

## KUALITAS PELAYANAN PEMERINTAHAN DESA (STUDI PELAYANAN KTP DAN KK DI DESA TELUK KEPAYANG KECAMATAN KUSAN HULU KABUPATEN TANAH BUMBU)

Joni Suwarno

Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Lambung Mangkurat

### Abstrak

Pertanyaan utama penelitian yang merupakan rumusan permasalahan pada penelitian ini adalah sebagai berikut Bagaimana kualitas pelayanan KTP dan KK yang diberikan oleh Pemerintah Desa Teluk Kepayang Kecamatan Kusan Hulu Kabupaten Tanah Bumbu.

Hasil Penelitian menunjukkan bahwa bentuk pelayanan yang diberikan oleh Desa Teluk Kepayang dalam hal administrasi kependudukan adalah berupa rekomendasi dari desa untuk dapat diteruskan ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) melalui Kantorkecamatan Kusan Hulu. Namun pelayanan yang tidak resmi lainnya adalah adanya masyarakat yang meminta pengurusan sampai selesai atas KTP dan KK yang berimplikasi kepada biaya tambahan seperti biaya transportasi serta biaya tak terduga lainnya. Kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh Pemerintah Desa Teluk Kepayang Kecamatan Kusan Hulu Kabupaten Tanah Bumbu khususnya dalam pemberian dokumen surat pengantar pembuatan atau pencetakan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK) masih belum maksimal dalam hal ketepatan waktu, prosedur pembiayaan dan tingkat kesalahan pencetakan dokumen. Dengan demikian artinya bahwa kualitas pelayanan public di kantor desa Teluk Kepayang masih belum begitu memuaskan, artinya masih sangat perlu upaya – upaya peningkatan kualitas pelayanan tersebut. Sehingga tingkat kepuasan pelanggan atau masyarakat yang dilayani di kantor Desa Teluk Kepayang Kecamatan Kusan Hulu Kabupaten Tanah Bumbu dapat dicapai.

Kata Kunci: Kualitas, Pelayanan, Pemerintah Desa

### I. Latar Belakang

Dalam konteks sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia yang membagi daerah Indonesia atas daerah-daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk dan susunan tingkatan pemerintahan terendah adalah desa atau kelurahan. Dalam konteks ini, pemerintahan desa adalah merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional yang langsung berada di bawah pemerintah kabupaten.

Keberhasilan dari suatu pemerintahan terletak pada pemerintahannya sendiri. Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka memberikan suatu pengakuan atas otonomi asli yang ada pada Desa. Dalam hal ini juga pemerintah telah membuat undang-undang mengenai pemerintahan desa, salah satunya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun

2005 tentang desa, yang isinya menyebutkan bahwa 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.

Pada dasarnya, desa merupakan awal bagi terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia. Jauh sebelum negara modern ini terbentuk, kesatuan sosial sejenis desa atau masyarakat adat telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi sangat penting. Mereka ini merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri yang mengakar kuat serta relatif mandiri dari

campur tangan kekuasaan dari luar (Santoso, 2003:2).

Desa bukanlah bawahan Kecamatan, karena Kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah kabupaten/ kota, dan desa bukan merupakan bagian dari perangkat daerah. Berbeda dengan kelurahan, desa memiliki hak untuk mengatur wilayahnya lebih luas. Namun dalam perkembangannya, sebuah desa dapat ditingkatkan statusnya menjadi kelurahan. Desa bukanlah bawahan Kecamatan, karena Kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah kabupaten/ kota, dan desa bukan merupakan bagian dari perangkat daerah. Berbeda dengan kelurahan, desa memiliki hak untuk mengatur wilayahnya lebih luas. Namun dalam perkembangannya, sebuah desa dapat ditingkatkan statusnya menjadi kelurahan. Desa memiliki pemerintahan sendiri. Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa yang meliputi Kepala Desa, Perangkat Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kepala Desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/ diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat (Utami, 2007 : 9).

Terkait dengan kewenangan yang dimiliki desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah republic Indonesia nomor 72 tahun 2005, yakni : Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa. Urusan

pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa. Tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah propinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa. Berdasarkan empat kewenangan yang dimiliki desa sesungguhnya tersirat bahwa desa merupakan institusi pemerintah yang merupakan perpanjangan tangan dari organ pemerintah di atasnya.

Sejalan dengan hal tersebut diatas maka pemerintahan desasebagai perpanjangan tangan pemerintah kabupaten / kota berkewajiban memberikan pelayanan yang sebaik – baiknya kepada masyarakat setempat dalam upaya mencapai kesejahteraan masyarakat seutuhnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang – undangan yang mengatur tentang kewenangan desa itu sendiri sebagai lembaga pemerintahan yang sah.

Pemerintah desa adalah bagian dari birokrasi negara dan sekaligus sebagai pemimpin lokal yang memiliki posisi dan peran yang signifikan dalam membangun dan mengelola pemerintahan desa. Pemerintah desa mengemban tugas utama dalam hal menciptakan kehidupan yang demokratis, mendorong pemberdayaan masyarakat serta memberikan pelayanan publik yang baik (Dwipayana, 2003:15).

Dalam menjalankan fungsi pelayanan inilah, pemerintahan desa Teluk Kepayang yang berada di Kecamatan Kusan Hulu Kabupaten Tanah Bumbu bertindak sebagai ujung tombak dalam sistem pemerintahan daerah, akan berhubungan dan bersentuhan langsung dengan masyarakat. Ruang lingkup pelayanan dan jasa-jasa publik (*public services*) meliputi aspek kehidupan masyarakat yang sangat luas. Salah satunya adalah pelayanan masalah kependudukan, yakni pelayanan Karu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK). Pelayan KTP dan KK merupakan hak dasar seorang warga Negara dalam hal ini yang bermukim di dalam suatu wilayah desa. Karena pada dasarnya di wilayah desa atau kelurahan inilah terjadinya arus aktifitas manusia sesungguhnya.

Dengan demikian tuntutan akan kelayakan pelayanan sesungguhnya ada pada pemerintahan desa atau kelurahan. Penunjukan utama seorang warga Negara akan dilihat dari identitas kependudukannya. Kesibukan sebuah desa akan bentuk pelayanan dokumen kependudukan ini sangat bergantung pada potensi yang tersedia pada sebuah desa atau kelurahan. Mobilitas penduduk datang dan pergi akan mencerminkan potensi yang ada di desa atau kelurahan itu. Bila potensi yang tersedia cukup menjajikan maka mobilitas arus manusia yang datang dan pergipun akan mengikuti tren ini. Sehingga akan mengikuti pula tingkat kepadatan atau jumlah penduduk desa atau kelurahan tersebut. Pada akhirnya akan ditunjukkan pula dari keberagaman suku bangsa dan agama warga yang berdomisili di wilayah atau lingkungan desa atau kelurahan yang bersangkutan.

Jarak desa ini yang letaknya lumayan jauh dari pusat kota (ibu kota kecamatan dan ibu kota kabupaten). Dengan demikian, pelayanan publik lebih dominan bertumpu pada pemerintahan desa. Permasalahannya adalah ketika kondisi letak yang jauh dari kota ini menyebabkan dalam pengurusan beberapa dokumen oleh pihak pemerintahan desa menyebabkan munculnya permasalahan baru antara lain akan membawa dampak pada kemungkinan adanya biaya tambahan yang harus ditanggung, misalnya akan memunculkan biaya transportasi. Sehingga kadang banyak cerita atau pengalaman dari sebagian atau bahkan hampir semua masyarakat sebagai pengguna dari pelayanan publik yang mengeluhkan terhadap pelayanan yang telah diberikan oleh Pemerintahan Desa Teluk Kepayang.

Dalam pembuatan dokumen kependudukan seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK) di Desa Teluk Kepayang terjadi pungutan biaya "administrasi" dan biaya "transportasi" di tingkat RT dan Desa. Pungutan inilah yang menjadi satu hal yang membuat sebagian masyarakat sangat memberatkan. Padahal yang diberikan hanya berupa surat keterangan dan berupa surat pengantar kepada camat saja. Karena proses pembuatan KTP dan KK akan dilakukan di kantor kecamatan. Dengan melihat kepada

masalah tersebut maka peneliti merasa penting untuk mengangkat masalah pelayanan di desa ini dalam bentuk kajian penelitian.

## II. Rumusan Masalah

Adapun pertanyaan utama penelitian yang merupakan rumusan permasalahan pada penelitian ini adalah sebagai berikut Bagaimana kualitas pelayanan KTP dan KK yang diberikan oleh Pemerintah Desa Teluk Kepayang Kecamatan Kusan Hulu Kabupaten Tanah Bumbu?

## III. Tinjauan Pustaka Otonomi Desa

Indonesia terbagi atas beberapa wilayah yang berupa provinsi, dan provinsi memiliki wilayah berupa kabupaten dan kota. Tiap kabupaten memiliki wilayah terkecil yang disebut dengan desa.

Desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintah di Indonesia jauh sebelum Bangsa Indonesia terbentuk. Desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa dan sebagai konsekuensi logisnya, desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan (Wijaya, 2004:3).

Semangat Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang meletakkan posisi Desa yang berada di bawah Kabupaten tidak koheren dan konkrue dengan nafas lain dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang justru mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal-usul. Pengakuan pada kewenangan asal-usul ini menunjukkan bahwa Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menganut prinsip pengakuan (rekognisi). Konsekuensi dari pengakuan atas otonomi asli adalah Desa memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat (*self governing community*), dan bukan merupakan kewenangan yang diserahkan pemerintahan atasan pada Desa. Adanya dua prinsip/asas dalam pengaturan tentang Desa tentu saja

menimbulkan ambivalensi dalam menempatkan kedudukan dan kewenangan Desa. Pertanyaan yang paling mendasar adalah apakah Desa memiliki otonomi? Ketidakjelasan kedudukan dan kewenangan Desa dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 membuat Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 belum kuat mengarah pada pencapaian cita-cita Desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera. Sejak lahir Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang otonomi (kemandirian) Desa selalu menjadi bahan perdebatan dan bahkan menjadi tuntutan riil di kalangan asosiasi Desa (sebagai representasi Desa), tetapi sampai sekarang belum terfokuskan visi bersama apa makna otonomi Desa. Apakah yang disebut otonomi Desa adalah “otonomi asli” sebagaimana menjadi sebuah prinsip dasar yang terkandung dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, atau otonomi yang didesentralisasikan seperti halnya otonomi daerah? Ada banyak kalangan bahwa otonomi Desa berdasar otonomi asli, yang berarti Desa mengurus sendiri sesuai dengan kearifan dan kapasitas lokal, tanpa intervensi dan tanggung jawab negara.

Namun ada banyak pandangan bahwa sekarang otonomi asli itu sudah hilang sebab semua urusan pemerintahan sudah menjadi milik negara; tidak ada satupun urusan pemerintahan yang luput dari pengaturan negara. Bagi banyak kalangan yang sudah melampaui (*beyond*) cara pandang otonomi asli menyampaikan dan menuntut pemberian (desentralisasi) otonomi kepada Desa dari negara, yakni pembagian kewenangan dan keuangan yang lebih besar. Pada jaman penjajahan misalnya, dalam *Revenue-Instruction* Pasal 14 jelas ditegaskan bahwa Kepala Desa mempunyai kewajiban yang berkenaan dengan pemadatan Desa secara luas. Bahkan dalam Pasal 74 ditegaskan bahwa tanggung jawab mengenai Pajak Desa adalah di tangan Kepala Desa serta berbagai kewenangan lain misalnya dalam bidang penegakan hukum. Berpangkal dari besarnya kewenangan Kepala Desa pada jaman penjajahan ini, saat ini yang perlu diperhatikan adalah bagaimana Desa dapat berdaya menjalankan berbagai kewenangan yang ada seperti dalam pengelolaan hutan Desa, pasar Desa, batas

Desa, perbaikan lingkungan, pengairan Desa dan lainnya.

Desain kelembagaan pemerintahan Desa yang tertuang dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 juga belum sempurna sebagai visi dan kebijakan untuk membangun kemandirian, demokrasi dan kesejahteraan Desa. Isu keragaman, misalnya, selalu mengundang pertanyaan tentang format dan disain kelembagannya. Meskipun Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 mengedepankan keragaman, tetapi banyak kalangan menilai bahwa disain yang diambil tetap Desa baku (*default village*), sehingga kurang memberi ruang bagi *optional village* yang sesuai dengan keragaman lokal. Format bakunya adalah Desa administratif (*the local state government*) atau disebut orang Bali sebagai Desa Dinas, yang tentu bukan Desa adat yang mempunyai otonomi asli (*self governing community*) dan bukan juga Desa otonom (*local self government*) seperti daerah otonom. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tidak menempatkan Desa pada posisi yang otonom, dan tidak membolehkan terbentuknya Desa adat sendirian tanpa kehadiran Desa administratif. Baik Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 maupun Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menempatkan Desa sebagai bagian (subsistem) pemerintahan kabupaten/kota.

Posisi Desa administratif itu membawa konsekuensi atas keterbatasan kewenangan Desa, terutama pada proses perencanaan dan keuangan. Kewenangan asal-usul (asli) susah diterjemahkan dan diidentifikasi karena keberagamannya. Kewenangan dalam bidang-bidang pemerintahan yang diserahkan oleh/dari kabupaten lebih banyak bersifat kewenangan sisa yang tidak dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota dan mengandung banyak beban karena tidak disertai dengan pendanaan yang semestinya. Misalnya kewenangan Desa untuk memberikan rekomendasi berbagai surat administratif, dimana Desa hanya memberi rekomendasi sedangkan keputusan berada di atasnya. Keterbatasan kewenangan itu juga membuat fungsi Desa menjadi terbatas dan tidak memberikan ruang gerak bagi Desa untuk mengurus Tata Pemerintahannya sendiri.

## Pemerintahan Desa

Desa sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 ayat 5 PPRi nomor 72 tahun 2005. Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam konteks negara kesatuan republik Indonesia (NKRI) desa menempati struktur terendah dalam pemerintahan kita. Sebagai bagian dari struktur pemerintahan RI, Desa berada di bawah pemerintah kabupaten.

Konsekuensi yuridisnya, desa berhak menerima tugas pembantuan dari pemerintah pusat, maupun pemerintah kabupaten. Dalam ranah hukum administrasi, tugas pembantuan dimaknai sebagai penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah propinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dalam konteks tersebut, pemerintahan desa merupakan salah satu aspek penting pengelolaan sosial desa. Dalam pasal 201 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 pemerintahan desa dilaksanakan oleh dua institusi, yaitu kepala desa dan aparaturnya sebagai eksekutif desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) selaku badan legislatif di tingkat desa, selain lembaga-lembaga kemasyarakatan desa yang juga diperkenankan oleh undang-undang tersebut.

Desa menjadi arena politik paling dekat bagi relasi antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan (perangkat desa). Di satu sisi, para perangkat Desa menjadi bagian dari birokrasi negara yang mempunyai daftar tugas kenegaraan, yakni menjalankan birokratisasi di level desa, melaksanakan program-program pembangunan, memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat. Tugas penting pemerintah desa adalah memberi

pelayanan administratif (surat-menyurat) kepada warga.

Di sisi lain, karena dekatnya arena, secara normatif masyarakat akar-rumput sebenarnya bisa menyentuh langsung serta berpartisipasi dalam proses pemerintahan dan pembangunan di tingkat desa. Para perangkat desa selalu dikonstruksikan sebagai “pamong desa” yang diharapkan sebagai pelindung dan pengayom warga masyarakat. Para pamong desa beserta elite desa lainnya dituakan, ditokohkan dan dipercaya oleh warga masyarakat untuk mengelola kehidupan publik maupun privat warga Desa. Dalam praktiknya antara warga dan pamong Desa mempunyai hubungan kedekatan secara personal yang mungkin diikat dengan tali kekerabatan maupun ketetanggaan, sehingga kedua unsur itu saling menyentuh secara personal dalam wilayah yang lebih privat ketimbang publik. Batas-batas urusan privat dan publik di Desa sering kabur.

Sebagai contoh, warga masyarakat menilai kinerja pamong desa tidak menggunakan kriteria modern (transparansi dan akuntabilitas), melainkan memakai kriteria tradisional dalam kerangka hubungan klientelistik, terutama kedekatan pamong dengan warga yang bisa dilihat dari kebiasaan dan kerelaan pamong untuk beranjangsana.

Jika pemerintah Desa menjadi sentrum kekuasaan politik, maka Kepala Desa (Lurah Desa) merupakan personifikasi dan representasi pemerintah Desa. Semua perhatian di Desa ditujukan kepada Kepala Desa secara personal. “Hitam putihnya Desa ini tergantung pada lurahnya”, demikian ungkap seorang warga Desa. Kades harus mengetahui semua hajat hidup orang banyak, sekalipun hanya selembur daun yang jatuh dari pohon. Karena itu kepala Desa selalu sensitif terhadap legitimasi di mata rakyatnya. Legitimasi berarti pengakuan rakyat terhadap kekuasaan dan kewenangan kepala Desa untuk bertindak mengatur dan mengarahkan rakyat. Kepala Desa yang terpilih secara demokratis belum tentu memperoleh legitimasi terus-menerus ketika menjadi pemimpin di Desanya. Legitimasi mempunyai asal-usul dan sumbernya. Legitimasi kepala Desa bersumber pada

ucapan yang disampaikan, nilai-nilai yang diakui, serta tindakan yang diperbuat. Umumnya kepala Desa yakin bahwa pengakuan rakyat sangat dibutuhkan untuk membangun eksistensi dan menopang kelancaran kebijakan maupun tugas-tugas yang diemban, meski setiap kepala Desa mempunyai ukuran dan gaya yang berbeda-beda dalam membangun legitimasi.

Tetapi, Kepala Desa umumnya membangun legitimasi dengan cara-cara yang sangat personal ketimbang institusional. Kepala Desa dengan gampang diterima secara baik oleh warga bila ringan tangan membantu dan menghadiri acara-acara privat warga, *sembada* dan pemurah hati, ramah terhadap warganya, dan lain-lain.

Selanjutnya dalam pasal 1 ayat 6 PPRI nomor 72 tahun 2005 menyebutkan bahwa “ 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 system Pemerintahan Negara Kesatuan republic Indonesia”. Dalam Pasal yang sama ayat 7 PPRI nomor 72 tahun 2005 menyebutkan “ Pemerintah desa atau yang disebut dengan nama lain adalah Kepala Desa dan Perangkat Desasebagai unsure penyelenggara pemerintahan desa”, dan pada ayat 8 PPRI nomor 72 tahun 2005 menyebutkan “ Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disingkat BPD adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsure penyelenggara pemerintahan desa”.

Dalam hal ini jelas sekali bahwa desa dalam menyelenggarakan system pemerintahannya dilaksanakan bersama – sama antara unsure pemerintah desa (Kepala Desa dengan Perangkatnya) bersama dengan unsure lembaga lainnya yaitu BPD. Dalam implementasi dilapangan Kepala Desa selalu tampil dominan dalam urusan publik dan politik, tetapi dia tidak mengembangkan sebuah tata pemerintahan yang bersendikan transparansi, akuntabilitas, daya tanggap, kepercayaan dan kebersamaan. Yang terjadi

adalah sebaliknya: penundukan secara hegemonik terhadap warga, karena Kepala Desa merasa dipercaya dan ditokohkan oleh warga. Kepala Desa punya citra diri *benevolent* atau sebagai wali yang sudah dipercaya dan diserahi mandat oleh rakyatnya, sehingga kades tidak perlu bertele-tele bekerja dengan semangat partisipatif dan transparansi, atau harus mempertanggungjawabkan tindakan dan kebijakannya di hadapan publik. Sebaliknya, warga Desa tidak terlalu peduli dengan kinerja kepala Desa sebagai pemegang kekuasaan Desa, sejauh Kepala Desa tidak mengganggu usaha ekonomi dan nyawa warganya secara langsung. Warga Desa, yang sudah lama hidup dalam pragmatisme dan konservatisme, sudah cukup puas dengan penampilan Kades yang lihai pidato dalam berbagai acara seremonial, yang populis dan ramah menyapa warganya, yang rela beranjangsana, yang rela berkorban mengeluarkan uang dari kantongnya sendiri untuk kepentingan umum, yang menjanjikan pembangunan prasarana fisik dan seterusnya. Masyarakat tampaknya tidak mempunyai ruang yang cukup dan kapasitas untuk *voice* dan *exit* dari kondisi struktural Desa yang bias elite.

Sebagai sebuah lembaga pemerintahan yang resmi diakui secara hukum dalam system ketatanegaraan Republik Indonesia senada dengan Undang – Undang nomor 32 tahun 2004, dalam PPRI nomor 72 tahun 2005 pasal 7, kembali ditegaskan bahwa desa memiliki tanggungjawa dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya mencakup antara lain :

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 Pemerintah kabupaten/kota; dan
4. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang – undangan diserahkan kepada desa.

Berdasarkan ketentuan ini, maka desa memiliki kewenangan dan tanggungjawab secara mandiri dalam hal mengatur rumah tangganya sendiri, termasuk bagaimana menentukan pola pelayanan terhadap masyarakatnya, sepanjang tidak menyimpang dari ketentuan peraturan dan perundang – undangan yang mengatur tentang tugas pokok dan kewenangan desa itu sendiri. Sinergitas pelayanan dan penyelenggaraan pemerintahan desa selalu dilaksanakan bersama – sama dengan lembaga yang menjadi wujud perwakilan masyarakat desa secara luas yakni Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Dimana masing – masing lembaga pemerintah desa atau dengan istilah lain lembaga eksekutif desa yang dipimpin oleh seorang Kepala Desa dan lembaga lainnya yang setara dengan kedudukan seorang kepala desa yakni BPD yang dipimpin oleh seorang ketua.

Sebagai kepala eksekutif di tingkat desa, kepala desa merupakan jabatan politis dan dipilih langsung oleh masyarakat desa setempat. Dalam membantu jalannya roda pemerintahan, kepala desa dibantu oleh seorang sekretaris desa yang berstatus pegawai negeri sipil dan aparat desa lainnya. Dalam Pasal 12 Ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa terdiri dari pelaksana teknis lapangan dan unsur kewilayahan. Jabatan kepala desa ialah selama enam tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Berdasarkan Pasal 14 Peraturan Pemerintah No.72 Tahun 2005, kepala desa mempunyai tugas dan wewenang yaitu :

1. Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.
2. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa mempunyai wewenang :
  - a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD;
  - b. mengajukan rancangan peraturan desa;

- c. menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APB Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD;
- e. membina kehidupan masyarakat desa;
- f. membina perekonomian desa;
- g. mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- h. mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- i. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selain tugas dan kewenangan yang dimilikinya, kepala desa dibebani beberapa kewajiban di antaranya adalah kewajiban memberikan laporan perihal pemerintahan yang ia pimpin kepada pemerintah kabupaten, termasuk kecamatan dan kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Institusi desa yang lain ialah BPD yang merupakan badan legislatif desa. BPD beranggotakan unsur masyarakat yang ditetapkan berdasarkan musyawarah mufakat dan berjumlah antara lima sampai dengan sebelas orang dengan mengacu kepada luas wilayah, jumlah penduduk dan kemampuan keuangan desa. Dalam pasal 30 PP No. 72/2005 pasal 30 menyebutkan :

1. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.
2. Anggota BPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh masyarakat lainnya.
3. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 (enam) tahun dan dapat

diangkat/diusulkan kembali untuk 1 (satu) masa jabatan berikutnya.

Sementara tugas dan kewenangan BPD sebagai lembaga penyalur aspirasi masyarakat bersama – sama kepala desa menetapkan peraturan desa atau biasa disebut dengan PERDES.

Secara lebih terperinci kewajiban BPD diatur dalam pasal 35 Peraturan Pemerintah No.72 Tahun 2005, yaitu :

- a. membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa;
- b. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa;
- c. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa;
- d. membentuk panitia pemilihan kepala desa;
- e. menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat; dan
- f. menyusun tata tertib BPD.

Sedangkan hak BPD diatur dalam pasal 36 Peraturan Pemerintah No.72 Tahun 2005, yaitu ;

- a. meminta keterangan dari pemerintah desa ;
- b. menyatakan pendapat.

Di tangan lembaga-lembaga pemerintahan desa tersebut terdapat dua peran penting : aktor pengembalian kehendak untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa di satu sisi, serta agen perpanjangan tangan negara di sisi lain. Hal ini dapat dilihat dari berbagai kewenangan yang dimiliki desa dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, yaitu :

- a. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa.
- b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
- c. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota.
- d. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

Berdasarkan empat kewenangan yang dimiliki desa sesungguhnya tersirat

bahwa desa merupakan institusi pemerintah yang merupakan perpanjangan tangan dari organ pemerintah di atasnya, namun disisi lain desa sesungguhnya merupakan organ pemerintahan yang diberikan otonomi yang cukup luas. Otonomi desa tersebut tercermin dari adanya kewenangan desa terhadap urusan yang terkait dengan hak asal-usul desa, serta urusan lainnya yang diserahkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

### **Pelayanan Publik**

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu bahwa pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid, 1998). Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan profesional.

Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik tadi adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa baik dalam rangka upaya kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik dengan demikian dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat

yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Sementara itu, kondisi masyarakat saat ini telah terjadi suatu perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, merupakan indikasi dari *empowering* yang dialami oleh masyarakat (Thoha dalam Widodo, 2001). Hal ini berarti masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Masyarakat semakin berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah. Masyarakat semakin kritis dan semakin berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintahnya.

Dalam kondisi masyarakat seperti digambarkan di atas, birokrasi publik harus dapat memberikan layanan publik yang lebih profesional, efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif serta sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri. Arah pembangunan kualitas manusia tadi adalah memberdayakan kapasitas manusia dalam arti menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mengatur dan menentukan masa depannya sendiri (Effendi dalam Widodo, 2001).

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh birokrat di Indonesia jika ditinjau historisnya tidak terlepas dari adanya masa Kolonial dan masa Feodal (Viktor A Thompson, 1961). Pola perilaku birokrat warisan masa kolonial dan feodal yang mempengaruhi birokrasi adalah "pejabat menempatkan diri sebagai raja". Pejabat birokrasi pemerintah adalah menganggap-sentra dari penyelesaian urusan masyarakat, rakyat sangat tergantung pada pejabat ini, bukannya pejabat yang tergantung pada rakyat.

Pelayanan pada rakyat bukan diletakkan pada pertimbangan utama melainkan pada pertimbangan yang kesekian. Sikap tersebut tentunya perlu diubah kearah

sikap pelayanan kepada masyarakat. Sudah barang tentu perubahan mindset, hal tersebut tidak mudah dalam kenyataannya. Berbagai cara baik langsung maupun tidak langsung, baik penggunaan teknologi yang tidak lebih maju dan perbaiki dibidang sarana-sarana serta peningkatan kesejahteraan pegawai secara bertahap dimaksudkan dapat meningkatkan sikap pelayanan masyarakat tersebut.

a. Birokrasi Tipe Ideal

Menurut Weber (dalam Ali Mufiz 1986), birokrasi mendasarkan diri pada hubungan antara kewenangan menempatkan dan mengangkat pegawai bawahan dengan menentukan tugas dan kewajiban dimana perintah dilakukan secara tertulis, ada pengaturan mengenai hubungan kewenangan, dan promosi kepegawaian didasarkan atas aturan-aturan tertentu. Weber memusatkan perhatian pada pertanyaan : mengapa orang merasa wajib untuk mematuhi perintah tanpa melakukan penilaian kaitan dirinya dengan nilai dari perintah tersebut. Fokus ini merupakan salah satu bagian .dari penekanan Weber terhadap organisasi kemasyarakatan sebagai keseluruhan dan peranan negara pada khususnya. Ia mengatakan bahwa kepercayaan bawahan terhadap legitimasi akan menghasilkan kestabilan pola kepatuhan dan perbedaan sumber perintah dalam sistem organisasi. Otoritas tidak tergantung pada ajakan kepada kepentingan bawahan dan perhitungan untung rugi pribadi, atau pada motif suka atau tidak suka, itulah sebabnya tidak ada otoritas yang tergantung pada motif - motif ideal.

b. Fungsi Birokrasi

a) Fungsi Pelayanan

Dalam suatu negara yang administratif, pemerintah

dengan seluruh jajarannya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Dalam bahasa yang sederhana peranan tersebut diharapkan terwujud dalam pemberian berbagai jenis pelayanan yang diperlukan oleh seluruh warga masyarakat.

b) Fungsi Pengaturan (*Regulatory Functions*)

Fungsi pengaturan mutlak terselenggara dengan efektif karena kepada suatu pemerintahan negara diberi wewenang untuk melaksanakan berbagai peraturan perundang-undangan yang ditentukan oleh lembaga legislatif melalui berbagai ketentuan. Pada dasarnya seringkali aparat pemerintah bekerja berdasarkan pendekatan legalistik. Pendekatan legalistik disini antara lain ialah bahwa dalam menghadapi permasalahan, pemecahan yang dilakukan. Dengan mengeluarkan ketentuan normatif dan formal, misalnya peraturan dan berbagai peraturan pelaksanaannya. Hal yang dapat timbul dengan pendekatan seperti ini, tentunya tidak ada yang salah bila aparat pemerintah bekerja berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akan tetapi pendekatan yang menjadi demikian tidak tepat apabila terdapat persepsi bahwa peraturan perundang-undangan tersebut merupakan hal yang self implementing seolah-olah dengan dikeluarkannya peraturan perundang-undangan tersebut

permasalahan yang dihadapi sudah terpecahkan dengan sendirinya, padahal tidak demikian seharusnya, sehingga timbul kecenderungan untuk menerapkan peraturan perundang - undangan tersebut secara kaku.

Dalam praktik, kekakuan demikian dapat terlihat pada interpretasi secara harfiah, padahal yang lebih diperlukan adalah menegakkan hukum dan peraturan itu dilihat dari semangat dan jiwanya, artinya bahwa pendekatan yang digunakan adalah pendekatan situasional.

Menurut Peter AI Blau. & Charles H. Page (dalam Bintoro, 1987), birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang. Birokrasi adalah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengoordinasikan secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang.

Sikap birokrasi disini adalah mengembangkan standar dan prosedur tata kerja dan memperinci kewenangan secara detail, kemudian dijadikan sesuatu yang rutin dan dilaksanakan secara ketat. Tidak ada tempat bagi sesuatu kebijaksanaan administratif yang mungkin sedikit menyimpang, tetapi memberikan pemecahan masalah. Melaksanakan kegiatan berdasarkan standar maupun aturannya

menjadi tujuan, dan bukan alat untuk mencapai sesuatu tujuan administratif. Seringkali hal ini terkait erat dengan disiplin pelaksanaan kerja sesuai dengan wilayah kewenangan masing-masing, karena para anggota birokrasi kemudian hanya merupakan bagian dari mesin yang ketat, seringkali juga inisiatif dan gagasan baru menjadi tumpul.

Keadaan seperti ini akan tidak sesuai dengan kebutuhan proses perubahan sosial yang cepat atau tidak memberikan dorongan bagi usaha perubahan dimana standar serta aturan rutusnya itu sendiri perlu secara terus-menerus disempurnakan.

c) Fungsi Sebagai Unsur Pembaruan

Pemerintah dengan seluruh jajarannya harus merupakan sumber ide-ide baru. Keadaan masyarakat yang semakin berkembang, tuntutan akan pelayanan semakin lama semakin berkembang pula. Kondisi demikian menuntut aparat pemerintah harus dapat memainkan peranan yang penting. Efisiensi dan efektivitas merupakan salah satu prinsip manajemen yang harus selalu dipegang teguh, baik dalam rangka pelaksana kegiatan rutin apalagi dalam penyelenggaraan pembangunan nasional, hal ini penting karena pemerintah selalu dihadapkan kepada situasi kelangkaan karena keterbatasan kemampuan menyediakan dana, sarana, prasarana, sumber daya

manusia yang ahli, terampil dan keterbatasan waktu.

Birokrasi yang tertutup dan centralized menghasilkan kelangkaan keterbukaan didalamnya, oleh karena itu dalam upaya mereformasi birokrasi pemerintah yang paling mendasar ialah bagaimana bisa mengubah Mindset dan perilaku dari para pelaku birokrasi publik<sup>14</sup>. Prosedur kerja yang tidak jelas atau rumit dapat menjadi sumber inefisiensi.

Menurut Josef dan Haryanto, (dalam Utomo, 1997) fungsi pemerintah paling menonjol di Negara Indonesia yang menganut system desentralisasi pada daerah-daerah otonom yang mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri adalah:

- 1) Fungsi Pengaturan yang dapat dibuktikan dengan adanya Peraturan Daerah (Perda), yaitu yang mengatur tentang kepentingan-kepentingan daerah dan termasuk ruang lingkup yang telah diserahkan menjadi urusan rumah tangganya sendiri.
- 2) Fungsi Pemberdayaan, yang proses berlangsungnya tidak dapat dipisahkan dengan fungsi pengaturan, baik ditingkat organisasi aparat Pemerintah Daerah yang menghasilkan dana untuk kemandirian Pemerintah Daerah, maupun pada tingkat

masyarakat dengan memberi rangsangan untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan.

- 3) Fungsi Pelayanan, yakni dalam memberikan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

c. Determinan Kinerja Pelayanan Publik

Secara umum kinerja birokrasi pelayanan public dipengaruhi oleh faktor personal-individu dan institusional (organisasional). Faktor personal melekat secara internal pada diri individu pegawai yang memberikan pelayanan publik seperti motivasi, kemampuan, semangat, etos kerja, dan lain-lain.

Faktor organisasional bersifat sistematis dan kelembagaan, seperti kebijakan, peraturan, kepemimpinan" sistem insentif, budaya organisasi, dan lain-lain. Secara teoritis dapat dikemukakan sebuah hipotesa bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja meliputi faktor faktor internal dan faktor eksternal yang terkait juga dengan potensi lingkungan fisik, ekonomi, sosial, politik dan budaya lokal.

Dalam konteks ini, penulis mengidentifikasi sejumlah faktor yang determinan yang mempengaruhi kinerja birokrasi pelayanan publik, Profesionalisme, kepemimpinan, dikresi, budaya paternalisme, etika pelayanan dan sistem insentif.

Adapun secara jelasnya sebagai berikut :

- 1) Profesionalisme  
Istilah profesionalisme berasal dari kata *professio*,

Dari kata profesional tersebut lahir arti profesional quality, status, etc, yang secara komprehensif memiliki arti lapangan kerja tertentu yang diduduki oleh orang-orang yang memiliki kemampuan tertentu pula. Demikian juga Korten & Alfanso (dalam Tjokrowinoto, 1999), yang dimaksud dengan profesionalisme adalah kecocokan (*fitness*) antara kemampuan yang dimiliki oleh birokrasi (*bureaucratic competence*) dengan kebutuhan tugas (*task-requirement*). Dalam pandangan Tjokrowinoto (1999) menjelaskan bahwa profesionalisme adalah kemampuan untuk merencanakan, mengkoordinasikan, dan melaksanakan fungsinya secara efisien, inovatif, lentur dan mempunyai etos kerja tinggi.

Pandangan lain seperti Siagian (1997) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan profesionalisme adalah keandalan dalam pelaksanaan tugas sehingga terlaksana dengan mutu tinggi, waktu yang tepat, cermat, dan dengan prosedur yang mudah dipahami dan diikuti oleh pelanggan.

- 2) Kepemimpinan  
Menegenai kepemimpinan, Thoha (1993) mengemukakan bahwa suatu organisasi akan berhasil atau bahkan gagal, sebagian besar ditentukan oleh kepemimpinan yang ada. Ralph M. Stogdill seperti dikutip Sutarto (1998), pengertian kepemimpinan sebagai

suatu proses mempengaruhi kegiatan-kegiatan sekelompok orang yang terorganisasi dalam usaha mereka menetapkan dan mencapai tujuan.

Dari pengertian tersebut diatas, dapat diambil kesimpulan bahwa keberhasilan usaha mencapai tujuan organisasi sangat ditentukan oleh pola kepemimpinan yang ada, dengan empat ciri sifat utama yang mempunyai pengaruh terhadap kesuksesan kepemimpinan dalam organisasi.

- i. Kecerdasan. Seorang pemimpin mempunyai tingkat kecerdasan yang lebih tinggi dari pengikutnya.
- ii. Kedewasaan sosial dalam hubungan sosial yang luas. Pemimpin cenderung memiliki emosi yang stabil, matang dan mempunyai kegiatan dalam perhatian yang luas.
- iii. Motivasi diri dan dorongan berprestasi. Pemimpin secara relatif mempunyai motivasi dan dorongan berprestasi yang tinggi, mereka bekerja keras lebih untuk nilai Instrinsik dari pada ekstrinsik.
- iv. Sikap-sikap hubungan manusiawi. Seorang pemimpin yang sukses akan mengakui harga diri dan martabat pengikutnya-pengikutnya, mempunyai perhatian yang tinggi, dan

berorientasi pada anggota organisasi.

### 3) Diskresi

Diskresi, atau sering disebut keleluasaan, secara konseptual, merupakan suatu langkah yang ditempuh birokrasi untuk merampungkan kasus tertentu yang tidak akan belum diatur dalam regulasi yang baku. Dalam konteks ini, diskresi dapat berarti suatu bentuk kelonggaran pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pelayanan publik kepada pengguna jasa pelayanan. Diskresi penting untuk diwujudkan karena adanya realitas bahwa suatu kebijakan atau regulasi tidak mungkin mampu menjangkau dan merespon kompleksitas aspek dan kepentingan semua pihak akibat dari keterbatasan prediksi para aktor atau stakeholders dalam proses perumusan suatu kebijakan. Dengan demikian, diskresi terkait dengan otonomi birokrasi pelayanan publik untuk mengambil tindakan-tindakan secara responsif dalam proses pelayanan tanpa harus menggunakan referensi regulasi.

### 4) Budaya Paternalisme

Budaya paternalisme adalah suatu sistem yang menempatkan pimpinan sebagai pihak yang paling dominan. Yaitu pimpinan yang menggunakan kekuasaan atas (power over) anak buah dan sumber daya lainnya, bukan kekuasaan untuk (power to) melakukan perubahan atau mentransformasikan organisasi. Dalam paternalisme dikenal pola

hubungan patron-klien atau klientelisme.

Hubungan patron klien dalam arti sederhana merupakan hubungan yang sedikit banyak memribadi (*personalized*), penuh kemesraan (*affective*) dan timbal balik antara aktor-aktor, yang ditandai dengan ketimpangan sumber daya dan termasuk transaksi saling menguntungkan. Dalam paternalisme, pola hubungan dipandang secara hirarkis. Pihak pejabat birokrasi atau pimpinan ditempatkan lebih dominan dari pada aparat bawahan karena karena seorang pimpinan harus dapat memberikan perlindungan terhadap bawahannya. Dalam konteks sistem pelayanan publik, paternalisme mempunyai dua dimensi. Pertama, hubungan paternalisme antara aparat birokrasi dengan masyarakat pengguna jasa. Kedua, hubungan paternalisme yang terjadi antara pimpinan instansi atau atasan dengan para aparat staf pelaksana atau bawahan. Paternalisme yang pertama lebih menunjuk pada hubungan yang bersifat eksternal, sedangkan paternalisme yang kedua menunjuk pada hubungan yang bersifat internal yakni di dalam organisasi birokrasi sendiri.

Konsep paternalisme birokrasi yang diciptakan memposisikan aparat bawahan sebagai anak yang berada pada struktur bawah. Seorang anak akan selalu tersubordinasi dan harus mengikuti segala

kemauan dan perintah pimpinan. Hal ini menghambat pelayanan itu sendiri.

#### 5) Sistem Insentif

Salah satu faktor yang menentukan tingkat kinerja aparat pelayanan publik adalah penerapan sistem insentif. Sistem insentif merupakan elemen penting dalam suatu organisasi untuk memotivasi karyawan mencapai prestasi kerja yang diinginkan. Insentif yang diberikan kepada karyawan yang berprestasi berupa penghargaan materi maupun non materi, sedangkan karyawan yang tidak berprestasi mendapatkan disinsentif berbentuk teguran, peringatan, penundaan/penurunan pangkat, atau pemecatan. Sasaran utama penerapan sistem insentif adalah :

- i. Menarik orang yang berkualifikasi untuk bergabung dalam organisasi.
- ii. Mempertahankan karyawan untuk tetap bekerja.
- iii. Memotivasi karyawan mencapai prestasi tinggi dengan demikian dengan insentif diharapkan pelayanan dapat dilakukan secara prima.

Selain itu, dalam kondisi masyarakat yang semakin kritis di atas, birokrasi publik dituntut harus dapat mengubah posisi dan peran (*revitalisasi*) dalam memberikan pelayanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi

suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kolaboratis dan dialogis dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistik pragmatis (Thoha dalam Widodo, 2001). Dengan revitalitas birokrasi publik (terutama aparatur pemerintah daerah) ini, pelayanan publik yang lebih baik dan profesional dalam menjalankan apa yang menjadi tugas dan kewenangan yang diberikan kepadanya dapat terwujud.

Secara teoritis sedikitnya ada tiga fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah tanpa memandang tingkatannya, yaitu fungsi pelayan masyarakat (*public service function*), fungsi pembangunan (*development function*) dan fungsi perlindungan (*protection function*).

Hal yang terpenting kemudian adalah sejauh mana pemerintah dapat mengelola fungsi-fungsi tersebut agar dapat menghasilkan barang dan jasa (pelayanan) yang ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel kepada seluruh masyarakat yang membutuhkannya. Selain itu, pemerintah dituntut untuk menerapkan prinsip *equity* dalam menjalankan fungsi-fungsi tadi. Artinya pelayanan pemerintah tidak boleh diberikan secara diskriminatif. Pelayanan diberikan tanpa memandang status, pangkat, golongan dari masyarakat dan semua warga masyarakat mempunyai hak yang sama atas pelayanan-pelayanan tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Meskipun pemerintah mempunyai fungsi-fungsi sebagaimana di atas, namun tidak berarti bahwa pemerintah harus berperan sebagai *monopolist* dalam pelaksanaan seluruh fungsi-fungsi tadi. Beberapa bagian dari fungsi tadi bisa menjadi bidang tugas yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pihak swasta ataupun dengan menggunakan pola kemitraan (*partnership*), antara pemerintah dengan swasta untuk mengadakannya. Pola kerjasama antara pemerintah dengan swasta dalam memberikan berbagai pelayanan kepada masyarakat tersebut sejalan dengan gagasan *reinventing government* yang dikembangkan Osborne dan Gaebler (1992).

Namun dalam kaitannya dengan sifat barang privat dan barang publik murni, maka pemerintah adalah satu-satunya pihak yang berkewajiban menyediakan barang

publik murni, khususnya barang publik yang bernama *rules* atau aturan (kebijakan publik). Barang publik murni yang berupa aturan tersebut tidak pernah dan tidak boleh diserahkan penyediaannya kepada swasta. Karena bila hal itu dilakukan maka di dalam aturan tersebut akan melekat kepentingan-kepentingan swasta yang membuat aturan, sehingga aturan menjadi penuh dengan *vested interest* dan menjadi tidak adil (*unfair rule*). Karena itu peran pemerintah yang akan tetap melekat di sepanjang keberadaannya adalah sebagai penyedia barang publik murni yang bernama aturan.

Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat. Karena itu, kedudukan aparatur pemerintah dalam pelayanan umum (*public services*) sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauhmana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, yang dengan demikian akan menentukan sejauhmana negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya.

Dipandang dari sudut ekonomi, pelayanan merupakan salah satu alat pemuas kebutuhan manusia sebagaimana halnya dengan barang. Namun pelayanan memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda dari barang. Salah satu yang membedakannya dengan barang, sebagaimana dikemukakan oleh Gasperz (1994), adalah *outputnya* yang tidak berbentuk (*intangible output*), tidak standar, serta tidak dapat disimpan dalam *inventori* melainkan langsung dapat dikonsumsi pada saat produksi.

Karakteristik pelayanan sebagaimana yang dikemukakan Gasperz tadi secara jelas membedakan pelayanan dengan barang, meskipun sebenarnya kaduanya merupakan alat pemuas kebutuhan. Sebagai suatu produk yang *intangible*, pelayanan memiliki dimensi yang berbeda dengan barang yang bersifat *tangible*. Produk akhir pelayanan tidak memiliki karakteristik fisik sebagaimana yang dimiliki oleh barang. Produk akhir pelayanan sangat tergantung dari proses interaksi yang terjadi antara layanan dengan konsumen.

Dalam konteks pelayanan publik, dikemukakan bahwa pelayanan umum adalah mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik (publik=umum). Senada dengan itu, Moenir (1992) mengemukakan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Dalam versi pemerintah, definisi pelayanan publik dikemukakan dalam Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993, yaitu segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam buku *Delivering Quality Services* karangan Zeithaml, Valarie A. (et.al), 1990, yang membahas tentang bagaimana tanggapan dan harapan masyarakat pelanggan terhadap pelayanan yang mereka terima, baik berupa barang maupun jasa. Dalam hal ini memang yang menjadi tujuan pelayanan publik pada umumnya adalah bagaimana mempersiapkan pelayanan publik tersebut yang dikehendaki atau dibutuhkan oleh publik, dan bagaimana menyatakan dengan tepat kepada publik mengenai pilihannya dan cara mengaksesnya yang direncanakan dan disediakan oleh pemerintah.

Kemudian, untuk tujuan tersebut diperinci sebagai berikut :

1. Menentukan pelayanan publik yang disediakan, apa saja macamnya;
2. Memperlakukan pengguna pelayanan, sebagai *customers*;
3. Berusaha memuaskan pengguna pelayanan, sesuai dengan yang diinginkan mereka;
4. Mencari cara penyampaian pelayanan yang paling baik dan berkualitas;

5. Menyediakan cara-cara, bila pengguna pelayanan tidak ada pilihan lain.

Berangkat dari persoalan mempertanyakan kepuasan masyarakat terhadap apa yang diberikan oleh pelayan dalam hal ini yaitu administrasi publik adalah pemerintah itu sendiri dengan apa yang mereka inginkan, maksudnya yaitu sejauhmana publik berharap apa yang akhirnya diterima mereka.

Dengan demikian dilakukan penilaian tentang sama tidaknya antara harapan dengan kenyataan, apabila tidak sama maka pemerintah diharapkan dapat mengoreksi keadaan agar lebih teliti untuk peningkatan kualitas pelayanan publik.

Selanjutnya dipertanyakan apakah terhadap kehendak masyarakat, seperti ketentuan biaya yang tepat, waktu yang diperhitungkan dan mutu yang dituntut masyarakat telah dapat terpenuhi. Andaikata tidak terpenuhi, pemerintah diharapkan mengoreksi keadaan, sedangkan apabila terpenuhi dilanjutkan pada pertanyaan berikutnya, tentang berbagai informasi yang diterima masyarakat berkenaan dengan situasi dan kondisi, serta aturan yang melengkapinya.

### **Kualitas Pelayanan Publik**

Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Yang menjadi pertanyaan adalah ciri-ciri atau atribut-atribut apakah yang ikut menentukan kualitas pelayanan publik tersebut. Ciri-ciri atau atribut-atribut tersebut yaitu antara lain :

1. Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses;
2. Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan;
3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan;
4. Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer;
5. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi,

ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi dan lain-lain;

6. Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber-AC, kebersihan dan lain-lain.

Untuk dapat menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk. Zeithaml (dalam Arbain, dkk, 2011:17) mengemukakan dalam mendukung hal tersebut, ada 10 (sepuluh) dimensi yang harus diperhatikan dalam melihat tolok ukur kualitas pelayanan publik, yaitu sebagai berikut :

1. *Tangible*, terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi;
2. *Realiabie*, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat;
3. *Responsiveness*, kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan;
4. *Competence*, tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan ketrampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan;
5. *Courtesy*, sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi;
6. *Credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat;
7. *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari berbagai bahaya dan resiko;
8. *Access*, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan;
9. *Communication*, kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat;
10. *Understanding the customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Organisasi pelayanan publik mempunyai ciri *public accountability*, dimana setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang

mereka terima. Adalah sangat sulit untuk menilai kualitas suatu pelayanan tanpa mempertimbangkan peran masyarakat sebagai penerima pelayanan dan aparat pelaksana pelayanan itu. Evaluasi yang berasal dari pengguna pelayanan, merupakan elemen pertama dalam analisis kualitas pelayanan publik. Elemen kedua dalam analisis adalah kemudahan suatu pelayanan dikenali baik sebelum dalam proses atau setelah pelayanan itu diberikan.

Adapun dasar untuk menilai suatu kualitas pelayanan selalu berubah dan berbeda. Apa yang dianggap sebagai suatu pelayanan yang berkualitas saat ini tidak mustahil dianggap sebagai sesuatu yang tidak berkualitas pada saat yang lain. Maka kesepakatan terhadap kualitas sangat sulit untuk dicapai. Dalam hal ini yang dijadikan pertimbangan adalah kesulitan atau kemudahan konsumen dan produsen di dalam menilai kualitas pelayanan.

Kualitas dapat diberi pengertian sebagai totalitas dari karakteristik suatu produk (barang dan/atau jasa) yang menunjang kemampuan dalam memenuhi kebutuhan. Kualitas sering kali diartikan sebagai segala sesuatu yang memuaskan pelanggan atau sesuai dengan persyaratan atau kebutuhan.

Menurut Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan, dinyatakan bahwa hakekat pelayanan umum adalah:

1. Meningkatkan mutu produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan umum;
2. Mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tata laksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara berdaya guna dan berhasil guna;
3. Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta dengan meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Oleh karena itu dalam pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur dasar sebagai berikut :

1. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun pelayanan umum harus jelas

dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak;

2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang teguh pada efisiensi dan efektivitas;
3. Kualitas, proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan;
4. Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya.

Selain itu, Zeithaml dkk (dalam Arbain, dkk, 2011:15) mengatakan bahwa ada 5 (lima) jurang pemisah yang menjadi kendala dalam pelayanan publik, yaitu sebagai berikut :

1. Kurangnya orientasi pada riset pasar;
2. Tidak tahu apa yang sebenarnya diharapkan oleh masyarakat;
3. Pemberian ukuran yang salah dalam pelayanan masyarakat;
4. Keliru penampilan diri dalam pelayanan publik itu sendiri;
5. Ketika membuat perjanjian terlalu berlebihan atau pengobralan.

Beberapa peneliti pernah melakukan penelitian bahwa ada 7 (tujuh) hal yang harus dihindari oleh pemerintah dalam melakukan pelayanan publik, ketidaktahuan pemerintah akan hal ini menyebabkan timbulnya jurang pemisah antara masyarakat dengan pemerintahnya, yaitu :

1. Apatis;
2. Menolak berurusan;
3. Bersikap dingin;
4. Memandang rendah;
5. Bekerja bagaikan robot;
6. Terlalu ketat pada prosedur;
7. Seringnya melempar urusan kepada pihak lain.

Sementara itu, peneliti lain pernah melakukan penelitian untuk mengetahui faktor buruknya kualitas pelayanan publik pada birokrasi pemerintah, yang lebih banyak disebabkan :

1. Gaji rendah;
2. Sikap mental aparat pemerintah;
3. Kondisi ekonomi buruk pada umumnya.

Pada hakekatnya, kualitas pelayanan publik dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi para pelanggan (masyarakat) atas pelayanan yang sesungguhnya mereka inginkan. Apabila pelayanan dalam prakteknya yang diterima oleh masyarakat sama dengan harapan atau keinginan mereka, maka pelanggan tersebut dikatakan sudah memuaskan.

Terciptanya kepuasan pelanggan dapat memberikan berbagai manfaat, diantaranya hubungan antara pelanggan dan pemberi layanan menjadi harmonis, sehingga memberikan dasar yang baik bagi terciptanya loyalitas pelanggan, membentuk suatu rekomendasi dari mulut ke mulut (*word of mouth*) (lihat gambar 3). Yang menguntungkan bagi pemberi layanan, reputasi yang semakin baik di mata pelanggan, serta laba (PAD) yang diperoleh akan semakin meningkat.

Untuk itu dalam penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa indikator-indikator dalam kualitas pelayanan publik adalah :

1. Ketepatan waktu;
2. Kemudahan dalam pengajuan;
3. Akurasi pelayanan bebas dari kesalahan;
4. Biaya pelayanan.

#### **IV. Metode Penelitian**

Pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif karena peneliti bermaksud memperoleh deskripsi yang mendalam tentang pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah desa Teluk Kepayang khususnya tentang kualitas pelayanan KTP dan KK diberikan oleh Pemerintah Desa Teluk Kepayang Kecamatan Kusan Hulu Kabupaten Tanah Bumbu. Dengan pendekatan ini dimaksudkan agar dapat memperoleh gambaran yang utuh tentang permasalahan pelayanan yang terjadi karena permasalahan penelitian yang masih samar sehingga pendekatan yang tepat adalah

pendekatan kualitatif untuk mendapatkan kejelasan serta dapat dikaji secara mendalam untuk melihat apa yang terjadi pada penelitian ini. Perpaduan data – data primer dan sekunder akan dapat membantu peneliti dalam memperoleh deskripsi tentang permasalahan yang terjadi dalam pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Desa Teluk Kepayang Kecamatan Kusan Hulu Kabupaten Tanah Bumbu. Pelayanan yang diberikan merupakan pelayanan yang bersifat administratif dan diiringi dengan bentuk pelayanan lainnya yang lebih bersifat hubungan sosial antar sesama yang merupakan fenomena sosial dan masalah manusia. Pada pendekatan ini, peneliti membuat suatu gambaran kompleks, meneliti kata-kata, laporan terinci dari pandangan responden, dan melakukan studi pada situasi yang alami. Sehingga peneliti dapat menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.

Penelitian ini termasuk dalam tipe penelitian deskriptif kualitatif yang dimaksudkan untuk mempelajari secara intensif tentang latar belakang permasalahan pelayanan yang diberikan oleh Pemerintahan Desa teluk Kepayang, perpaduan antara keadaan dan posisi suatu peristiwa yang sedang berlangsung saat ini, serta interaksi lingkungan unit sosial tertentu yang bersifat apa adanya (*given*). Subjek penelitian berupa individu, kelompok, institusi dan masyarakat. Dengan demikian peneliti dapat melakukan studi mendalam mengenai pemerintahan desa teluk Kepayang dan permasalahan sosialnya sehingga hasil penelitian memberikan gambaran luas serta mendalam. Subjek yang diteliti relatif terbatas, namun variabel-variabel dan fokus yang diteliti sangat luas dimensinya.

Penelitian ini dilakukan di Desa Teluk Kepayang Kecamatan Kusan Hulu Kabupaten Tanah Bumbu Provinsi Kalimantan Selatan. Pemilihan lokasi penelitian didasarkan atas pertimbangan kesesuaian substansi permasalahan pada penelitian ini dan juga pertimbangan entry data baik orang, program, struktur, maupun interaksi sesuai dengan kebutuhan. Secara khusus pemilihan lokasi di Desa Teluk Kepayang Kecamatan Kusan Hulu adalah

dengan pertimbangan antara lain ; bahwa deesa ini merupakan desa yang memiliki penduduk yang cukup padat dan mobilitas penduduk yang cukup tinggi, serta adanya rencana menjadikan Desa Teluk Kepayang ini menjadi ibukota Kecamatan baru yakni Kecamatan Teluk Kepayang.

Untuk memperoleh data dan informasi yang sangat diperlukan bagi penelitian kualitatif ini, maka di perlukan adanya informan penelitian. Adapun informan kunci penelitian ini adalah Kepala Desa, Sekretaris Desa, Ketua Badan Permusyawaratan Desa, serta beberapa tokoh masyarakat Teluk Kepayang Kecamatan Kusan Hulu Kabupaten Tanah Bumbu Provinsi Kalimantan Selatan.

Untuk memperoleh data dan informasi yang diperlukan maka digunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut: 1.

Studi kepustakaan; 2. Wawancara; 3. Dokumentasi; serta 4. Observasi lapangan.

Untuk menjawab pertanyaan dalam penelitian ini digunakan teknik analisis dengan pendekatan kualitatif. Analisis kualitatif bermakna sebagai suatu pengertian analisis yang didasarkan pada argumentasi logika. Namun materi argumentasi didasarkan pada data yang diperoleh melalui kegiatan teknik perolehan data. Baik studi lapangan maupun studi pustaka, di dalam menganalisisnya tidak berdasarkan pada perhitungan-perhitungan kuantitatif, tetapi pada kemampuan nalar peneliti dalam menghubungkan-hubungkan fakta, data dan informasi. Kemudian data yang diperoleh akan disusun secara sistematis pada tiap kategori. Kecenderungan masing-masing kategori akan dianalisis sehingga diharapkan muncul gambaran yang dapat mengungkapkan permasalahan penelitian.

Teknik yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis kualitatif menurut Miles and Huberman dalam Sugiyono (2008:91) : Reduksi data, yaitu proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan pengabstrakan dan transformasi data mentah atau data kasar yang muncul dalam catatan tertulis di lapangan. Reduksi data dilakukan dengan membuat ringkasan, mengembangkan sistem pengodean, menelusuri tema, membuat

gugus-gugus dan menulis memo. Penyajian data, yaitu proses penyusunan informasi yang kompleks dalam bentuk yang sistematis sehingga menjadi lebih sederhana dan selektif, serta dapat dipahami maknanya. Penyajian data dimaksudkan untuk menentukan pola-pola bermakna, serta memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Setelah data direduksi peneliti melakukan penyajian data sehingga data-data mengenai penelitian ini, dapat terorganisasikan, tersusun dalam pola hubungan, sehingga semakin mudah dipahami. Menarik kesimpulan, yaitu analisa dilakukan secara terus-menerus baik selama maupun sesudah pengumpulan data guna menarik kesimpulan yang dapat menggambarkan suatu pola tentang peristiwa yang terjadi. Peneliti dapat membuat kesimpulan yang longgar dan terbuka yang pada awalnya belum jelas kemudian meningkat menjadi lebih rinci dan mengakar dengan kokoh. Kesimpulan akhir dirumuskan setelah pengumpulan data terakhir, tergantung pada catatan-catatan lapangan, pengodean, penyimpanan data dan metode pencarian ulang yang digunakan. Penarikan kesimpulan dilakukan berdasarkan matriks-matriks yang dibuat untuk menemukan pola yang sesuai dengan penelitian.

#### **V. Hasil Penelitian dan Pembahasan Pelayanan yang Diberikan Oleh Pemerintah Desa Teluk Kepayang Kecamatan Kusan Hulu Kabupaten Tanah Bumbu**

Pelayanan umum adalah mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik. Dalam hal ini pula yang membuat pelayanan di Desa Teluk Kepayang dijalankan dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu dijelaskan oleh Kepala Desa Teluk Kepayang, Siswan, bahwa :

“kita sebagai perangkat desa mau tidak mau harus menjalankan pelayanan kepada masyarakat karena memang sudah tugas kita.

Terkait dengan pengurusan KTP dan Kartu Keluarga, memang kita sifatnya hanya memberikan rekomendasi untuk diproses lebih lanjut.” (wawancara tanggal 1 Agustus 2012)

Dari penjelasan Kepala Desa Teluk Kepayang tersebut dapat diketahui bahwa bentuk pelayanan yang diberikan dalam administrasi kependudukan di Desa Teluk Kepayang hanyalah suatu rekomendasi dari kepala desa untuk dapat dilanjutkannya proses pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK). Hal ini juga dijelaskan oleh Sekretaris Desa Teluk Kepayang, Sutrisno, bahwa :

“pelayanan administrasi terkait kependudukan memang oleh desa bentuknya adalah rekomendasi kelapa desa, namun dalam prakteknya kan urusan KTP dan Kartu Keluarga ini kadang tidak dimengerti oleh masyarakat, sehingga kita yang dimintai bantuan untuk memprosesnya selanjutnya” (wawancara tanggal 1 Agustus 2012)

Dalam hal ini, tersirat bahwa bentuk pelayanan yang diberikan oleh pengurus Desa Teluk Kepayang tidak hanya secara administratif, tetapi juga pelayanan tambahan, yakni proses lanjutan untuk pegurusan KTP dan KK. Walaupun masyarakat ada yang mengerti tentang prosedur pembuatan KTP dan KK, mereka juga tetap biasanya menggunakan jasa dari orang-orang pemerintah desa, hal ini sebagaimana di jelaskan oleh Ketua BPD Desa Teluk Kepayang, Jemuri Karyo, bahwa :

“dalam pengurusan KTP dan Kartu Keluarga ini kadang tidak dimengerti oleh masyarakat, namun tidak sedikit juga yang memang mengerti tentang bagaimana mengurusnya tetapi tetap meminta bantuan kepada kepala desa atau sekretaris desa untuk diuruskan pembuatan KTP dan KK-nya” (wawancara tanggal 2 Agustus 2012)

Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah desa ini merupakan pelayanan tambahan yang memang tiak pernah ada sebelumnya pada peraturan manapun. Namun implikasi dari pelayanan tambahan yang diberikan oleh pemerintah desa tersebut adalah biaya. Hal inilah yang dijelaskan oleh Kepala Desa Teluk Kepayang, Siswan, bahwa :

“untuk mengurus KTP dan KK itu kita memang tidak pernah minta atau memerintahkan kami yang menguruskan, tetapi masyarakat sendiri yang meminta, untuk biayanya memang ada dikarenakan untuk menguruskan KTP dan KK itu harus ke Disdukcapil, jauh jaraknya dari desa ini, ya kita perlu biaya transportasi juga.” (wawancara tanggal 1 Agustus 2012)

Memang dalam pengurusan KTP dan KK oleh masyarakat yang dilimpahkan kepada pengurus desa ini memunculkan biaya baru bagi masyarakat, akan tetapi biaya ini memang diperlukan karena untuk pengurusan KTP dan KK tidak ada anggaran untuk bentuk subsidi kepada masyarakat dan juga tidak sebagai tugas dan fungsi pemerintahan desa untuk mengurus itu. Walaupun demikian, kualitas pelayanan dari pemerintah desa tetap harus ditinjau karena kejelasan dan kepastian terhadap pelayanan yang ada merupakan salah satu faktor penting dalam pelayanan publik. Pada prinsipnya masyarakat sangat membutuhkan adanya kejelasan dan kepastian tentang persyaratan dan prosedur yang harus dipenuhi oleh masyarakat yang ingin memperoleh jasa pelayanan dari aparat baik dari segi biaya maupun ketepatan waktu. Kejelasan dan kepastian menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003, standar pelayanan, sekurang-kurangnya meliputi :

1. Prosedur Pelayanan  
Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
2. Waktu Penyelesaian  
Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
3. Biaya Pelayanan  
Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
4. Produk Pelayanan  
Hasil pelayanan yang diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

5. Sarana dan Prasarana  
Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
6. Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan

Terkait dengan hal tersebut dijelaskan oleh Sekretaris Desa Teluk Kepayang, bahwa :

“kami kurang tau mengapa masyarakat melimpahkan urusan ini kepada kami, mungkin karena ketidaktahuan masalah prosedur atau juga karena kesibukan mereka yang tidak ingin direpotkan dengan urusan KTP dan KK. Penyelesaian urusannyapun tergantung dari Capil, kalau mereka cepat ya kita cepat juga menyerahkan kepada masyarakat.” (wawancara tanggal 2 Agustus 2012)

Melihat kualitas pelayanan dari segi waktu yang diberikan oleh Desa Teluk Kepayang dalam hal pengurusan KTP dan KK sangat tergantung kepada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Tanah Bumbu karena memang merekalah yang secara undang-undang yang memproses urusan ini.

Dari pernyataan Sekretaris Desa Teluk Kepayang tersebut memunculkan pertanyaan baru, yakni apakah standar operasional dan prosedur pelayanan publik yang diselenggarakan di Kabupaten Tanah Bumbu oleh Desa Teluk Kepayang tidak disosialisasikan ke masyarakat? Hal ini dijawab oleh Sekretaris Desa Teluk Kepayang :

“kami tidak pernah sosialisasi tentang itu, tetapi kan sebagian dari masyarakat sudah memahami tapi yang belum tanggap ini yang belum/kurang memahami, sebenarnya cuma sebagian besar dari masyarakat sudah memahami.” (wawancara tanggal 2 Agustus 2012)

Dari pernyataan Sekretaris Desa Teluk Kepayang tersebut memang menginformasikan bahwa tidak pernah dilakukan sosialisasi mengenai prosedur pelayanan publik (termasuk masalah KTP dan KK) di Desa Teluk Kepayang.

Seperti yang telah diketahui sebelumnya bahwa dalam pengurusan KTP dan KK yang memang diluar dari tupoksi

Kepala Desa dan Sekretaris Desa Teluk Kepayang, namun mereka didorong oleh kepedulian dan tanggungjawab mereka sebagai pengurus desa. Hal ini disampaikan oleh salah seorang tokoh masyarakat Desa Teluk Kepayang ( bapak Sukarjan) sebagai berikut.

“kami hanya merasa bahwa kami ini punya tanggung jawab kepada keluarga kami, khususnya dalam pemenuhan kebutuhan perekonomian keluarga sangat tergantung pada saya, karena saya sebagai seorang karya pada perkebunan kelapa sawit, jadi bila hanya untuk pengurusan KTP dan KK itu kami meminta bantuan kepada aparatur desa untuk menguruskannya, dan ada semacam tenggangrasa kami untuk memberikan tambahan biaya kepada mereka yang menguruskan, kebutuhan kami ”. (wawancara tanggal 1 Agustus 2012)

Menanggapi hal tersebut di atas , dijelaskan oleh Sekretaris Desa Teluk Kepayang bahwa: “kami tidak pernah memaksakan untuk meminta biaya itu kepada masyarakat sebagaimana biasanya pungli itu. Ini adalah murni karena masyarakat minta uruskan, dan mereka membayar biaya transportasi sebagai ganti ongkos kalau mereka yang mengurus sendiri ke Capil.” (wawancara tanggal 2 Agustus 2012)

Terkait dengan adanya biaya tambahan pengurusan oleh aparatur desa dalam hal pengurusan dokumen KTP dan KK, dijelaskan oleh salah seorang warga desa Teluk Kepayang ( ibu Siti Maimunah) sebagai berikut : “yah...,seharusnya kami itu dibantu dalam hal pegurusan KTP, KK atau administrasi lainnya itu tidak perlu lagi ada biaya tambahan atau apalah namanya...,karena kan biaya dapat dianggarkan oleh desa sendiri...” (wawancara tanggal 02 Agustus 2012).

Seiring dengan perkembangan dunia yang semakin cepat dengan berbagai implikasi yang ditimbulkan mendorong masyarakat untuk lebih memacu diri untuk mengikuti arus perubahan dan perkembangan tersebut. Kondisi ini telah membentuk kemampuan kritis masyarakat untuk mengekspresikan kedaulatannya dalam hubungan dengan kekuasaan, dimana masyarakat saat ini bukan hanya menuntut

terpenuhinya kebutuhan akan pelayanan publik, tetapi bagaimana kualitas pelayanan publik itu diberikan kepada masyarakat.

Namun demikian, pada kenyataannya masih ditemukan tidak konsistennya antara waktu tunggu dengan waktu penyelesaiannya yang dilaksanakan di Pemerintahan Desa Teluk Kepayang Kecamatan Kusan Hulu, dijelaskan oleh Ketua BPD Desa Teluk Kepayang bahwa :

“saat ini kalau melakukan pengurusan di kantor kepala desa dapat dikatakan tergolong cukup memakan waktu. kalau KTP dan KK dulu paling lama 1 minggu, kalau sekarang bisa sampai 1 bulan dan lebih. (wawancara tanggal 2 Agustus 2012)

Mengenai kondisi tersebut di atas, dari pihak Kepala Desa memberi penjelasan perihal menyangkut waktu pengurusan yaitu :

“sebenarnya pengurusan tidak lama untuk surat-surat pengantar. Tapi baru ini sejak berubah sistem SIAK (sistem informasi akte kependudukan) itu memang tergantung dari Capil, berapa lama mereka mengerjakannya, karena KK dengan KTP tersebut sudah Kabupaten yang melaksakannya, kalau kepala desa hanya surat pengantar, atau blangko-blangko. (wawancara tanggal 2 Agustus 2012)

Menyangkut hal kejelasan prosedur, pihak Pemerintahan Desa Teluk Kepayang dituntut untuk mampu memberikan kejelasan informasi tentang pelayanan yang diberikan berkaitan dengan pelayanan publik yang diberikan. Dalam hal ini pihak pihak Pemerintahan Desa Teluk Kepayang sebenarnya telah melakukan upaya sosialisasi kepada masyarakat secara tidak langsung walau dari pernyataan Sekretaris Desa sebelumnya menyebutkan tidak pernah dilakukan sosialisasi. Menyangkut hal tersebut, Ketua BPD Desa Teluk Kepayang mengatakan :

“prosedur yang ditetapkan seharusnya dipasang dengan jelas berapa sebenarnya standar biaya yang sesuai aturan, sehingga ada kejelasan bagi masyarakat pengguna layanan. Hal ini untuk menghindari terjadinya permainan sogokmenyogok dalam proses pelayanan tersebut.” (wawancara tanggal 2 Agustus 2012)

Indikator berikut akurasi pelayanan yang berkaitan dengan apakah pelayanan tersebut bebas dari kesalahan, menunjukkan dalam setiap permohonan pelayanan masih ditemukan kesalahan-kesalahan yang berkaitan dengan hal-hal teknis, misalnya kesalahan dalam proses pengetikan dokumen. Hal ini patut sebenarnya masih dapat dianggap wajar, tetapi sebagai konsumen yang ingin mendapat pelayanan yang terbaik seharusnya setiap kesalahan hendaknya dapat dikurangi bahkan tidak terdapat kesalahan sedikitpun. Dari pihak Pemerintahan Desa Teluk Kepayang, menyadari bahwa setiap kesalahan seperti salah ketik, merupakan murni kesalahan aparatur Pemerintahan Desa maka pihaknya siap untuk memperbaiki dan mengganti setiap kesalahan tersebut dan masyarakat tidak dipungut biaya tambahan. Seperti yang terungkap oleh Sekretaris Desa sebagai berikut :

“kalau masalah itu, kami mengakui setiap kesalahan yang bersifat administrasi teknis yang disebabkan oleh individu aparatur kami, dan akan dengan mudah dan secepatnya akan dilakukan perbaikan secara gratis, karena itu merupakan tanggung jawab kami untuk melayani masyarakat. Hanya saja kami juga berharap agar masyarakat dapat memaklumi akan kemampuan sumber daya aparatur desa yang ada...tetapi kami tetap berupaya semaksimal mungkin memberikan pelayanan kepada mereka (masyarakat). Karena bila masyarakat puas kami senang...” (wawancara tanggal 3 Agustus 2012).

Terkait dengan sumber daya aparatur pemerintahan di desa dijelaskan oleh kepala desa Teluk Kepayang sebagai berikut :

“...aparatur desa kami memang dari segi pendidikan tidak terlalu memadai...jadi dari segi kompetensi cukup minim, namun pada umumnya mereka bekerja sungguh – sungguh dan memiliki integritas dan rata – rata memiliki ketrampilan dasar yang cukup...misalnya mereka semua mampu menggunakan dan mengerti tentang penggunaan komputer dan mesin tik...jadi, sebenarnya kami dapat memberikan pelayanan sebaik – baiknya...”

Konsep pelayanan yang baik seperti etika, kejujuran dan kemudahan serta segi keterjaminan akan misalnya kerahasiaan akan

dokumen pribadi masyarakat yang ada di kantor kepala desa dapat dijelaskan oleh sekretaris desa sebagai berikut: “ Pada umumnya kami tidak akan membuka atau membeberkan data pribadi warga desa,tanpa diminta atau seizing oleh yang bersangkutan dan atau oleh keluarga dekatnya...” (wawancara tanggal 2 Agustus 2012)

Hal ini juga seiring dengan pernyataan ketua BPD Desa Teluk Kepayang berikut ini : “Wah kalau masalah pungutan, itu tidak ada.. yang ada itu setahu saya berupa ongkos pengurusan oleh aparatur desa, karena di desa tidak ada anggaran transportasi bagi aparatur desa ke kantor kecamatan ataupun ke kabupaten, itupun biasanya disampaikan kepada masyarakat dengan sangat berhati – hati dan dan tidak terlalu besar atau dalam kewajaran saja...masyarakatkan tahu berapa biaya yang harus dikeluarkan bila mereka berangkat sendiri...”. (wawancara tanggal 2 Agustus 2012).

Hal lain yang menjadi bukti langsung menunjukkan bahwa secara umum, pelayanan yang diberikan Pemerintahan Desa Teluk Kepayang kurang memadai. Seperti jumlah petugas yang memberikan pelayanan saat ini hanya terdiri dari 7 aparat yang terdiri dari Kepala Desa, Sekretaris Desa , Kaur Pemerintahan, Bendahara Desa, Kaur Pembangunan, Kaur Umum dan Tata Usaha. Ditinjau dari segi peralatan dan fasilitas pada kantor Pemerintahan Teluk Kepayang terlihat bahwa ketersediaan peralatan sangat tidak memadai, dimana fasilitas penunjang kerja yang tersedia hanya terdiri dari 1 unit Komputer PC, Laptop milik pribadi sekretaris desa, mesin ketik. Jadi pegawai dalam memberikan pelayanan masih menggunakan peralatan seadanya. Tempat bekerja atau istilah umum yang sering dipakai adalah sekretariat atau kantor merupakan wahana pelaksanaan segala aktivitas yang sesuai dengan tugas dan fungsinya. Faktor tempat kerja merupakan salah satu indikator yang mempengaruhi kualitas kerja. Suasana tempat kerja yang baik akan sangat mendukung tercapainya hasil yang diinginkan dan sebaliknya tempat kerja yang kurang biasanya akan berpengaruh terhadap tidak maksimalnya pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditentukan. Disamping hal tersebut kondisi

kantor juga sangat berpengaruh terhadap aspek kenyamanan para penerima layanan. Kenyataan yang ada di Pemerintahan Desa Teluk Kepayang menunjukkan bahwa faktor kenyamanan bagi masyarakat kurang diperhatikan. Hal ini terlihat dari kondisi ruang pelayanan yang tidak memperhatikan faktor kenyamanan seperti yang distandarkan. Menanggapi hal ini, Kepala Desa Teluk Kepayang menegaskan :

“kami menyadari bahwa keberadaan kantor Pemerintahan Desa Teluk Kepayang dalam melayani masyarakat masih jauh dari sempurna. Tetapi hal ini berhubungan dengan minimnya anggaran dan bantuan yang kita terima untuk penataan kantor. “ (wawancara tanggal 2 Agustus 2012)

Kecepatan merespons akan permohonan masyarakat merupakan bukti bahwa organisasi diarahkan untuk memuaskan masyarakat. Dalam memberikan pelayanan publik, penempatan kepentingan masyarakat harus menjadi prioritas pelayanan dari aparat birokrasi. Dengan adanya prioritas yang ditujukan terhadap pengguna jasa dalam pelayanan, maka aparat sudah sepatutnya untuk bisa menempatkan kepentingan masyarakat di atas kepentingan pribadi maupun golongan. Dalam hal kesiapan aparat pelayanan ada beberapa hal yang penting yang perlu diamati mengenai keberadaan aparat dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Hal penting yang menjadi faktor penting dari keberadaan aparat di kantor Pemerintahan Desa Teluk Kepayang adalah tingkat pendidikan aparat.

Komposisi tingkat pendidikan aparat Desa Teluk Kepayang memperlihatkan bahwa kemampuan aparat di Pemerintahan Desa Teluk Kepayang belum begitu maksimal. Hal ini dibuktikan dengan tingkat pendidikan yang tergolong minim ataupun rendah, dimana kualifikasi jenjang pendidikan yang dimiliki aparat masih pada level SLTA, SLTP dan SD. Ada suatu fenomena yang menarik dari keberadaan para aparat yang bertugas di kantor Pemerintahan Desa Teluk Kepayang, yaitu tidak ada satu petugas pun yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), kecuali Sekretaris Desa. Hal ini sesuai dengan keterangan yang diberikan oleh Sekretaris Desa, yang mengatakan :

“kebiasaan aparat dan masyarakat Desa Teluk Kepayang dari mulai dulu dan sekarang udah menjadi desa Teluk Kepayang ini yaitu dikarenakan seluruh perangkat aparat desa bukanlah dari kalangan PNS melainkan penduduk atau masyarakat biasa yang diangkat 5 tahun sekali menjadi aparat desa Teluk Kepayang. “(wawancara tanggal 2 Agustus 2012)

Mengenai gambaran pelaksanaan pendelegasian wewenang di kantor Pemerintahan Desa Teluk Kepayang dapat dilihat dari keterangan yang diberikan oleh Sekretaris Desa yang mengatakan : “pendelegasian wewenang itu tidak ada. kalau tugas ya tetap kita selesaikan sendiri aja.” (wawancara tanggal 2 Agustus 2012)

Kemampuan melakukan kerja sama pada kantor Pemerintahan Desa Teluk Kepayang terlihat masih kurang efektif terutama kerja sama antara atasan dan bawahan kurang berjalan dengan baik. Mengenai kondisi ini dapat di lihat dari penuturan Kaur Pemerintahan yang mengatakan :

“kepala desanya baru, dan masih muda, untuk kesemangatan dapat digolongkan sangat baik akan tetapi kalau untuk mengarahkan atau pun untuk memberikan sesuatu atau pun pengarah-pengarahan dan penyuluhan belum tercapai, kira-kira belum bisa untuk mengambil suatu kebijakan dari segi wewenangnya sebagai Kepala Desa.” (wawancara tanggal 3 Agustus 2012).

Indikator penting lainnya adalah respon dan kepedulian aparat terhadap kemudahan pemenuhan kebutuhan akan pelayanan bagi masyarakat. Kemudahan dalam pengajuan permohonan dan kelengkapan administrasi yang menyangkut prosedur atau tata cara, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan dilaksanakan. Kelengkapan administrasi akan mempermudah dalam proses penyelesaian setiap urusan pelayanan dan diperoleh data yang benar. Menyangkut hal ini, Pemerintahan Desa Teluk Kepayang telah berupaya mengupayakan kemudahan pengurusan dengan tetap menekankan unsur kelengkapan administrasi dalam pengajuan permohonan serta pelaksanaan semua urusan sesuai dengan prosedur yang ada.

Prosedur Pelayanan Kartu Keluarga pada dasarnya sama dengan prosedur pelayanan Kartu Tanda Penduduk. Oleh sebab itu penulis hanya menguraikan prosedur Pelayanan Kartu Tanda Penduduk. Persyaratan yang diperlukan :

1. Surat pengantar RT dan RW Ke desa.
2. Isi formulir yang diperlukan di desa.
3. Kartu keluarga yang masih dimiliki.
4. Pas foto hitam putih 3 x 4 = 2 lembar

### **Pembahasan**

Sesuai dengan kerangka teori maka aspek pelayanan yang diberikan oleh Desa Teluk Kepayang akan dilihat dari beberapa dimensi di bawah ini.

Dengan hanya mengandalkan jumlah tenaga pelayanan sebanyak 7 orang termasuk kepala desa, praktis yang aktif itu hanya 6 orang saja minus kepala desa. Dapat dibayangkan bagaimana kepadatan seorang petugas atau aparatur desa dalam melayani kebutuhan – kebutuhan administrasi masyarakat di desa. Ditambah lagi setiap kepala urusan di desa tidak mempunyai seorangpun staf yang membantunya. Dalam kondisi padatnya mobilitas warga yang berurusan di kantor desa Teluk Kepayang, dengan keperluan yang beragam. Biasanya aparatur desa termasuk kepala desa tidak sebatas memberikan pelayanan administrasi semata, namun biasanya segala urusan sosial kemasyarakatan lainnyapun biasanya masyarakat melibatkan atau memerlukan bantuan kepala desa beserta aparaturnya. Misalnya disamping urusan dokumen kependudukan yang menjadi kebutuhan dasar warga desa, juga permasalahan agrarian atau sengketa pertanahan yang juga menjadi salah satu urusan pemerintah desa yang cukup menyita waktu, tenaga dan pikiran aparatur pemerintahan desa Teluk Kepayang.

Dalam penelitian ini, peneliti fokus pada permasalahan pelayanan dasar kependudukan yakni pelayanan Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga. Karena dua hal ini merupakan hak dasar bagi setiap warga masyarakat yang tinggal di desa Teluk

Kepayang. Dokumen awal yang harus dimiliki oleh warga desa Teluk Kepayang sebelum memperoleh hak – hak lainnya sebagai warga desa adalah kelengkapan kepemilikan KTP dan KK terlebih dahulu.

Untuk dapat menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk. Zeithaml (dalam Arbain, dkk, 2011:17) mengemukakan dalam mendukung hal tersebut, ada 10 (sepuluh) dimensi yang harus diperhatikan dalam melihat tolok ukur kualitas pelayanan publik, yaitu sebagai berikut :

1. *Tangible*, terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi;

Dimensi bukti langsung berkaitan dengan penampilan fisik, peralatan personal dan media komunikasi. Dimensi berwujud dalam kaitan dengan penelitian ini dapat dijelaskan oleh indikator seperti antara lain :

1. Fasilitas kantor dan peralatan perkantoran yang memadai.
2. Personel yang memadai
3. Instrumen / peralatan komunikasi

Berkaitan dengan tiga hal tersebut di atas, Pemerintah Desa Teluk Kepayang telah memiliki kantor desa yang cukup memadai. Sementara personel aparatur desa yang masih minim terkadang tidak cukup membantu dalam hal kecepatan pelayanan terhadap masyarakat. Karena aparatur desa sering sekali melaksanakan tugas secara tumpang tindih, atau dengan istilah lain petugas di kantor desa melaksanakan beberapa pekerjaan yang harus dilaksanaka dalam waktu yang bersamaan.

Jumlah petugas pelayanan, perlengkapan teknis pelayanan, informasi pelayanan dan kondisi tempat pelayanan.

Dimensi bukti langsung menunjukkan bahwa secara umum, pelayanan yang diberikan Pemerintahan Desa Teluk Kepayang kurang memadai. Seperti jumlah petugas yang memberikan pelayanan saat ini hanya terdiri dari tujuh orang yang terdiri dari Kepala Desa, Sekretaris Desa , Kaur Pemerintahan, Bendahara Desa, Kaur Pembangunan, Kaur Umum dan Tata Usaha. Ditinjau dari segi peralatan dan fasilitas pada kantor Pemerintahan Teluk

Kepayang terlihat bahwa ketersediaan peralatan sangat tidak memadai, dimana fasilitas penunjang kerja yang tersedia hanya terdiri dari 2 mesin ketik. Jadi pegawai dalam memberikan pelayanan masih menggunakan mesin ketik. Tempat bekerja atau istilah umum yang sering dipakai adalah sekretariat atau kantor merupakan wahana pelaksanaan segala aktivitas yang sesuai dengan tugas dan fungsinya. Faktor tempat kerja merupakan salah satu indikator yang mempengaruhi kualitas kerja. Suasana tempat kerja yang baik akan sangat mendukung tercapainya hasil yang diinginkan dan sebaliknya tempat kerja yang kurang biasanya akan berpengaruh terhadap tidak maksimalnya pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditentukan. Disamping hal tersebut kondisi kantor juga sangat berpengaruh terhadap aspek kenyamanan para penerima layanan. Kenyataan yang ada di Pemerintahan Desa Teluk Kepayang menunjukkan bahwa faktor kenyamanan bagi masyarakat masih kurang memadai.

2. *Reliable*, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat; Aspek kehandalan ini antara lain ditentukan oleh sejauhmana kemampuan aparat untuk melaksanakan jasa yang dijanjikan dengan tepat dan terpercaya (keandalan). Salah satu indikator dalam memperoleh kualitas pelayanan publik yang baik maka yang perlu untuk diperhatikan adalah ketepatan waktu pelayanan yang berkaitan dengan waktu tunggu dan proses. Semakin cepat dan tepat waktu dalam proses pelayanan, maka akan membuat pengguna jasa semakin puas. Pelayanan cepat dan efisien akan memberikan kesenangan tersendiri kepada masyarakat pengguna jasa. Oleh karena itu, kepastian pelayanan harus diberikan kepada setiap masyarakat pengguna jasa, baik menyangkut prosedur maupun aturan dengan pertimbangan bahwa masyarakat tidak akan merasa sulit apabila berurusan dengan birokrasi. Keinginan masyarakat pengguna jasa untuk mendapatkan pelayanan yang cepat tanpa mengikuti prosedur yang ada akan dapat memberi peluang adanya tindakan penyimpangan. Namun demikian, pada kenyataannya masih ditemukan tidak

konsistennya antara waktu tunggu dengan waktu penyelesaiannya yang dilaksanakan di Pemerintahan Desa Teluk Kepayang Kecamatan Kusan Hulu.

Pemberian pelayanan yang memenuhi standar yang telah ditetapkan memang menjadi bagian yang perlu dicermati. Saat ini masih sering dirasakan bahwa kualitas pelayanan minimum sekalipun masih jauh dari harapan masyarakat. Yang lebih memprihatinkan lagi, masyarakat hampir sama sekali tidak memahami secara pasti tentang pelayanan yang seharusnya diterima dan sesuai dengan prosedur pelayanan yang baku oleh pemerintah. Masyarakat pun enggan mengadukan apabila menerima pelayanan yang buruk, bahkan hampir pasti mereka pasrah menerima layanan seadanya. Kenyataan semacam ini terdorong oleh sifat *public goods* menjadi monopoli pemerintah khususnya dinas/instansi pemerintah daerah dan hampir tidak ada pembeda dari pihak lain. Praktek semacam ini menciptakan kondisi yang merendahkan posisi tawar dari masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan dari pemerintah, sehingga memaksa masyarakat mau tidak mau menerima dan menikmati pelayanan yang kurang memadai tanpa protes. Dalam pelayanan publik aparat birokrasi sebagai pemberi layanan (melayani) orang atau masyarakat pengguna jasa yang memiliki kepentingan pada organisasi tersebut harus sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sebagai perwujudannya dari apa yang seharusnya diperhatikan dan dilakukan oleh pelayan publik agar layanan menjadi baik, maka aparat birokrasi dalam memberikan layanan terhadap pengguna jasa seharusnya memperhatikan prosedurnya yang sederhana, masyarakat dilayani dengan wajar tanpa pilih kasih dan perlakuan yang terbuka. Menyangkut hal kejelasan prosedur ini, pihak Pemerintahan Desa Teluk Kepayang dituntut untuk mampu memberikan kejelasan informasi tentang pelayanan yang diberikan berkaitan dengan pelayanan publik yang diberikan. Dalam hal ini pihak Pemerintahan Desa Teluk Kepayang sebenarnya telah melakukan upaya sosialisasi kepada masyarakat secara tidak langsung walau dari pernyataan Sekretaris

Desa sebelumnya menyebutkan tidak pernah dilakukan sosialisasi.

3. *Responsiveness*, kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan; Kecepatan merespons akan permohonan masyarakat merupakan bukti bahwa organisasi diarahkan untuk memuaskan masyarakat. Dalam memberikan pelayanan publik, penempatan kepentingan masyarakat harus menjadi prioritas pelayanan dari aparat birokrasi. Dengan adanya prioritas yang ditujukan terhadap pengguna jasa dalam pelayanan, maka aparat sudah sepatutnya untuk bisa menempatkan kepentingan masyarakat di atas kepentingan pribadi maupun golongan. Dalam hal kesiapan aparat pelayanan ada beberapa hal yang penting yang perlu diamati mengenai keberadaan aparat dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Hal penting yang menjadi faktor penting dari keberadaan aparat di kantor Pemerintahan Desa Teluk Kepayang adalah kemampuan aparatur dalam merespon kebutuhan masyarakat. Hal ini dapat diperoleh dari pengalaman dan atau pengarahan dari kepala desa sebagai leader di pemerintah desa.

Kemampuan pada aspek ini akan dilihat dari responsivitas aparat dalam pelayanan, yang tampak dari pelayanan pegawai yang tanggap terhadap kesiapan diri petugas dalam melayani, respon terhadap kebutuhan pelanggan/masyarakat dan tanggap terhadap masalah yang dihadapi. Kecepatan merespons akan permohonan masyarakat merupakan bukti bahwa organisasi diarahkan untuk memuaskan masyarakat. Dalam memberikan pelayanan publik, penempatan kepentingan masyarakat harus menjadi prioritas pelayanan dari aparat birokrasi. Dengan adanya prioritas yang ditujukan terhadap pengguna jasa dalam pelayanan, maka aparat sudah sepatutnya untuk bisa menempatkan kepentingan masyarakat di atas kepentingan pribadi maupun golongan. Dalam hal kesiapan aparat pelayanan ada beberapa hal yang penting yang perlu diamati mengenai keberadaan aparat dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Hal penting yang menjadi faktor penting dari keberadaan

aparat di kantor Pemerintahan Desa Teluk Kepayang adalah tingkat pendidikan aparat.

4. *Competence*, tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan ketrampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan;

Kemampuan aparatur dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat merupakan hal yang sangat menentukan kepuasan pelanggan/kostumer. Kemampuan dan ketrampilan sesuai bidangnya, sehingga apa yang menjadi bidang tugas dan kewajiban seorang aparatur dapat dilaksanakan dengan sebaik – baiknya. Hal ini dapat berawal dari tingkat pendidikan aparatur itu sendiri, atau berdasarkan pengalaman pekerjaan yang pernah dilakukan oleh seseorang. Tingkat pendidikan aparatur desa Teluk Kepayang pada umumnya sudah cukup memadai, aparatur desa yang rata – rata tamat Sekolah Menengah Atas (SMA). Dan rata – rata memiliki pengalaman dalam pelayanan dan organisasi desa, semua kepala urusan dan sekretaris desa merupakan aparatur desa yang memang sudah berpengalaman.

5. *Courtesy*, sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi;

Dalam memberikan pelayanan secara umum karena memang pola pelayanan yang diberikan lebih pada bersifat hubungan kekeluargaan, sehingga biasanya interaksi sangat mudah terjadi antara petugas pemerintah desa dengan masyarakat. Adat istiadat “ ke-timura-an” masih sangat kental dalam budaya pergaulan masyarakat desa Teleuk Kepayang. Memang suku bangsa yang ada cukup beragam, tetapi memang kepala desa dan para tokoh masyarakat selalu menanamkan agar dalam memberikan pelayanan apapun kepada masyarakat harus didasari oleh keramah tamahan dan bersahabat, yang terpenting dalam memberikan pelayanan harus dengan ikhlas, intinya adalah bahwa pelayanan yang terbaik harus diutamakan sehingga kepuasan atas pelayanan yang diberikan benar – benar dirasakan oleh masyarakat desa teluk kepayang ataupun pihak luar yang membutuhkan pelayanan apapun di

lingkungan pemerintahan desa Teluk Kepayang.

6. *Credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat;

Aspek ini berdasarkan apa yang diperoleh dari observasi peneliti dan beberapa dialog baik dengan aparatur pemerintahan desa maupun dengan beberapa orang tokoh masyarakat, bahwa tidak ada sesuatu pun yang tidak berdasarkan kesepakatan antara pemberi layanan dengan yang diberikan pelayanan. Aspek ini sangat berkaitan erat dengan prinsip pelayanan secara kekeluargaan dengan sopan dan santun. Pada segi ini masyarakat cukup merasa puas atas layanan yang diberikan.

7. *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari berbagai bahaya dan resiko;

Dalam pelayanan administrasi seperti pengantar KTP dan KK ataupun pelayanan administrasi lainnya selalu melalui tahapan – tahapan prosedur yang sudah ditetapkan. Hal ini dimaksudkan dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat, meminimalisir kemungkinan – kemungkinan kesalahan dalam hal baik sumber data maupun data hasil proses pelayanan yang diberikan. Dengan demikian maka data yang dihasilkan benar – benar valid dan tidak ada resiko yang timbul akibat yang berimplikasi pada ketentuan peraturan dan perundang – undangan. Dalam hal ini termasuk bagaimana menjaga kerahasiaan terhadap dokumen milik perseorangan yang tidak untuk dipublikasi, serta demikian pula dengan adanya pembiayaan yang ditimbulkan adalah berdasarkan peraturan yang ada atau berdasarkan adanya kesepakatan. Sehingga tidak menimbulkan akibat yang bersifat pada pelanggaran hukum. Dengan pola atau mekanisme pelayanan seperti ini, pada umumnya masyarakat penerima layanan merasa puas dan merasa sangat terbantu dengan mekanisme yang diterapkan.

8. *Access*, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan;

Dalam hal ini mekanisme pelayanan oleh Pemerintah Desa Teluk Kapayang sudah sangat memadai, hal ini terlihat dari fasilitas yang disediakan. Termasuk dalam setiap tahapan pelayanan dapat dilakukan

dengan komunikasi satu arah antara petugas dengan masyarakat yang membutuhkan pelayanan. Lokasi ruang konsultasi pun sangat nyaman, sehingga pembicaraan atau dialog yang terjadi antara kedua pihak. Sehingga menimbulkan rasa nyaman aman baik yang membutuhkan pelayanan maupun bagi petugas pemberi layanan.

9. *Communication*, kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat;

Dari hasil penelitian, dapat diketahui bahwa jalinan komunikasi antara aparatur pemerintah desa Teluk Kepayang dengan masyarakat yang membutuhkan pelayanan dapat berlangsung dengan sangat baik. Demikian pula sosialisasi selalu dilakukan oleh pemerintah desa baik itu oleh kepala desasendiri maupun oleh sekretaris desa dan ketua BPD, dilakukan dalam berbagai kesempatan dan waktu baik secara formal maupun nonformal, artinya dalam berbagai kesempatan selalu dilaksanakan. Sehingga setiap informasi baru selalu dengan cepat dapat diketahui oleh masyarakat. Dalam pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah desa, dilaksanakan secara timbal balik, artinya para petugas dan penerima layanan dialog satu arah, sehingga keinginan dan aspirasi atau informasi baru senantiasa dapat secara langsung diperoleh atau didengarkan. Hal seperti ini sudah berlangsung sejak lama, bahkan sudah terjadi sejak periode jabatan kepala desa terdahulu.

10. *Understanding the customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Data penelitian menunjuk bahwa upaya – upaya menangkap kebutuhan masyarakat senantiasa dilakukan secara bersama – sama antara pihak pemerintah dengan unsure lembaga perwakilan seperti BPD. Hal ini dilakukan secara berkala melalui rapat – rapat musyawarah yang dilaksanakan setiap satu bulan sekali. Upaya ini menunjukan keinginan dan komitmen pemerintahan desa dalam memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakatnya. Dengan melalui forum – forum resmi akan dapat didengarkan aspirasi masyarakat secara langsung dan sangat efektif

dalam hal pengambilan keputusan yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat Desa Teluk Kepayang. Karena kesepakatan – kesepakatan dapat diambil melalui musyawarah – musyawarah tersebut.

Dari pembahasan indikator – indikator tersebut di atas berdasarkan kesepakatan yang diperoleh dalam rapat – rapat musyawarah desa yang melibatkan seluruh elemen masyarakat dan jajaran pemerintahan desa Teluk Kepayang, telah disepakati prosedur yang harus dipenuhi oleh masyarakat yang ingin memperoleh jasa pelayanan dari aparat baik dari segi biaya maupun ketepatan waktu. Kejelasan dan kepastian menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003, standar pelayanan, sekurang-kurangnya meliputi :

1. **Prosedur Pelayanan**  
Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
2. **Waktu Penyelesaian**  
Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
3. **Biaya Pelayanan**  
Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
4. **Produk Pelayanan**  
Hasil pelayanan yang diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
5. **Sarana dan Prasarana**  
Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
6. **Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan**  
Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Dalam mendukung sistem pelayanan, pihak Pemerintahan Desa Teluk Kepayang juga memberikan kejelasan informasi tentang pelayanan yang diberikan berkaitan dengan pelayanan publik yang diberikan. Hal

tersebut dilakukan sebagai upaya dalam rangka menjalin hubungan dengan masyarakat sebagai pihak yang harus dilayani dengan baik. Apabila ada keluhan dari masyarakat yang berkaitan dengan pelayanan publik, masyarakat dapat mengadukan keluhan tersebut secara langsung kepada aparat Pemerintahan Desa Teluk Kepayang.

## **VI. Kesimpulan**

Bentuk pelayanan yang diberikan oleh Desa Teluk Kepayang dalam hal administrasi kependudukan adalah berupa rekomendasi dari desa untuk dapat diteruskan ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) melalui Kantorkecamatan Kusan Hulu. Namun pelayanan yang tidak resmi lainnya adalah adanya masyarakat yang meminta pengurusan sampai selesai atas KTP dan KK yang berimplikasi kepada biaya tambahan seperti biaya transportasi serta biaya tak terduga lainnya.

Kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh Pemerintah Desa Teluk Kepayang Kecamatan Kusan Hulu Kabupaten Tanah Bumbu khususnya dalam pemberian dokumen surat pengantar pembuatan atau pencetakan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK) masih belum maksimal dalam hal ketepatan waktu, prosedur pembiayaan dan tingkat kesalahan pencetakan dokumen. Dengan demikian artinya bahwa kualitas pelayanan public di kantor desa Teluk Kepayang masih belum begitu memuaskan, artinya masih sangat perlu upaya – upaya peningkatan kualitas pelayanan tersebut. Sehingga tingkat kepuasan pelanggan atau masyarakat yang dilayani di kantor Desa Teluk Kepayang Kecamatan Kusan Hulu Kabupaten Tanah Bumbu dapat dicapai.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Dwipayana, AAGN. Ari. 2003. *Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta: IRE Press
- Moleong, Lexy. 2005. *Metodologi Kualitatif Edisi Revisi*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya

- Rasyid, Ryaas, Muhammad. 1998. *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta : Yarsif Watampone.
- Santoso, Purwo. 2003. *Pembaharuan Desa Secara Partisipatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Siagian, Sondang. P. 1997. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta : Gunung Agung.
- Sugiyono, Prof. Dr. 2008. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung : Penerbit Alfabeta.
- Thoha, Miftah. 1993. *Kepemimpinan Dalam Manajemen*. Jakarta : RajaGrafindo Persada
- Utami, Eko Tri. 2007. *Peranan Badan Permusyawaratan Desa dalam Perencanaan Pembangunan Desa*. Medan : USU
- Utomo, Warsito. 1997. *Otonomi dan Pengembangan Lembaga di Daerah*. Seminar Nasional Profesionalisasi Birokrasi dan Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik. Yogyakarta : Fisipol UGM.
- Widjaja, HAW. 2004. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Widodo, Joko. 2001. *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*. Jakarta : Bayumedia Publishing
- Winarno, Budi. 1997. *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.