

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Konsep Pemerintah Desa

Dari segi etimologi, kata Desa berasal dari bahasa sansekerta yaitu berasal dari kata Deshi yang artinya “Tanah Kelahiran” atau “Tanah Tumpah Darah”. Selanjutnya dari kata Deshi itu terbentuk kata Desa (Kartohadikusumo, 1988 : 16) Desa adalah sebagai tempat tinggal kelompok atau sebagai masyarakat hukum dan wilayah daerah kesatuan administratif, wujud sebagai kediaman beserta tanah pertanian, daerah perikanan, tanah sawah, tanah pangan, hutan blukar, dapat juga wilayah yang berlokasi ditepi lautan/danau/sungai/irigasi/ pegunungan, yang keseluruhannya merupakan wilayah-wilayah yang dikuasai oleh Hak Ulayat Masyarakat Desa (Kartohadikusumo, 1988 : 16). Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa Desa tidak lagi merupakan wilayah administratif, bahkan tidak lagi menjadi bawahan atau unsur pelaksanaan daerah, tetapi menjadi daerah yang istimewa dan bersifat mandiri yang berada dalam wilayah Kabupaten sehingga setiap warga Desa berhak berbicara atas kepentingan sendiri sesuai kondisi sosial budaya yang hidup dilingkungan masyarakatnya.

Pemerintah Desa menurut Dra. Sumber Saparin dalam bukunya “Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa”, menyatakan bahwa: “Pemerintah Desa ialah merupakan simbol formal daripada kesatuan masyarakat desa. Pemerintah desa diselenggarakan di bawah pimpinan seorang kepala desa beserta para pembantunya (Perangkat Desa), mewakili masyarakat desa guna hubungan ke luar maupun ke dalam masyarakat yang bersangkutan”.

Sedangkan pengertian Pemerintah Desa menurut Peraturan Daerah tentang Pedoman Organisasi Pemerintah Desa, yang menyatakan bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Sedangkan secara terminologis desa sebagai entitas sosial sangat beragam, yaitu sesuai dengan maksud dan sudut pandang yang hendak digunakan. Sebutan desa dapat berupa konsep tanpa makna politik, namun juga dapat berarti suatu posisi politik dan sekaligus kualitas posisi dihadapan pihak atau kekuatan lain. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan, bahwa desa adalah :

- (1) sekelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan kampung, dusun;
- (2) udik atau dusun, dalam arti daerah pedalaman sebagai lawan kota;
- (3) tempat, tanah, daerah.

Secara ekonomi yang lebih menekankan sisi produksi, melihat desa sebagai komunitas masyarakat yang memiliki model produksi yang khas dan merupakan lumbung bahan mentah (*raw material*) dan sumber tenaga kerja (*man power*). Desa-desa di Jawa banyak berfungsi sebagai desa agraris yang menunjukkan perkembangan baru yaitu timbulnya industri-industri kecil di daerah pedesaan (*rural industries*). Mohamad Hatta, sebagaimana dikutip Tjiptoherianto dikatakan: “di desa-desa sistem demokrasi yang masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian dari adat istiadat yang hakiki, dasarnya adalah pemilikan tanah komunal yaitu setiap orang merasa bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama sewaktu mengadakan kegiatan ekonomi”. Secara sosiologis, desa digambarkan sebagai bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan yang saling mengenal. Corak

kehidupan mereka relatif homogen serta banyak bergantung pada alam, mempunyai sifat sederhana dengan ikatan sosial dan adat serta tradisi yang kuat.

Sedang secara yuridis dan politis, yang lebih menekankan kepada tata aturan yang menjadi dasar pengaturan kehidupan masyarakat, terdapat dua konsep desa, yaitu : Desa yang diakui, yakni Masyarakat Hukum Adat (MHA) yang disebut dengan nama-nama setempat dan Desa dibentuk, yakni desa yang diakui oleh pemerintah berdasarkan UU. Hal ini berarti bahwa desa dipandang sebagai suatu pemerintahan terendah di Indonesia atau kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang mempunyai identitas dan entitas yang berbeda-beda, dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa atau memiliki wewenang mengadakan pemerintahan sendiri.

Sedangkan dari perspektif historis, desa merupakan embrio bagi terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia. Jauh sebelum negara-bangsa modern ini terbentuk, entitas sosial sejenis desa atau masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi sangat penting. Desa-desa yang beragam di seluruh Indonesia sejak dulu merupakan basis kehidupan masyarakat setempat, yang notabene mempunyai otonomi dalam mengelola tatakusa dan tatakelola atas penduduk, pranata lokal dan sumberdaya ekonomi.

Dilihat dari perspektif terminologis, ekonomis, sosiologis, yuridis, politis dan historis di atas, desa pada hakekatnya merupakan bentuk pemerintahan yang riil, demokratis, otonom dengan tradisi, adat-istiadat dan hukumnya sendiri yang mengakar sangat kuat, serta relatif mandiri dari "campur tangan" entitas kekuasaan dari luar.

Pemerintahan Desa merupakan bagian dari Pemerintahan Nasional yang penyelenggaraannya ditujukan pada pedesaan. Pemerintah Desa adalah suatu proses dimana usaha-usaha masyarakat desa yang bersangkutan dipadukan dengan usaha-usaha pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat (Maria Eni Surasih, 2002: 23).

Sebelum lahirnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah berlaku kebijakan Pemerintah Desa dengan Undang-Undang Pemerintah Desa No. 5 Tahun 1979 yang menyatakan bahwa desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Rumusan tersebut memuat konsep hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, namun juga disebutkan bahwa desa merupakan organisasi pemerintahan terendah dibawah camat.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak dan berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul desanya. UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dipandang terlalu liberal dan federalistik, sehingga dikhawatirkan dapat mengancam keutuhan NKRI. Pembagian kewenangan terlalu mutlak pada daerah membuat perimbangan kekuasaan antara pusat dan daerah tidak proporsional, sehingga kontrol pusat dan provinsi terhadap daerah hilang. Dikhawatirkan Undang-Undang ini rentan melahirkan konflik dan masalah

ditengah masyarakat. Karena berbagai kelemahan tersebut, maka UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah diganti dengan berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Dalam konteks otonomi desa terdapat perbedaan mendasar antara UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Terdapat perubahan positif dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan juga peraturan pelaksanaannya yaitu PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, yang dapat mendorong peningkatan otonomi lokal dan desa, antara lain :

- a. Ditentukannya pemilihan langsung bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam pasal 56 sampai 119. Model pemilihan langsung ini membawa banyak keuntungan terutama dalam rangka demokratisasi, dimana aspirasi rakyat tidak mungkin lagi direduksi oleh kekuatan parpol.
- b. Pengaturan tentang kewenangan yang menurut pasal 206 j o. Pasal 7 PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, rasanya lebih komprehensif, karena implikasi yuridisnya juga diatur dalam pasal 10 ayat 3 dimana desa mempunyai hak menolak pelaksanaan tugas pembantuan yang tidak disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.
- c. Dalam pengaturan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menegaskan bahwa daerah akan mendapatkan bagian (alokasi). Hal itu tentu berbeda dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang menggunakan istilah bantuan keuangan. Bagian keuangan desa secara relatif pasti telah ditentukan dalam pasal 68 PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa,

yaitu sebesar minimal 10% dari hasil bagi pajak daerah dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima kabupaten/kota.

2.1.1 Tugas dan Fungsi Pemerintah Desa

Mengingat unit pemerintahan desa adalah bagian integral dari pemerintahan nasional, maka pembahasan tentang tugas dan fungsi pemerintah desa tidak terlepas dari tugas dan fungsi pemerintahan nasional seperti yang telah diuraikan dalam Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 pada pasal 127 tentang tugas pokok Kepala Desa yaitu :

- a. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan desa
- b. Pemberdayaan masyarakat
- c. Pelayanan masyarakat
- d. Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum
- e. Pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum

Menurut Zainun (1990:3-5) terdapat empat kunci pokok tugas dan fungsi administrasi dan manajemen pemerintahan Indonesia yaitu :

- a. Perumusan dan penetapan kebijakan umum,
- b. Kepemimpinan,
- c. Pengawasan,
- d. Koordinasi.

Keempat fungsi administrasi dan manajemen ini akan diterapkan pada setiap tingkat pemerintahan yang ada dalam susunan pemerintahan negara Republik Indonesia. Berdasarkan tugas fungsi pemerintahan tersebut, berarti pemerintah desa sebagai bagian integral dari pemerintahan nasional juga menyelenggarakan fungsi-fungsi tersebut meskipun dalam ruang lingkup yang

lebih sempit. Oleh unit pemerintahan desa seperti halnya pemerintah desa sebagai unit pemerintahan terendah mempunyai 3 fungsi pokok yaitu :

- a. Pelayanan kepada masyarakat
- b. Fungsi operasional atau manajemen pembangunan,
- c. Fungsi ketatausahaan atau registrasi

Keseluruhan tugas dan fungsi administrasi pemerintah desa tersebut, tidak akan terlaksana dengan baik, manakala tidak ditunjang dari aparatnya dengan melaksanakan sebaik-baiknya apa yang menjadi tanggung jawab masing-masing aparat.

Menyadari betapa pentingnya tugas administrasi pemerintahan desa, maka yang menjadi keharusan bagi Kepala Desa dan aparatnya adalah berusaha untuk mengembangkan kecakapan dan keterampilan mengelola organisasi pemerintahan desa termasuk kemampuannya untuk melaksanakan tugas-tugas dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Selanjutnya menurut Beratha (1992:37) mengemukakan bahwa tugas pemerintah desa termasuk dalam menjalankan administrasi adalah :

- a. Tugas bidang pemerintahan
- b. Tugas bidang pelayanan Kepala masyarakat.
- c. Tugas bidang ketatausahaan.

Untuk mendapatkan pemahaman yang lebih jelas tentang tugas-tugas administrasi pemerintahan tersebut dijelaskan sebagai berikut :

1. Tugas bidang pemerintahan, meliputi :

a. Registrasi

Registrasi dilakukan dalam berbagai buku register mengenai berbagai hal dan peristiwa yang menyangkut kehidupan tindakan masyarakat berdasarkan laporan yang diperoleh melalui sub pelayanan umum dari masyarakat yang berkepentingan.

b. Tugas-tugas umum meliputi : menerima dan melaksanakan instruksi-instruksi dan petunjuk-petunjuk dari pemerintah kecamatan dan pemerintah kabupaten mengenai pemerintahan, tugas-tugas teknis, ; ketertiban, kesejahteraan dan keamanan.

c. Membuat laporan periodik mengenai keadaan dan perubahan penduduk, keamanan serta sosial ekonomi.

d. Melaksanakan hal-hal yang sudah menjadi keputusan ditingkat desa.

e. Melaksanakan kerjasama dengan instansi ditingkat Desa dan menyelesaikan permasalahan yang berhubungan dengan tanah,

2. Tugas bidang pelayanan umum, meliputi

a. Pemberian bermacam-macam izin, seperti izin tempat tinggal, izin meninggalkan desa, izin usaha dan izin pendirian bangunan.

b. Memberikan macam-macam keterangan seperti : bukti diri, keterangan catatan kepolisian dan sebagainya.

3. Tugas bidang ketatausahaan, meliputi :

Dokumentasi data, keadaan wilayah, laporan keuangan dan lain-lain.

Sementara itu, menurut instruksi Mendagri Nornor 21 Tahun 1992, pada pasal (2)

ditegaskan bahwa "desa mempunyai tugas melakukan penyelenggaraan

pemerintahan pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan umum dan urusan pemerintahan daerah dan wilayahnya.

Untuk menyelenggarakan tugas tersebut (pasal 2) Desa mempunyai fungsi (pasal 3), yaitu :

- a. Melakukan koordinasi terhadap jalannya pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan.
- b. Melakukan tugas dibidang pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan yang menjadi tanggung jawabnya.
- c. Melakukan usaha dalam rangka peningkatan partisipasi dan swadaya gotong-royong masyarakat.
- d. Melakukan kegiatan dalam rangka pembinaan Ketentraman dan ketertiban wilayah.
- e. Melakukan fungsi-fungsi lain yang dilimpahkan kepada pemerintah.

Pelaksanaan tugas dan fungsi desa tersebut, selanjutnya dijabarkan menjadi tugas dan fungsi masing-masing unsur aparat baik Kepala Desa maupun aparatnya yang terdiri dari : Sekretaris, Kepala-Kepala Urusan, Kepala-Kepala Lingkungan.

2.1.2 Penyelenggaraan Pemerintah Desa

Pemerintah desa terdiri dari pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintah desa yang dimaksud terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa. Sesuai dengan PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa pasal 29 dijelaskan bahwa Badan Permusyawaratan Desa adalah “lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintah”. Anggota Badan Permusyawaratan

Desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat (PP No. 72 Tahun 2005, Pasal 29).

Pemerintah Desa menurut A.W. Widjaja dalam bukunya “Otonomi Desa” Pemerintah Desa diartikan sebagai : “Penyelenggara pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan Pemerintah, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala desa bertanggung jawab kepada Badan Permusyawaratan Desa dan menyampaikna laporan pelaksanaan tersebut kepada Bupati” (Widjaja, 2003: 3).

Berdasarkan PP No. 72 Tahun 2005 pasal 30 tentang Desa dijelaskan bahwa anggota Badan Permusyawaratan Desa terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama, dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Sedangkan masa jabatan anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah enam tahun dan dapat diangkat atau diusulkan kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit lima orang dan paling banyak sebelas orang dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk, dan kemampuan keuangan desa.

2.2. Teori Kinerja Pemerintah Desa

Kinerja pemerintah dalam kajian organisasi adalah secara makro tujuan , cita-cita, dan harapan suatu organisasi yang diusahakan pencapaiannya dan perwujudannya melalui organisasi tersebut. Bahwa sekelompok orang yang memiliki kesetiaan kepentingan juga diusahakan pencapaiannya melalui organisasi, sedangkan pada tingkat individu berbagai tujuan, keinginan, cita-cita, harapan, dan kebutuhannya hanya bisa tersalurkan, terpenuhi, dan terpuaskan

dengan menggunakan jalur organisasional. Dikatakan demikian maksudnya adalah karena adanya hubungan ketergantungan antara manusia dengan organisasi dalam arti bahwa manusia tidak mungkin lagi mencapai berbagai tujuannya tanpa menggunakan jalur organisasional dan sebagainya.

Sementara pengertian kinerja itu sendiri menurut (Wibowo,2007:7) berasal dari pengertian “*performance*” yang memberikan pengertian sebagai hasil kerja atau prestasi kerja. Selanjutnya (Mangkunegara, 2007:67) menyatakan bahwa “Kinerja berasal dari kata *job performance* atau *actual performance* (prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang). Pengertian kinerja (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat ditarik pengertian bahwa kinerja adalah perbuatan, penampilan, prestasi, daya guna dan unjuk kerja dari suatu organisasi atau individu yang dapat ditunjukkan secara nyata dan dapat diukur. Dengan adanya beberapa pengertian kinerja yang telah disebutkan diatas, kinerja perseorangan harus lebih diperhatikan karena kinerja organisasi merupakan hasil kumpulan kinerja perseorangan. Hal ini menunjukkan bahwa pegawai mempunyai peranan penting dalam suatu organisasi, oleh karena itu seorang pegawai negeri perlu berada pada kondisi yang unggul, artinya mampu mewujudkan perubahan dengan secara inovatif dan proaktif.

Pengertian ini mengisyaratkan bahwa organisasi pemerintah hendaknya menjadi organisasi yang peduli (*caring*) yang menjadikan pertimbangan moral menjadi dasar utama. Karakteristik dari organisasi ini adalah kepedulian kepada

individu sebagai makhluk yang memiliki nilai-nilai eksistensi, keuntungan bukan merupakan tujuan utama tetapi lebih pada internalisasi kebutuhan dan kehendak organisasi, memberikan dorongan untuk mengaktualisasi dan mengembangkan potensi individu yang bermanfaat bagi tujuan organisasi.

2.2.1. Pengukuran Kinerja Pemerintah

Penilaian pelaksanaan pekerjaan merupakan suatu proses penilaian individu mengenai kemajuan penilaian individu mengenai pelaksanaan pekerjaan di tempat kerja untuk mempermudah kemajuan secara sistematis. Sementara itu banyak faktor yang mempengaruhi kinerja pegawai. Pegawai bekerja dengan produktif atau tidak tergantung pada motivasi, kepuasan kerja, tingkat konflik, kondisi fisik pekerjaan, sistem kompensasi, desain pekerjaan dan aspek-aspek ekonomi, teknis serta berperilaku lainnya. Pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Pengukuran kinerja juga digunakan untuk menilai pencapaian tujuan dan sasaran (*goals and objective*). Pengukuran kinerja organisasi menurut LAN dan BPKP (2002) dapat dilakukan terhadap aspek :

1. Aspek Finansial

Meliputi anggaran rutin dan pembangunan dari suatu instansi pemerintah. Karena aspek finansial dapat dianalogikan sebagai aliran darah dalam tubuh manusia, maka aspek finansial merupakan aspek penting yang perlu diperhatikan dalam pengukuran kinerja.

2. Kepuasan pelanggan

Dalam globalisasi perdagangan, peran dan posisi pelanggan sangat krusial dalam penentuan strategi organisasi. Hal serupa juga terjadi dalam instansi

pemerintah. Dengan semakin banyaknya tuntutan masyarakat akan pelayanan yang berkualitas, maka instansi pemerintah dituntut untuk secara terus menerus memberikan pelayanan yang berkualitas prima.

3. Kepuasan pegawai

Organisasi pegawai merupakan asset yang harus dikelola dengan baik. Apabila pegawai tidak dikelola dengan baik, maka kehancuran instansi pemerintah sungguh sulit untuk dicegah.

4. Kepuasan komunitas dan Stakeholders

Instansi pemerintah tidak beroperasi “in vacuum” artinya kegiatan instansi pemerintah berinteraksi dengan berbagai pihak yang menaruh kepentingan terhadap keberadaannya.

5. Waktu

Ukuran waktu juga merupakan variabel yang perlu diperhatikan dalam desain pengukuran kinerja. Sering informasi untuk pengambilan keputusan terlambat diterima, sementara informasi yang ada sering sudah tidak relevan atau kadaluwarsa.

Adapun aspek-aspek standar kinerja menurut AA.Anwar Prabu Mangkunegara (2005:18-19) terdiri dari aspek kuantitatif dan aspek kualitatif.

Aspek kuantitatif meliputi :

- 1) Proses kerja dan kondisi pekerjaan
- 2) Waktu yang dipergunakan atau lamanya melaksanakan pekerjaan
- 3) Jumlah kesalahan dalam melaksanakan pekerjaan
- 4) Jumlah dan jenis pemberian pelayanan dalam bekerja

Sedangkan aspek kualitatif meliputi :

- 1) Ketepatan kerja dan kualitas pekerjaan
- 2) Tingkat kemampuan dalam bekerja
- 3) Kemampuan menganalisis data/ informasi, kemampuan/ kegagalan menggunakan mesin/peralatan
- 4) Kemampuan mengevaluasi (keluhan/keberatan konsumen)

2.2.2. Indikator Kinerja Pemerintah

Indikator kinerja atau *performance indicators* kadang-kadang dipergunakan secara bergantian dengan ukuran kinerja (*performance indicators*), tetapi banyak pula yang membedakannya. Pengukuran kinerja berkaitan dengan hasil yang dapat dikuantitatifkan dan mengusahakan data setelah kejadian. Indikator kinerja aparatur dipakai untuk aktivitas yang hanya dapat secara lebih kuantitatif atas dasar perilaku aparatur yang dapat diamati. Indikator kinerja menganjurkan sudut pandang prospektif (harapan ke depan) daripada retrospektif (melihat ke belakang). Hal ini menunjukkan jalan pada aspek kinerja aparatur yang perlu diobservasi (Wibowo, 2007:76).

2.3. Pengertian Kelembagaan

Menurut Pratama (2012) kelembagaan, institusi, pada umumnya lebih diarahkan kepada organisasi, wadah atau pranata. Organisasi berfungsi sebagai wadah atau tempat, sedangkan pengertian lembaga mencakup juga aturan main, etika, kode etik, sikap dan tingkah laku seseorang atau suatu organisasi atau suatu sistem. Kelembagaan berasal dari kata lembaga, yang berarti aturan dalam organisasi atau kelompok masyarakat untuk membantu anggotanya agar dapat

berinteraksi satu dengan yang lain untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selain itu lembaga juga dapat diartikan sebagai aturan dalam sebuah kelompok sosial yang sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor sosial, politik dan ekonomi (Pratama, 2012).

Hakekat organisasi adalah adanya orang-orang yang usahanya harus di koorganisasikan tersusun dari sejumlah subsistem yang saling berhubungan dan saling tergantung bekerja bersama atas dasar pembagian kerja, peran dan wewenang serta mempunyai tujuan tertentu yang hendak dicapai.

Berikut adalah pembahasan dari ciri-ciri organisasi dan unsur-unsur organisasi.

2.3.1. Ciri-Ciri Organisasi

Secara sederhana, organisasi adalah suatu kerjasama sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama yang diinginkan dan mau terlibat dengan peraturan yang ada. Organisasi bisa disebut juga sebagai wadah atau tempat untuk melakukan kegiatan bersama, agar dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama. Adapun ciri-ciri dari organisasi adalah :

- a. Adanya komponen (atasan dan bawahan).
- b. Adanya kerja sama (*cooperative* yang berstruktur dari sekelompok orang).
- c. Adanya tujuan dan sasaran.
- d. Adanya keterikatan format dan tata tertib yang harus ditaati.
- e. Adanya pendelegasian wewenang dan koordinasi tugas-tugas.
- f. Adanya komunikasi antar suatu anggota dengan yang lain.

Menurut Berelson dan Steiner (1964:55) sebuah organisasi memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Formalitas, merupakan ciri organisasi sosial yang menunjuk kepada adanya perumusan tertulis daripada peraturan-peraturan, ketetapan-ketetapan, prosedur, kebijaksanaan, tujuan, strategi, dan seterusnya.
- b. Hierarki, merupakan ciri organisasi yang menunjuk pada adanya suatu pola kekuasaan dan wewenang yang berbentuk piramida, artinya ada orang-orang tertentu yang memiliki kedudukan dan kekuasaan serta wewenang yang lebih tinggi daripada anggota biasa pada organisasi tersebut.
- c. Besarnya dan Kompleksnya, dalam hal ini pada umumnya organisasi sosial memiliki banyak anggota sehingga hubungan sosial antar anggota adalah tidak langsung (*impersonal*), gejala ini biasanya dikenal dengan gejala “birokrasi”. Lamanya (*duration*), menunjuk pada diri bahwa eksistensi suatu organisasi lebih lama daripada keanggotaan orang-orang dalam organisasi itu.

Ada juga yang menyatakan bahwa organisasi sosial, memiliki beberapa ciri lain yang berhubungan dengan keberadaan organisasi itu. Diantaranya adalah:

- a. Rumusan batas-batas operasionalnya (organisasi) jelas. Seperti yang telah dibicarakan diatas, organisasi akan mengutamakan pencapaian tujuan-tujuan berdasarkan keputusan yang telah disepakati bersama. Dalam hal ini, kegiatan operasional sebuah organisasi dibatasi oleh ketetapan yang mengikat berdasarkan kepentingan bersama, sekaligus memenuhi aspirasi anggotanya.
- b. Memiliki identitas yang jelas. Organisasi akan cepat diakui oleh masyarakat sekelilingnya apabila memiliki identitas yang jelas. Identitas berkaitan dengan informasi mengenai organisasi, tujuan pembentukan organisasi, maupun tempat organisasi itu berdiri, dan lain sebagainya.

- c. Keanggotaan formal, status dan peran. Pada setiap anggotanya memiliki peran serta tugas masing masing sesuai dengan batasan yang telah disepakati bersama.

Jadi, dari beberapa ciri organisasi yang telah dikemukakan kita akan mudah membedakan yang mana dapat dikatakan organisasi dan yang mana tidak dapat dikatakan sebagai sebuah organisasi.

2.3.2. Unsur-Unsur Organisasi

Organisasi juga mempunyai unsur-unsur tertentu, di antaranya :

- a. Sebagai Wadah Atau Tempat Untuk Bekerja Sama Organisasi adalah merupakan suatu wadah atau tempat dimana orang-orang dapat bersama untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan tanpa adanya organisasi menjadi saat bagi orang-orang untuk melaksanakan suatu kerja sama, sebab setiap orang tidak mengetahui bagaimana cara bekerja sama tersebut akan dilaksanakan. Pengertian tempat di sini dalam arti yang konkrit, tetapi dalam arti yang abstrak, sehingga dengan demikian tempat sini adalah dalam arti fungsi yaitu menampung atau mewadai keinginan kerja sama beberapa orang untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam pengertian umum, maka organisasi dapat berubah wadah sekumpulan orang-orang yang mempunyai tujuan tertentu misalnya organisasi buruh, organisasi mahasiswa dan sebagainya.
- b. Proses kerja sama sedikitnya antar dua orang suatu organisasi, selain merupakan tempat kerja sama juga merupakan proses kerja sama sedikitnya antar dua orang. Dalam praktek, jika kerja sama tersebut di lakukan dengan banyak orang, maka organisasi itu di susun harus lebih sempurna dengan kata lain proses kerja sama di lakukan dalam suatu organisasi, mempunyai

kemungkinan untuk di laksanakan dengan lebih baik hal ini berarti tanpa suatu organisasi maka proses sama itu hanya bersifat sementara, di mana hubungan antar kerja sama antara pihak-pihak bersangkutan kurang dapat diatur dengan sebaik-baiknya.

- c. Jelas tugas kedudukannya masing-masing Dengan adanya organisasi maka tugas dan kedudukan masing-masing orang atau pihak hubungan satu dengan yang lain akan dapat lebih jelas, dengan demikian kesimpulan double pekerjaan dan sebagainya akan dapat di hindarkan. Dengan kata lain tanpa orang yang baik mereka akan bingung tentang tugas-tugas dan hubungan antara yang satu dengan yang lainnya.
- d. Ada tujuan tertentu Betapa pentingnya kemampuan mengorganisasi bagi seorang manajer. Suatu perencanaan yang kurang baik tetapi organisasinya baik akan cenderung lebih baik hasilnya dari pada perencanaan yang baik tetapi organisasi tidak baik.

Secara ringkas unsur-unsur organisasi yang paling dasar adalah :

- a. Harus ada wadah atau tempatnya untuk bekerja sama.
- b. Harus ada orang-orang yang bekerja sama.
- c. Kedudukan dan tugas masing-masing orang harus jelas.
- d. Harus ada tujuan bersama yang mau dicapai.

2.4. Pengertian Aparatur Desa

Di dalam masyarakat yang selalu berkembang, manusia senantiasa mempunyai kedudukan yang semakin penting, meskipun negara Indonesia menuju kepada masyarakat yang berorientasi kerja, yang memandang kerja adalah

sesuatu yang mulia, tidaklah berarti mengabaikan manusia yang melaksanakan kerja tersebut.

Demikian juga halnya dalam suatu organisasi, unsure manusia sangat menentukan sekali karena berjalan tidaknya suatu organisasi ke arah pencapaian tujuan yang ditentukan tergantung kepada kemampuan manusia untuk menggerakkan organisasi tersebut ke arah yang telah ditetapkan. Manusia yang terlihat dalam organisasi ini disebut juga pegawai. Untuk lebih jelasnya akan dikemukakan pendapat para ahli mengenai definisi pegawai.

A.W. Widjaja berpendapat “ Pegawai adalah merupakan tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu (organisasi).

Dari definisi tersebut dapat diketahui bahwa pegawai atau aparatur merupakan modal pokok dalam suatu organisasi, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta. Dikatakan bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi karena berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya tergantung pada pegawai yang memimpin dalam melaksanakan tugas-tugas yang ada dalam organisasi tersebut.

Tugas Pokok dan Fungsi Aparatur Desa Tugas, Kewajiban, Hak dan Wewenang Kepala Desa mempunyai tugas :

- a. Menyelenggarakan Urusan Pemerintahan,
- b. Menyelenggarakan Urusan Pembangunan, dan
- c. Menyelenggarakan Urusan Kemasyarakatan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud Kepala Desa mempunyai wewenang : Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD; Mengajukan rancangan Peraturan Desa (Perdes) Menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD; Menyusun dan mengajukan rancangan Peraturan Desa mengenai APBDes untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD; Membina kehidupan masyarakat Desa; Membina perekonomian Desa; Mengkoordinasikan pembangunan Desa secara partisipatif; Mewakili Desanya didalam dan diluar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang– undangan; dan Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan Peraturan Perundang– undangan.

Sedangkan Kewajiban dari Kepala Desa sebagai berikut :

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- d. Melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan Desa yang bersih dan bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme;
- f. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintahan Desa;
- g. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang – undangan;
- h. Penyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik;
- i. Melaksanakan dan bertanggung jawabkan pengelolaan keuangan Desa;

- j. Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan Desa;
- k. Mendamaikan perselisihan masyarakat di Desa;
- l. Mengembangkan pendapatan masyarakat dan Desa;
- m. Membina, mengayomi dan melestarikan nilai – nilai sosial budaya dan adat istiadat;
- n. Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di Desa; dan
- o. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.

Perangkat Desa mempunyai tugas pokok sebagai berikut:

1. Sekretaris Desa :

Tugas pokok Sekretaris Desa sebagai berikut : Membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan Pemerintahan administrasi organisasi dan tata laksana serta memberikan pelayanan administratif kepada seluruh perangkat Desa dan Masyarakat Desa yang bersangkutan. Adapun Tugas Pokok dan Fungsi (Tupoksi) Sekretaris Desa sebagai berikut :

- a. Merampungkan, mengolah, merumuskan dan mengevaluasi data untuk kelancaran kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan, Pembangunan, dan Kemasyarakatan;
- b. Pelaksanaan urusan Surat menyurat, kearsipan dan pelaporan
- c. Pelaksanaan administrasi umum, administrasi Pemerintahan, Pembangunan, dan Kemasyarakatan
- d. Menyusun dan Mengkoordinasikan program kerja pelaksanaan tugas sekretariat;
- e. Menyusun dan Mengkoordinir kegiatan yang dilakukan oleh Perangkat Desa;

- f. Menyusun rencana kebutuhan , perlengkapan dan peralatan serta pelaksanaan keamanan dan kebersihan kantor;
- g. Menyusun dan memproses Rancangan Produk Hukum Desa, (Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa, Dan keputusan Kepala Desa)
- h. Menyelenggarakan Tata usaha Kepegawaian (Aparatur Desa) yang meliputi Kesejahteraan kerja, Pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa
- i. Menyelenggarakan Penyusunan Rencana Anggaran Pengelolaan keuangan serta pertanggung jawaban Pelaksanaannya
- j. Melakukan pelayanan teknis administrasi kepada masyarakat;
- k. Menyusun program tahunan Desa; (RPJMDes – RKP Des)
- l. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Desa, dalam hal kepala desa berhalangan

2. Kaur/Kasi Pemerintahan

Tugas pokok Kaur/Kasi Pemerintahan: Membantu Kepala Desa dalam tugas pelayanan, pemberdayaan dan penyelenggaraan Pemerintahan Umum dan Pemerintahan Desa. “ Sedangkan Tugas pokok dan Fungsi Kasi Pemerintahan sebagai berikut :

- a. Menyusun Program dan menyiapkan bahan koordinasi pembinaan Administrasi Pemerintahan Desa, Kependudukan, dan catatan Sipil
- b. Menyusun Program dan menyiapkan bahan koordinasi pembinaan Kegiatan Sosial politik ideologi Negara dan kesatuan Bangsa
- c. Merampungkan, mengolah, merumuskan dan mengevaluasi data yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan umum dan pemerintahan Desa;

- d. Menyelenggarakan kegiatan yang terkait dengan bidang pertahanan dan kependudukan;
- e. Merumuskan upaya terciptanya ketenteraman, ketertiban dan pembangunan kesatuan bangsa di Desa;
- f. Menyelenggarakan kegiatan yang terkait dengan urusan organisasi sosial kemasyarakatan dan adat istiadat;
- g. Melakukan kegiatan pembinaan dan pemberdayaan Dusun dan RT;
- h. Melakukan kegiatan yang terkait dengan pernyataan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, Keputusan Desa dan Keputusan Kepala Desa;
- i. Melaksanakan kegiatan yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang sehat dan dinamis;
- j. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Desa.

2.5 Penelitian Terdahulu

Pada tahun 2005 Universitas Negeri Gorontalo mengadakan penelitian di desa Tunas Harapan Kabupaten Pohuwato, penelitian ini yang di latar belakang oleh adanya fenomena belum optimalnya pelaksanaan pembangunan di desa-desa sebagian besar di seluruh Indonesia yang ditengarai sebagai akibat rendahnya kemampuan manajerial dan kualitas aparatur pemerintah desa. Dan melihat hasil penelitian yang diperoleh memberikan kesimpulan bahwa kemampuan manajerial berpengaruh positif terhadap pembangunan desa dalam kategori sedang, dan kemampuan manajerial serta kualitas sumber daya manusia secara bersama-sama berpengaruh positif terhadap pembangunan desa dalam kategori sedang. Artinya jika kemampuan manajerial dan kualitas SDM meningkat maka cenderung semakin meningkat pula pembangunan desa. Hal ini dibuktikan dengan analisis yang

menghasilkan korelasi R sebesar 0,490 yang berarti bahwa pengaruh kemampuan manajerial dan kualitas SDM terhadap pembangunan desa termasuk dalam kategori sedang. Sedangkan koefisien determinan R^2 sebesar 0,240 yang berarti kemampuan manajerial dan kualitas SDM mempengaruhi pembangunan desa sebesar 49%, sedangkan sisanya sebesar 51% dipengaruhi oleh faktor lain (Arbain.2005).

Beralih pada penelitian yang dilakukan oleh Universitas Brawijaya di desa Loceret Kabupaten Nganjuk pada tahun 2011 menunjukkan bahwa upaya peningkatan kinerja aparatur pemerintah desa Loceret belum sesuai dengan apa yang diharapkan. Hal ini disebabkan karena pendidikan rata-rata aparat desa tersebut masih sangat rendah, kedisiplinan aparatur pemerintah desa, gaji/honor aparatur desa serta sarana dan prasarana penunjang sangat minim. Sehingga akan berdampak pada kesejahteraan dan pelayanan publik yang tidak efisien dan efektif sesuai dengan yang diharapkan masyarakat. Disamping itu beberapa upaya dalam peningkatan kinerja aparatur desa dimana meningkatkan keterampilan aparatur desa, dan mengikut sertakan pendidikan dan pelatihan aparatur, dan pengadaan fasilitas dan sarana penunjang kantor desa secara permanen (Sefty Yuli Purnamasari.2011).

Selanjutnya pada penelitian yang dilakukan oleh Universitas Negeri Semarang di desa Karang Sambung pada tahun 2012 menunjukkan bahwa desa Karang Sambung belum melaksanakan konsep otonomi daerah secara penuh. Karena hal itu belum dilaksanakan oleh tiap-tiap perangkat secara maksimal dan optimal sehingga dalam implementasinya pun belum mencapai hasil yang optimal. Konsep tersebut adalah 5 aspek yang menjadi indikator kesiapan aparatur

pemerintah desa dalam pelaksanaan otonomi daerah yaitu aspek kewenangan yang wajib dilaksanakan, aspek desain organisasi yang berimplikasi terhadap profesionalisme kerja, aspek daftar kebutuhan pegawai dalam pelaksanaan program, aspek kebutuhan sarana dan prasarana sbagai faktor penunjang pelaksanaan program, aspek perencanaan biaya yang matang minimal dalam 1 tahun anggaran. Dari hasil tersebut dapat disimpulkan bahwa aparatur desa Karang Sambung belum siap terhadap pelaksanaan otonomi daerah yang menjadi kelemahannya adalah masih rendahnya kemampuan SDM dalam hal pengelolaan dan yang ada. Maka desa Karang Sambung disarankan agar setiap perangkat membuat dan melaksanakan rincian kewenangan yang wajib untuk dilaksanakan, setiap perangkat bekerja sesuai dengan tugas dan tanggung jawab yang berpedoman pada desain organisasi yang ada, setiap perangkat menyusun daftar kebutuhan dalam pelaksanaan program serta sarana dan prasarana yang diperlukan untuk mendukung keberhasilan program sesuai dengan proporsi dana yang tersedia. Dan setiap perangkat hendaknya menyusun perencanaan biaya atau estimasi dana secara matang sebelum membuat dan melaksanakan program (Heri Sutopo.2012)

Adapun penelitian di Kabupaten Ngawi pada tahun 2012 menyebutkan bahwa kinerja aparatur memang menjadi peranan penting dalam fungsi pelayanan, tingkat kinerja dibagi menjadi 3 yaitu individu, kinerja proses, dan kinerja organisasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja aparatur pemerintah desa dalam pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Ngawi sudah baik, hal ini dapat dilihat dari kuantitas pekerjaan aparatur pemerintah desa dapat menyelesaikan pekerjaannya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Kualitas

layanan aparatur pemerintah desa sudah baik dengan dibuktikan efisiensi dan kepuasan masyarakat dalam memohon layanan administrasi kependudukan. Adapun 3 pendukung aparatur desa yaitu sarana dan prasarana, lingkungan kerja yang nyaman, dan adanya kerjasama antar perangkat. Disamping itu ada juga 3 penghambat yaitu tentang kurangnya penggunaan IT yang handal, kurangnya koordinasi lapangan antara RT & RW, dan kualitas pendidikan perangkat desa. Untuk mengatasi permasalahan yang terjadi perangkat desa perlu memberikan pelatihan, keterampilan sebagai pembentukan tenaga-tenaga administrasi bagi desa yang handal dan juga menjadi penggerak suatu pembangunan desa (Galih Karyadijaya.2012).

