

TRANSFORMASI ORGANISASI PEMERINTAH DESA DAN KUALITAS PELAYANAN ADMINISTRATIF KEPADA MASYARAKAT

Oleh

M. Irwan Tahir

Abstract

*V*illage government organization, as the lowest organizational structure of government and directly dealing with the community in providing services, since the independence until now has undergone several changes in organizational format. This relates to changes in government policies governing the village, most recently by Law No. 32 of 2004 on Regional Government.

For government organizations, the design of the structure is not only the effectiveness and efficiency, but for the sake of fairness (in Indonesia called social justice). Even the most important element of justice. A service for example, can only be called fair if the service can be achieved and enjoyed by every person entitled at the time required by the relevant.

Keywords : *Organizational transformation, public service quality, organizational effectiveness.*

PENDAHULUAN

Sejak masa sebelum kemerdekaan hingga pasca kemerdekaan, desa selalu

ditempatkan dalam posisi marginal baik oleh pemerintah maupun oleh kelompok elit perkotaan.

Marginalisasi tersebut disebabkan berbagai keterbatasan yang disandang masyarakat Desa, seperti tingkat pendidikan yang rata-rata masih rendah, pendapatan per kapitanya kecil, maupun fasilitas sosial yang dimilikinya. Keterbatasan yang disandang Desa tersebut tampaknya cenderung dipertahankan (*status quo*), dengan asumsi untuk memperoleh keuntungan dari kondisi semacam itu, yaitu untuk menciptakan posisi tawar yang lemah bagi Desa terhadap kekuasaan supradesa. Lebih jauh lagi secara administratif pemerintahan, desa lebih diposisikan sebagai obyek kekuasaan. Dari segi politis selama ini desa dijadikan tempat pengumpulan suara pada waktu pemilu, setelah itu dilupakan. Sedangkan secara ekonomis, desa dipandang sebagai sumber bahan baku dan tenaga kerja yang murah (Wasistiono, 2006:1).

Penyeragaman dalam pengaturan Pemerintahan desa pada masa lalu telah menjadikan rendahnya partisipasi masyarakat desa dalam melaksanakan pembangunan desa dalam era otonomi saat ini. Kreativitas dan partisipasi tersebut sangatlah dibutuhkan dalam pelaksanaan otonomi desa dalam rangka efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan umum, pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Secara faktual, Desa pada dasarnya merupakan kelompok manusia yang terkecil yang mendiami kesatuan wilayah yang sama. Sebagian besar Desa

di Indonesia sampai sekarang masih tetap merupakan kesatuan masyarakat hukum asli, dengan berlandaskan pada aturan hukum adat. Oleh karena pemerintahan desa yang lahir dari sistem hukum yang berlaku bersifat demokratis sesuai dengan filosofi terbentuknya desa dapat menjalankan 3 (tiga) peran utamanya yaitu : sebagai struktur perantara, sebagai pelayan masyarakat, dan sebagai agen pembaharuan (Wasistiono, 1996:27).

Pada awalnya Desa memiliki otonomi tradisional, artinya Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya berdasarkan hak asal usul dan adat istiadat setempat. Hakekatnya otonomi desa berbeda dengan otonomi daerah. Otonomi desa merupakan otonomi yang telah ada sejak desa itu terbentuk berdasarkan adat istiadat dan tidak merupakan penyerahan dari pemerintah. Dengan demikian otonomi desa dikatakan sebagai otonomi murni. Akan tetapi seiring dengan perubahan penyelenggaraan pemerintahan di tataran supradesa, dari waktu ke waktu semakin terkikis pula otonomi yang dimiliki oleh desa. Desa merupakan bagian integral dari sistem pemerintahan nasional. Oleh karena itu pengembangan sistem pemerintahan desa yang sesuai dengan perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan menjadi tanggungjawab Pemerintah. Dengan demikian Pemerintah dituntut mampu merumuskan

konsep strategi pengembangan Desa di masa yang akan datang.

Sejauh ini secara implisit pemerintah nasional sebenarnya telah melakukan perubahan secara mendasar terhadap pengaturan mengenai desa dan pemerintahannya. Hal ini dapat dilihat dari implementasi berbagai peraturan yang berkaitan dengan Desa, sehingga Desa saat ini berada dalam masa transisi dari otonomi pengakuan menuju otonomi pemberian. Beberapa indikasi perubahan tersebut antara lain berupa pemberian sumber keuangan desa yang berasal dari sumber keuangan negara yang disalurkan melalui Alokasi Dana Desa (ADD); pengisian Sekretaris Desa oleh pegawai negeri sipil; adanya urusan pemerintahan kabupaten/kota yang pengaturannya diserahkan kepada desa; dimasukkannya peraturan desa dalam tata urutan peraturan perundang-undangan;

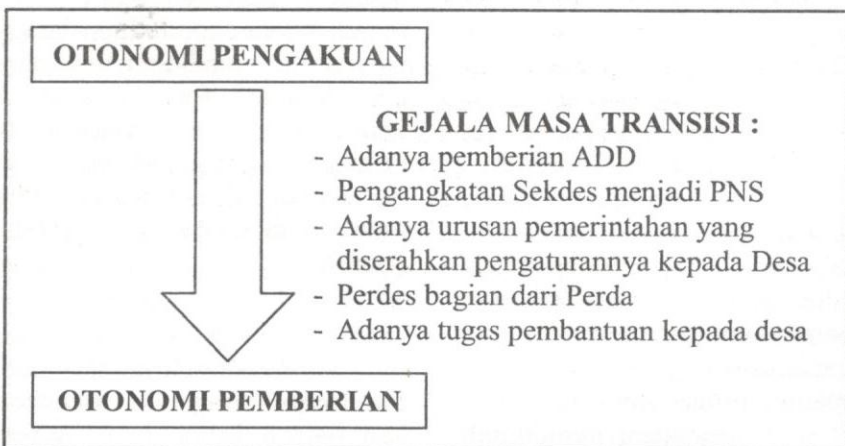
adanya pemberian tugas pembantuan kepada desa; serta perencanaan pembangunan desa yang merupakan bagian sistem perencanaan pembangunan nasional.

Pada UU Nomor 22 Tahun 1999, desa diberi bantuan dari dana perimbangan yang diperoleh daerah kabupaten/kota, yang bersifat tentatif – dalam arti dapat diberi atau tidak terserah pada pemerintah daerah kabupaten/kota masing-masing. Sedangkan menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, desa menerima bagian dari dana perimbangan, jadi sifatnya wajib. Desa berhak menuntut bagian dana perimbangan dari pemerintah kabupaten/kota.

Pergeseran paradigma pengaturan tentang desa dari paradigma otonomi pengakuan menuju paradigm otonomi pemberian melalui masa transisi dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1

Pergeseran Paradigma Pengaturan Tentang Desa



Menurut Siagian (1995:1) tuntutan mewujudkan perubahan dapat timbul dari dua sumber, yaitu dari dalam dan dari luar organisasi. Adanya beberapa gejala perubahan pada tataran kebijakan yang mengatur tentang Desa di atas, jelas berpengaruh terhadap tuntutan perubahan organisasi dari lingkungan luar organisasi. Robbins (1983:419) mengemukakan bahwa selama organisasi menghadapi perubahan – diantaranya disebabkan oleh peraturan pemerintah serta kebijaksanaan pajak yang mempengaruhi organisasi telah diganti – organisasi tersebut menjawab atau menerima penurunan yang tidak dapat dihindari dalam keefektifan. Di lain pihak Popovich (1998:34) beranggapan bahwa *“Sometimes, whole organizations must change to provide higher quality and more appropriate services at equal or reduces costs. To reach high performance, all aspects of that organization eventually must be open to change”*.

Mengingat masalah yang dihadapi oleh Desa bersifat struktural, maka cara mengatasinya harus didasarkan pada pengembangan yang bersinambungan, serta tidak bersifat tambal sulam. Di lain pihak, pertimbangan kesejajaran sertaantisipasi terhadap berbagai tuntutan perkembangan termasuk dalam penyelenggaraan pelayanan publik, menjadi dasar perubahan organisasi pemerintah

desa. Lebih jauh dikemukakan oleh Ndraha (2009:190) bahwa *“Sesungguhnya, pemenuhan dan penepatan janji Pemerintah (Negara) kepada masyarakat melalui pelayanan, dan sebaliknya pernyataan kepercayaan masyarakat kepada Negara, terjadi di Desa, bukan di Istana Negara atau di Senayan”*. Sejalan dengan pendapat tersebut Tjosvold sebagaimana dikutip Wasistiono (2001:50) bahwa *“bagi organisasi melayani konsumen merupakan saat yang menentukan (moment of truths), peluang bagi organisasi untuk menunjukkan kredibilitas dan kapabilitasnya”*.

Menurut Moenir (2001:28) antara masyarakat, pelayanan publik dan hak asasi merupakan tiga hal yang saling terkait dan tidak terpisahkan. Oleh karena itu pemerintah memiliki peran yang amat besar dalam rangka memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat sesuai dengan tuntutan, kebutuhan dan harapan mereka. Namun secara faktual kecenderungan yang terjadi adalah rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan birokrasi di Indonesia. Kecenderungan ini terjadi di semua organisasi atau birokrasi pemerintahan, baik di tingkat Pemerintahan Pusat maupun di tataran pemerintahan daerah dan desa (Rasyid, 1996:126).

Masalah yang terjadi dalam proses pelayanan antara pemerintah dengan masyarakat menunjukkan bahwa keberadaan birokrasi

pemerintah belum menyadari fungsinya sebagai pelayan masyarakat, tapi ingin dilayani masyarakat (Rasyid, 1996:126). Adanya berbagai keluhan dari masyarakat sebagai pelanggan atas layanan dari proses pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah, secara faktual merupakan gambaran dari rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan oleh birokrasi. Padahal perilaku aparat birokrasi ini, sangat menentukan proses pelayanan yang diberikan.

Pelayanan yang diberikan oleh organisasi pemerintahan, termasuk Pemerintah Desa, pada dasarnya berbeda dengan pelayanan yang diberikan oleh organisasi swasta atau pun organisasi kemasyarakatan. Menurut Ndraha (2005:192) pelayanan pemerintahan meliputi pelayanan publik yang sifatnya "no choice" tarifnya seterjangkaumungkin oleh lapisan masyarakat terutama lapisan bawah, dan merupakan kewenangan pemerintah, dan pelayanan civil yang sifatnya "no price", biayanya tidak dibebankan langsung kepada orang yang dilayani, dan merupakan kewajiban pemerintah. Sedangkan menurut Undang-undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik terdiri dari pelayanan barang publik, pelayanan jasa publik dan pelayanan administratif. Jenis-jenis pelayanan pemerintahan tersebut merupakan tugas pokok dari organisasi Pemerintah Desa sebagai bagian dari sistem pemerintahan nasional.

Berkaitan dengan penyelenggaraan dan pelayanan administratif kepada masyarakat di di desa, beberapa fakta lapangan menunjukkan bahwa :

1. Rata-rata jumlah pendapatan asli desa sangat kecil kontribusinya terhadap pendapatan desa secara keseluruhan, sehingga pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan desa dapat dikatakan hanya mengandalkan dana dari pemerintah kabupaten dan bantuan dari pihak lainnya. Hal ini berarti bahwa produktivitas pemerintah desa masih sangat minim, yang berarti pula bahwa belum efektifnya penyelenggaraan organisasi pemerintah desa.
2. Salah satu jenis pelayanan yang paling sering diberikan oleh Pemerintah Desa adalah pelayanan administratif, misalnya pemberian surat keterangan pembuatan KTP, rekomendasi pembuatan akta-akta kependudukan, perijinan IMB untuk bangunan sederhana di desa, dan sebagainya. Akan tetapi fakta yang penulis temukan dalam pemberian pelayanan administratif tersebut adalah banyaknya keluhan masyarakat terkait dengan lamanya waktu pelayanan, adanya beban biaya tambahan, serta sikap aparat pemerintah desa yang tidak profesional dalam memberikan pelayanan tersebut.

3. Gejala ketidakefektifan organisasi dan penyelenggaraan pelayanan administratif yang kurang berkualitas di atas sudah terjadi sejak beberapa tahun lalu, meskipun sudah beberapa kali perubahan organisasi pemerintah desa.

Berdasarkan atas beberapa indikasi permasalahan tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat fenomena keterkaitan antara perubahan organisasi dengan kualitas pelayanan administratif kepada masyarakat. Hal ini sejalan dengan pendapat Ndraha (2003:249) :

“Perancangan struktur yang juga adalah desain organisasi, berkaitan dengan pembentukan dan perubahan struktur organisasi guna meningkatkan atau **efektivitas** pencapaian tujuan (“to achieve the organization’s goals”) yang telah ditetapkan. Bagi organisasi pemerintahan, perancangan struktur tidak hanya efektivitas dan efisiensi, tetapi demi keadilan (di Indonesia disebut keadilan sosial). Bahkan unsur keadilan tersebut yang terpenting. Suatu pelayanan misalnya, baru dapat disebut adil jika pelayanan itu dapat dicapai dan dinikmati oleh setiap orang yang berhak pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan”.

Dengan demikian ke depan diharapkan perubahan organisasi pemerintah desa dapat

meningkatkan keefektifan organisasi pemerintahannya serta secara langsung maupun tidak langsung meningkatkan kualitas pelayanan administratif kepada masyarakat.

Konsep tentang Desa dan Pemerintah Desa

Kebanyakan orang memahami desa sebagai tempat dimana bermukim penduduk dengan peradaban yang lebih terbelakang daripada kota. Biasanya dicirikan dengan bahasa ibu yang kental, tingkat pendidikan yang relatif rendah, mata pencaharian yang umumnya di sektor pertanian. Bahkan terdapat kesan kuat bahwa desa merupakan tempat tinggal para petani.

Bintarto (1983:76) yang melihat desa dari segi geografi, mendefenisikan desa sebagai :

“Suatu hasil dari pewujudan antara kegiatan sekelompok manusia dengan lingkungannya. Hasil dari perpaduan itu ialah suatu ujud atau penampakan di muka bumi yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografi, sosial ekonomis, politis dan kultural yang saling berinteraksi antar unsur tersebut dan juga dalam hubungannya dengan daerah lain”.

Namun demikian pengertian desa dapat juga dilihat dari pergaulan hidup, seperti yang dikemukakan oleh Bouman (dalam Beratha, 1982 : 26) yang mendefenisikan desa :

“Sebagai salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama

sebanyak beberapa ribu orang, hampir semuanya saling mengenal; kebanyakan yang termasuk di dalamnya hidup dari pertanian, perikanan dan sebagainya, usaha yang dapat dipengaruhi oleh hukum dan kehendak alam. Dan dalam tempat tinggal itu terdapat banyak ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan pada tradisi dan kaidah-kaidah sosial.”

Lebih lanjut Kartohadikoesoemo (1984:2) menyatakan bahwa: “Desa merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri”. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan yaitu tentang unsur-unsur desa. Menurut Bintarto (1983 : 13) unsur-unsur yang harus ada dalam suatu desa adalah:

- a. *Daerah*, dalam arti tanah-tanah yang produktif dan yang tidak produktif beserta penggunaannya, termasuk juga unsur lokasi, luas dan batas yang merupakan lingkungan geografis setempat.
- b. *Penduduk*, adalah hal yang meliputi jumlah, pertambahan, kepadatan, persebaran dan mata pencaharian penduduk desa setempat;
- c. *Tata Kehidupan*, dalam hal ini pola tata pergaulan dan ikatan-ikatan pergaulan warga desa. Jadi menyangkut seluk beluk kehidupan masyarakat desa (*rural society*).

Ketiga unsur ini tidak terpisah melainkan ada keterikatan satu dengan yang lain sebagai satu kesatuan yang utuh. Unsur Daerah, penduduk dan tata kehidupan merupakan suatu kesatuan hidup atau “*living unit*”. Maju mundurnya desa tergantung pada tiga unsur ini yang dalam kenyataan ditentukan oleh faktor usaha manusia (*human effort*) dan tata geografis (*geographical setting*). Suatu daerah dapat berarti bagi penduduk apabila ada faktor upaya dari manusia tersebut untuk memanfaatkan daerahnya. Tiap-tiap daerah mempunyai “*geographical setting*” dan “*human effort*” yang berbeda-beda, sehingga tingkat kemakmuran dan tingkat kemajuan penduduk tidak sama.

Unsur lain yang termasuk unsur desa yaitu, *unsur letak*. Letak suatu desa pada umumnya selalu jauh dari kota atau dari pusat-pusat keramaian. Peninjauan ke desa-desa atau perjalanan ke desa sama artinya dengan menjauhi kehidupan di kota dan lebih mendekati daerah-daerah yang monoton dan sunyi. Desa-desa yang letaknya pada perbatasan kota mempunyai kemungkinan berkembang lebih pesat di banding daripada desa-desa di pedalaman.

Unsur letak menentukan besar kecilnya isolasi suatu daerah terhadap daerah-daerah lainya. Desa yang terletak jauh dari perbatasan kota merupakan lahan pertanian yang luas. Ini disebabkan karena penggunaan lahanya

lebih banyak dititikberatkan pada tanaman pokok dan beberapa tanaman perdagangan daripada untuk perumahan. Penduduk merupakan unsur yang penting bagi desa. "*Potential man power*" terdapat di desa yang masih terikat hidupnya dalam bidang pertanian. Dibeberapa desa terdapat tenaga-tenaga yang berlebihan di bidang pertanian, sehingga timbul apa yang disebut dengan istilah pengangguran tak kentara atau "*disguished unemployment*", sehingga memerlukan penyaluran.

Corak kehidupan di desa didasarkan pada ikatan kekeluargaan yang erat. Masyarakat merupakan suatu "*gemeinschaft*" yang memiliki unsur gotong royong yang kuat. Hal ini dapat dimengerti karena penduduk desa merupakan "*face to face group*" dimana mereka saling mengenal betul seolah-olah mengenal dirinya sendiri. Faktor lingkungan geografis memberi pengaruh terhadap kegotongroyongan ini misalnya :

- a. faktor geografi setempat yang memberikan suatu ajang hidup dan suatu bentuk adaptasi kepada penduduk.
- b. Faktor iklim yang dapat memberikan pengaruh positif maupun negatif terhadap penduduk terutama petani-petani.
- c. Faktor bencana alam seperti letusan gunung merapi, gempa bumi, banjir, dan sebagainya yang harus dihadapi dan dialami bersama.

Disini persamaan nasib dan pengalaman mempunyai peran yang akan menimbulkan hubungan sosial yang akrab. Unsur-unsur desa merupakan sesuatu yang penting, sehingga tidaklah berlebihan jika desa telah diberi predikat sebagai sendi negara. Dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1979 disebutkan bahwa desa adalah :

"Suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Keberadaan desa dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Desa perbaharui secara mendasar dengan lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah Daerah kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menurut hal ini desa diberi pengertian sebagai berikut:

"...suatu 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.”

Konsep yang ditawarkan oleh Undang-undang No. 5 Tahun 1979 pada dasarnya memuat hak untuk mengelola rumah tangganya sendiri namun bersamaan dengan organisasi pemerintahan terendah di bawah camat. Hal ini menggambarkan sendirinya desa merupakan representasi (kepanjangan) pemerintah pusat (Suhartono dkk, 2000 : 14). Dari asumsi ini maka apa yang dianggap oleh pemerintah pusat baik maka akan baik juga bagi desa. Asumsi ini dengan sendirinya bersifat manipulatif, namun juga tendensi yang sangat kuat untuk mengalahkan atau merendahkan keperluan kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Pada bagian lain Suhartono (2000:46), mengemukakan tentang pemerintahan desa yaitu :

“.....bahwa sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia maka kedudukan pemerintahan desa sejauh mungkin diseragamkan dengan mengindahkan keragaman keadaan Desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat pemerintahan Desa agar mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi Desa yang meluas dan efektif...”

Konsep yang dikembangkan sangat jelas bahwa keberagaman desa diberbagai daerah di Indonesia termasuk keberagaman suku bangsa tidak dilihat sebagai keniscayaan dan kebutuhan obyektif, justru sebaliknya Pemerintahan desa yang sekarang ini dibentuk coraknya masih beranekaragam, yang kadang-kadang merupakan hambatan untuk pembinaan dan pengendalian yang intensif (Suhartono, 2000:45).

Dengan model ini maka menjadi mudah dipahami mengapa berbagai instrumen demokrasi di tingkat desa tidak bisa berkembang. Sebaliknya desa dengan mudah ditundukkan oleh kepentingan `nasional`. Hal ini tercermin dari berbagai macam kasus yang terjadi, yang menggambarkan sumber daya desa seperti tanah begitu mudah diambil dengan cara paksa.

Dapat dikatakan bahwa yang termuat dalam undang-undang secara jelas menempatkan desa sebagai suatu organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan, yang secara politis memiliki wewenang tertentu untuk mengatur warga atau anggota komunitasnya. Baik sebagai akibat posisi politisnya yang merupakan bagian dari negara atau hak asal usul dan adat istiadat yang dimilikinya. Namun demikian dalam pengertian ini masih belum tergambarkan secara jelas mengenai kualitas otoritas yang dimiliki desa, terutama berkaitan dengan kekuatan politik di atasnya, yakni negara.

Munculnya otoritas politik di dalam suatu komunitas yang disebut dengan desa secara internal mudah dipahami, dengan melihat sejarah perkembangannya. Secara faktual jumlah penduduk bertambah dan masalah-masalah berkait dengan kepentingan masyarakat bertambah. Kenyataan tersebut sudah barang tentu mendorong munculnya suatu otoritas yang diharapkan dapat mengatasi berbagai persoalan yang merealisasi aspirasi yang berkembang. Selanjutnya lahir kesatuan masyarakat hukum yang mandiri dan pemimpin mereka biasanya adalah yang tertua atau memiliki kemampuan paling tinggi diantara mereka (Maschab, 1992:34).

Seiring dengan tuntutan reformasi, salah satu agendanya adalah desentralisasi pemerintahan yang tidak hanya menyangkut Desentralisasi Pemerintahan Daerah (Otonomi Daerah), melainkan juga pada tataran tingkat desa (Otonomi Desa). Ada keinginan politik (*political will*) yang kuat untuk mengembalikan desa dengan pemerintahannya (atau dengan nama lain yang sejenis) ke habitatnya semula. Pada masa sebelumnya, Desa melalui Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979 - dengan pendekatan penyeragaman - telah tercerabut dari akar-akarnya. Desa lebih banyak diposisikan sebagai instrumen pengumpul suara untuk melestarikan hegemoni kekuasaan pada satu tangan.

Perubahan penggunaan filosofi dari keseragaman tersebut

menjadi keanekaragaman dalam kesatuan. Nama dan bentuk serta susunan organisasi Desa secara nasional tidak diatur seragam, melainkan sesuai dengan adat istiadat setempat. Pengaturan Desa yang semula melalui sebuah Undang Undang tersendiri (UU No. 5 Tahun 1979), sekarang hanya diatur di dalam satu Bab (Bab XI) UU No. 32 Tahun 2004, selebihnya diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten supaya menjadi lebih sesuai dengan situasi, kondisi serta budaya setempat.

Sekarang ini Desa di atur secara bersama dengan pemerintah daerah dalam satu Undang-Undang yaitu UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Kelihatannya dengan undang-undang ini pemerintah akan mengembalikan otonomi dan desentralisasi yang merupakan akar sejarah dari Desa-Desa di Indonesia. Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 memberi peluang kepada daerah untuk menyesuaikan konstruksi Pemerintahan Desa menurut asal-usul dan kondisi sosial budayanya. Sasarannya adalah agar reformasi pemerintahan dapat menjangkau tataran masyarakat pada garda terdepan yaitu Desa, bagi upaya terwujudnya proses demokratisasi di pedesaan yang responsif.

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pemerintahan desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa, dimana Pemerintah Desa

terdiri Kepala Desa dan Perangkat Desa. Adapun perangkat desa terdiri Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya antara lain sekretariat desa, pelaksana teknis lapangan, serta unsur kewilayahan (seperti dusun, jorong, dan lain sebagainya).

Dilihat dari formalitasnya, Pemerintah Desa dikategorikan sebagai organisasi pemerintah karena memiliki karakteristik sebagaimana asumsi-asumsi yang dikemukakan oleh Kuhn (1976:330-331) bahwa :

- 1) Pemerintah adalah organisasi formal yang kompleks.
- 2) Pemerintah melingkupi seluruh masyarakat.
- 3) Pemerintah secara potensial mempunyai ruang lingkup yang tidak terbatas di dalam menentukan perihal keputusan dan pengaruh yang ditimbulkannya.
- 4) Afiliasi keanggotaan oleh individu (warganegara) diakui secara otomatis melalui kelahiran dan diakhiri karena kematian.
- 5) Pemerintah menjalankan monopoli di dalam penggunaan kekuasaan atau delegasi atasnya.
- 6) Terdapat banyak pendukung pemerintah yang mempunyai tujuan bertentangan sehingga harus dipenuhi oleh kegiatan pemerintah dan memberikan setiap kepentingan yang berbeda cara pemecahan yang berbeda, apabila berbagai konflik tidak dapat diatasi melalui komunikasi dan transaksi.

Lebih lanjut Kuhn (1976:342) membagi organisasi pemerintah menjadi 5 (lima) tipe yaitu : tipe organisasi kerjasama/kooperatif, tipe organisasi pencari keuntungan, tipe organisasi pelayanan, tipe organisasi penekan, serta tipe organisasi kombinasi. Pemerintah desa dapat dikategorisasikan sebagai organisasi pelayanan.

KONSEP PERUBAHAN DAN TRANSFORMASI ORGANISASI

Konsep perubahan organisasi pada dasarnya merupakan bagian dari konsep perubahan sosial. Perubahan sosial dalam hal ini dimaknai sebagai perubahan penting dari struktur sosial yang berupa pola-pola perilaku dan interaksi sosial (Moore sebagaimana dikutip Garna, 1993:9). Dengan demikian ruang lingkup perubahan sosial juga mencakup kehidupan sosial manusia di dalam organisasi sebagai wadah berinteraksi.

Berbagai pendapat menyatakan bahwa organisasi akan menghadapi berbagai masalah apabila tidak melakukan perubahan, oleh karena organisasi berada dalam lingkungan yang selalu berubah. Tidak terkecuali organisasi publik seperti pemerintah desa, juga dituntut untuk melakukan perubahan yang salah satu penyebabnya adalah perubahan dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah (Siagian, 1995:21).

Terkait dengan perubahan organisasi, Miller dalam *Buku*

The Organization of the Future (Hesselbein et.al, 1997) menyarankan agar organisasi masa depan perlu terus-menerus melakukan penyesuaian, bentuk dan penampilannya berubah sesuai dengan perubahan dan tuntutan lingkungannya seperti seekor bunglon yang terus menerus berubah menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Organisasi bunglon mempunyai 5 (lima) ciri yang sangat penting, sebagai berikut :

1) Fleksibilitas yang besar

Dengan asumsi fleksibilitas organisasi masa depan bertekad untuk bergerak, beradaptasi dan berubah sesuai dengan tuntutan perubahan lingkungan. Organisasi ini tidak terancam dengan adanya perubahan, ia justru dengan bergairah mencari kesempatan untuk melakukan perubahan.

2) Komitmen kepada individu

Kontrak sosial tradisional, apabila didefinisikan secara bebas, pada intinya beranggapan bahwa pekerjaan individu-loyal, konsisten dan berlangsung lama akan mendapat imbalan berupa gaji yang meningkat, tanggung jawab dan keamanan.

3) Penggunaan kelompok secara canggih

Diantara keterampilan yang akan disebar oleh organisasi ini adalah keterampilan yang dibutuhkan untuk bekerja dalam kelompok. Keterampilan tersebut sangat penting se-

bab kelompok akan memainkan peran lebih besar dalam melaksanakan pekerjaan sebuah organisasi.

4) Kemampuan inti yang kuat

Kekuatan dari organisasi ini terletak pada kemampuan inti yaitu pengetahuan yang dikuasai oleh organisasi tentang apa yang dapat ia lakukan dengan baik dan dibangun di atas dasar pengetahuan dan pengalaman.

5) Cita rasa keanekaragaman

organisasi ini, sangat menghargai individu dan mempunyai cita rasa untuk keanekaragaman di antara angkatan kerjanya dan para pemasok, atas dasar kemampuan dan perspektif yang dibawakan ke solusi masalah pelanggan, jadi bukan atas dasar rasial, jenis kelamin, agama atau etnis.

Sementara itu Kilmann (2001:69-74) menawarkan konsep Organisasi Quantum, yang terdiri dari 7 (tujuh) kategori, sebagai berikut :

1) *The inclusion of consciousness in Self-Designing system* (pencantuman kesadaran dalam sistem merancang diri).

2) *Organization as Conscious Participant Actively Involved in Self-Designing Processes* (Organisasi sebagai peserta yang sadar dan secara aktif terlibat dalam proses mendesain diri).

- 3) *Cross-Boundary Processes as Explicitly Addressed and infused With Information* (Proses-proses lintas batas yang secara nyata ditujukan untuk dan dimasukkan informasi).
- 4) *The Councious Self-Management of A Flexibly Designed Organization* (Kesadaran pe-nataan diri yang dapat di-ketahui ketika sebuah ran-cang ulang sistem dan proses dibenarkan).
- 5) *The Internal Commitment of Active Participant* (Komitmen internal dari peserta yang aktif).
- 6) *The Empowered Relations Among Active Participant* (Memberdayakan hubungan di antara peserta yang aktif).
- 7) *The external Self-Transformation of Flexibly Designed Organizations* (Transformasi yang terus-menerus dari organisasi yang dirancang secara fleksibel).

Secara keseluruhan, ketujuh kategori tersebut mewakili suatu revolusioner bagian organisasi baru, secara organik memadukan kehidupan, persaingan dan ekonomi global. Sejalan dengan beberapa pendapat di atas, Senge (2002:45) berpandangan bahwa organisasi berada dalam lingkungan yang selalu berubah, oleh karena itu organisasi juga harus berubah dengan menyempurnakan dirinya melalui strategi pembelajaran

organisasi (*learning organization*). Senge menjelaskan bahwa istilah organisasi yang terus belajar mempunyai arti sangat luas dan dapat berarti banyak hal bagi banyak orang. Pada intinya adalah organisasi yang luwes, tanggap, adaptif tidak begitu birokratis. Tetapi dalam kaitan ini sesungguhnya berarti mengembangkan berbagai kemampuan spesifik, yang tidak terdapat dalam berbagai organisasi tradisional.

Learning berarti proses dimana individu mendapat pengetahuan baru dan wawasan baru untuk mengubah perilaku. Sebagaimana juga dikatakan Marquart (2003:108) bahwa *learning organization* adalah organisasi yang terus belajar secara sungguh-sungguh dan bersama-sama. Kemudian mentransformasikan dirinya agar dapat mengoleksi, mengelola dan menggunakan pengetahuannya secara lebih baik untuk keberhasilan organisasi. Proses pembelajaran dimulai dari pembelajaran individu (pegawai), ditingkatkan/dilanjutkan dalam proses pembelajaran kelompok dan terakhir secara keseluruhan dilanjutkan dalam proses pembelajaran organisasi.

Senge (2002:67) mengatakan bahwa "perubahan dalam pola pikir, biasanya tidak dimulai dari skala yang besar. Dibutuhkan waktu yang cukup lama agar suatu pola pikir baru, atau cara pandang baru terhadap dunia, dapat diterima sebagai suatu yang lazim". Selanjutnya

Senge mengutarakan bahwa guna menjamin terwujudnya pembelajaran organisasi, terdapat 5 (lima) disiplin, yaitu :

1) *Kematangan Pribadi (Personal Mastery)*

Setiap individu dalam organisasi perlu mengetahui secara tepat kekuatan dan kelemahan diri, untuk kemudian dikembangkan sesuai dengan telentanya, sehingga menjadi ahli dalam bidangnya masing-masing. Dalam hal ini pimpinan organisasi berperan cukup penting untuk membangun rasa percaya diri individu, dengan prinsip bahwa setiap individu unik sehingga tidak dapat diperlakukan secara seragam. Jadi setiap individu dituntut untuk memiliki kompetensi inti, agar dapat bekerja secara professional.

2) *Model Mental (Mental Models)*

Dengan model mental dimaksudkan sebagai struktur konseptual didalam pikiran yang mendorong proses kognitif untuk memahami sesuatu. Tujuannya adalah untuk melatih orang memahami pola pikir secara mendalam dan mempertajam tindakan-tindakan mereka

3) *Membangun visi (Shared Vision)*

Setiap individu dalam organisasi memiliki visi individual yang berisi keinginan intrinsik masing-masing. Disiplin ketiga

mengajarkan perlunya membangun visi bersama untuk mencapai tujuan organisasi. Inisiatif visi bersama dapat datang dari pimpinan maupun anggota organisasi, yang apabila telah disepakati menjadi visi organisasi perlu dilaksanakan secara konsisten.

4) *Tim Pembelajaran (Team Learning)*

5) Agar proses pembelajaran dapat dijalankan sepanjang waktu, diperlukan pembentukan tim pembelajar yang anggotanya terdiri dari kelompok kerja. Tim pembelajaran merupakan bagian terpenting bagian terwujudnya organisasi pembelajaran. Hal ini diperlukan karena organisasi harus belajar secara terus-menerus (*never ending activities*) sering dengan terjadinya perubahan lingkungan internal maupun eksternal organisasi.

6) *berpikir sistem (System thinking)*

Organisasi merupakan suatu sistem yang terdiri dari sub-sub sistem yang saling terkait dan mempengaruhi satu sama lain dan berada dalam lingkungan persaingan. Oleh karena itu pengambilan keputusan dalam upaya pemecahan masalah, harus melalui pendekatan multi dimensi atau komprehensif (menyeluruh)

Berkaitan dengan perubahan organisasi di masa depan, lebih lanjut Mohrman et. al (1998:2) mengatakan bahwa "Organisasi Masa Depan" menitikberatkan perhatian pada desain pembaharuan organisasi dan pendekatan manajemen dalam rangka mewujudkan suatu organisasi yang mampu mengubah dirinya dalam menghadapi tantangan internal maupun eksternal agar dapat terus bertahan dalam kompetisi global. Buku tersebut didasari oleh dua premis, yaitu :

- 1) Sifat/alam intensitas kompetisi selalu berubah. Oleh karena itu organisasi membutuhkan efektivitas dan fleksibilitas untuk mengkonfigurasi dirinya guna melaksanakan strategi-strategi yang dinamis serta membuat keyakinan bahwa mereka mampu memberikan pelayanan kepada pelanggannya lebih cepat, murah dan lebih baik dari pesaing-pesaingnya.
- 2) Strategi dan organisasi saja tidak cukup. Organisasi juga harus membuat pendekatan-pendekatan baru terhadap tuntutan-tuntutan masyarakat yang selalu berubah.

Untuk dapat mewujudkan suatu organisasi masa depan yang berada dalam lingkungan yang terus mengalami perubahan serta situasi kompetitif dalam memberikan pelayanan terbaik bagi pelanggannya, maka

organisasi yang ada perlu ditata melalui :

- 1) Mendesain ulang organisasi agar dapat berkompetisi (*designing competitive organization*)
- 2) Memungkinkan kinerja yang bersaing dari organisasi (*enabling competitive performance*)
- 3) Mengelola pegawai organisasi dalam situasi berkompetisi dengan organisasi lain (*managing people in the competitive Organization*)
- 4) Transformasi organisasi (*transforming the organization*), menawarkan kerangka kerja yang memandu perusahaan/Organisasi melakukan suatu perubahan dari bentuk birokrasi struktural yang menekankan kepada kepercayaan, tingkah laku dan pengawasan pusat menjadi bentuk baru yang lebih fleksibel, inovasi dan pengawasan yang menyebar.

Transformasi organisasi pada dasarnya merupakan perluasan dari disiplin ilmu pengembangan organisasi (OD), yang mencoba menciptakan perubahan besar di dalam struktur organisasi, proses, budaya dan orientasi, pada lingkungan suatu organisasi (Vibriwati, 2003:132). Transformasi organisasi muncul karena variabel yang menjadi target perubahan organisasi yaitu kepercayaan (*trust*), tujuan (*goal*) dan misi (*mission*)

organisasi, yang ketiganya merupakan komponen dari visi organisasi berpengaruh pada level yang lebih dalam dan lebih bersifat fundamental dibandingkan dengan perubahan yang ditargetkan oleh OD.

Levy dan Merry (dalam French, Bell dan Zawacki, 2000:23) mendefinisikan transformasi organisasi sebagai perubahan di banyak dimensi dan level, bersifat kualitatif, tidak kontinu dan radikal sehingga akan melibatkan suatu pergeseran paradigma. Sedangkan Ulrich (1997:33) memberikan pandangan mengenai transformasi sebagai usaha untuk merubah kesan yang fundamental dari bisnis dilihat dari dari pelanggan dan karyawan. Transformasi berfokus pada penciptaan *mind share* lebih dari pangsa pasar.

Osborne dan Gaebler (1992) telah mengemukakan konsep mengenai permasalahan transformasi pemerintahan dan birokrasi dalam menghadapi percepatan perubahan tuntutan masyarakat yang dituangkan dalam bukunya yang berjudul *Reinventing Government : How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*. Konsep *Reinventing Government* ini muncul sebagai kritik atas kinerja pemerintah selama ini dan sebagai antisipasi atas berbagai perubahan yang akan terjadi. Konsep ini menawarkan sepuluh prinsip dasar bagi sebuah model baru pemerintahan di masa yang

akan datang. Kesepuluh prinsip tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) Catalytic Government : Steering Rather Than Rowing
- 2) Community – Own Government : Empowering Rather Than Serving
- 3) Competitive Government : Injecting Competition Into Service Delivery
- 4) Mission – Driven Government : Transforming Rule – Driven
- 5) Result Oriented Government : Funding Outcomes Not Input
- 6) Customer – Driven Government : Meeting The Need Of The Customer, Not The Bureaucracy.
- 7) Enterprising Government : Earning Rather Than Spending.
- 8) Anticipatory Government : Prevention Rather Than Cure.
- 9) Decentralization Government : From Hierarchy to Participation and Teamwork.
- 10) Market – Oriented Government : Leveraging Change Through The Market.

Untuk dapat melaksanakan *Reinventing Government*, Osborne dan Peter Plastrik (1996) mengemukakan lima strategi untuk pengembangan konsep *Reinventing Government* yang dikenal dengan The Five C's, sebagai berikut :

- 1) Core Strategy (Strategi inti).
- 2) Consequency Strategy (Strategi Konsekuensi).

- 3) *Costumer Strategy* (Strategi Pemakai Jasa).
- 4) *Control Strategy* (Strategi Pengendalian)..
- 5) *Culture Strategy* (Strategi Budaya).

Sementara itu, Gouillart dan Kelly (1995:8) mengatakan agar organisasi dapat selalu beradaptasi dengan lingkungan sekitarnya, diperlukan empat tahapan pembaharuan organisasi, yang dikenal dengan model 4R untuk transformasi organisasi yaitu "Reframing, Restructuring, Revitalization dan Renewal". Tahap pertama transformasi organisasi adalah pembaharuan organisasi dengan menyusun kembali kerangka tujuan organisasi dengan menetapkan visi dan misi organisasi yang meliputi langkah-langkah sebagai berikut :

- 1) mencapai tahapan mobilisasi
- 2) menciptakan visi
- 3) membangun sistem pengu-
kuran kerja

Dengan demikian diharapkan organisasi Pemerintah Daerah menciptakan visi, strategi baru yang ditetapkan oleh Kepala Daerah sesuai dengan karakteristik masing-masing daerah serta memperhatikan apa yang menjadi kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan yang dihadapi (analisis SWOT).

Tahapan kedua adalah menyangkut penataulangan struktur organisasi yang disesuaikan dengan visi dan misi organisasi, yang

meliputi langkah-langkah sebagai berikut :

- 1) menyusun model ekonomik
- 2) membenahan infrastruktur fisik
- 3) menata ulang arsitektur kerja.

Wasistiono (2001:39) menjelaskan bahwa dengan mengetahui misi dapat disusun berbagai fungsi yang sejenis, yang kemudian dijalankan oleh unit-unit yang terhimpun dalam satu organisasi. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa organisasi pemerintah dibentuk:

- 1) Untuk melayani kepentingan masyarakat sebagai warga negara yang berposisi sebagai konsumen (*customer*) dan pemegang saham (*stakeholder*).
- 2) Adanya misi tertentu yang harus diijalankan dalam rangka pencapaian tujuan, bukan hanya sekedar menjalankan aturan perundangan.

Tahap ketiga adalah penguatan terhadap fungsi yang ada, memperbaiki iklim, mekanisme serta budaya organisasi agar sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat. Meliputi langkah-langkah sebagai berikut :

- 1) mencapai fokus pasar
- 2) mengembangkan bisnis yang baru
- 3) mengubah peraturan melalui teknologi informasi

Tahap keempat adalah memperbaharui manusianya, baik berupa penggantian orang atau

memperbarui cara pandang dan semangatnya, yang meliputi langkah-langkah sebagai berikut :

- 1) menciptakan sistem imbalan/ penghargaan
- 2) membangun pembelajaran individual
- 3) mengembangkan organisasi.

Langkah-langkah pada tiap tahapan transformasi tersebut merupakan satu kesatuan yang saling berkaitan, oleh karena itu konsep tersebut diharapkan dapat digunakan oleh Pemerintah Desa dalam rangka penataan organisasi.

Transformasi organisasi sebagaimana dikemukakan oleh Gouillart dan Kelly di atas pada dasarnya mencakup tiga dimensi, yaitu dimensi struktural, dimensi fungsional dan dimensi kultural. Dari ketiga dimensi tersebut, dimensi kultural yang paling sulit berubah karena menyangkut tata nilai yang sudah lama tertanam terlebih lagi setiap orang mempunyai daya retensi terhadap perubahan. Secara hipotesis dapat dikatakan bahwa semakin besar kepentingan seseorang terganggu oleh adanya perubahan, semakin besar pula daya retensinya terhadap perubahan tersebut. Dalam konteks ini diperlukan kepemimpinan yang kuat dan memiliki visi yang jelas, sehingga dapat meyakinkan semua anggota organisasi bahwa perubahan tersebut memang perlu dan untuk kepentingan bersama (Wasistiono, 2001:34).

Berkenaan dengan teori Gouillart dan Kelly di atas terutama tentang transformasi organisasi yaitu perlunya perubahan kerangka berpikir mengenai bagaimana menghadapi dan langkah-langkah untuk mengatasi suatu masalah dengan menetapkan visi dan misi yang baru, perubahan struktur, revitalisasi dan memperbaharui sumber daya manusianya sesuai dengan kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan yang dihadapi. Dalam konteks organisasi publik (termasuk pemerintah desa) di dalam melakukan transformasi organisasinya harus disesuaikan dengan kemampuannya masing-masing.

KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

Rasyid (1996:11) dengan jelas mengatakan bahwa “pemerintahan modern pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat”. Hal ini sejalan dengan pendapat Salusu (1996:8) yang menyebutkan bahwa fungsi utama pemerintah adalah memberikan pelayanan. Bahkan secara metodologis, Wasistiono (2008) dan Ndraha (2005) sependapat bahwa obyek forma dari Ilmu Pemerintahan adalah pelayanan kepada masyarakat.

Pelayanan kepada masyarakat atau pelayanan publik (*public service*) 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 sebelumnya bahwa tugas pokok pemerintah pada hakekatnya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah 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, 1996). Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan profesional.

Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik 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*). Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa "Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas **barang, jasa**, dan/atau pelayanan **administratif** yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik".

Dengan demikian 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 dalam bentuk pelayanan barang, jasa dan administratif. Berkaitan dengan pelayanan, Zeithaml, et.al (1990) membahas tentang bagaimana tanggapan dan harapan masyarakat pelanggan terhadap pelayanan yang mereka terima, baik berupa barang maupun jasa. Tujuan pelayanan publik pada umumnya adalah bagaimana mempersiapkannya sesuai kebutuhan publik, dan bagaimana menyatakan dengan tepat kepada publik mengenai pilihannya dan cara memperolehnya.

Bertolak pada konsep *putting people first* (pembeli adalah raja, pelanggan adalah maharaja), maka dalam hubungan tersebut tolok ukur atau standar pelayanan terletak pada kepuasan pelanggan. Baik buruknya pelayanan berbanding lurus dengan kepuasan pelanggan yang menurut Kotler (1994:102) bahwa "kepuasan pelanggan adalah tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja yang ia rasakan dibandingkan dengan harapannya". Jadi kepuasan pelanggan dimulai dari kebutuhan pelanggan dan berakhir pada persepsi pelanggan. Dengan demikian kualitas pelayanan ditentukan sejauh mana persepsi masyarakat sebagai pelanggan atau

konsumen terhadap pelayanan yang diterimanya. Dengan kata lain, kualitas selalu berfokus pada pada pelanggan atau masyarakat.

Untuk mengembangkan konsep pelayanan yang berkualitas atau "Service Quality" menurut Zeithaml, et.al. (1990), harus dihilangkan empat kesenjangan yang sering terjadi antara pemberi pelayanan dengan pelanggannya. Kesenjangan yang perlu dieliminir tersebut antara lain:

1. Tidak mengetahui apa yang diinginkan pelanggan
2. Kesalahan menentukan standar kualitas pelayanan
3. Kesenjangan kinerja pelayanan
4. Terjadi kesenjangan antara janji yang diberikan dengan pelayanan yang diterima.

Lebih lanjut Zeithaml, et. al (1990: 23) menyatakan bahwa dalam menilai kualitas jasa/ pelayanan, terdapat sepuluh ukuran kualitas jasa/ pelayanan, yaitu : *tangible* (nyata/berwujud), *reliability* (keandalan), *responsiveness* (cepat tanggap), *competence* (kompetensi), *access* (kemudahan), *courtesy* (keramahan), *communication* (komunikasi), *credibility* (kepercayaan), *security* (keamanan), dan *understanding the customer* (pemahaman terhadap pelanggan). Namun, dalam perkembangan selanjutnya dalam penelitian dirasakan adanya dimensi mutu pelayanan yang saling tumpang tindih satu dengan yang lainnya yang dikaitkan dengan

kepuasan pelanggan. Selanjutnya oleh Zeithaml et al. (1990) dimensi tersebut difokuskan menjadi 5 dimensi (ukuran) kualitas jasa/ pelayanan, yaitu :

1. *Tangibles*, tercermin pada fasilitas fisik, peralatan, personil dan sarana komunikasi.
2. *Realibility*, kemampuan memenuhi pelayanan yang dijanjikan secara terpercaya, tepat.
3. *Responsiveness*, kemauan untuk membantu pelanggan dan menyediakan pelayanan yang tepat.
4. *Assurance*, pengetahuan dari para pegawai dan kemampuan mereka untuk menerima kepercayaan dan kerahasiaan.
5. *Emphaty*, perhatian individual diberikan oleh perusahaan kepada para pelanggan.

Sejalan dengan pandangan tersebut di atas, lebih lanjut menurut Fitzsimmons dan Fitzsimmons (1994:190). Demikian juga Kotler (1994:561) mengemukakan beberapa hal yang dapat dijadikan pedoman untuk melakukan pengukuran terhadap kinerja pelayanan, antara lain :

1. *Tangibles* atau aspek fisik, yaitu tampilan fasilitas yang meliputi peralatan, *lay out*, perlengkapan ruangan, dan hal-hal yang dapat diamati konsumen dengan mudah. Aspek ini memegang peranan penting dalam menentukan kualitas pelayanan baik yang

menghasilkan barang maupun jasa.

2. *Reliability* atau aspek kepercayaan, yaitu kemampuan untuk menepati janji-janji pelayanan secara tepat dan akurat. Aspek ini juga meliputi keterampilan dan kecakapan dalam menjual dan melayani konsumen, pemberian kemudahan, kenyamanan, dan keleluasaan.
3. *Responsiveness* atau kemampuan menanggapi, yaitu kemampuan untuk membantu dan melayani konsumen serta tanggap terhadap kebutuhan konsumen.
4. *Assurance* atau jaminan, meliputi kemampuan dan pengetahuan karyawan serta staf dalam melayani kebutuhan konsumen. Kemampuan ini erat kaitannya dengan penciptaan jaminan kepercayaan terhadap kemampuan perusahaan atau institusi.
5. *Empathy* atau empati, yaitu pemberian pengertian dan perhatian khusus kepada konsumen.

Fitzsimmons dan Fitzsimmons (1994:196) lebih lanjut menambahkan bahwa perspektif yang dapat diukur dari kualitas pelayanan antara lain adalah muatan (*content*), proses (*process*), struktur (*structure*), hasil atau keluaran (*outcome*) dan dampak pelayanan (*impact*). Kualitas layanan merupakan

pemenuhan dari harapan konsumen atau kebutuhan konsumen yang membandingkan antara hasil dengan harapan dan menentukan apakah konsumen sudah menerima layanan yang berkualitas. Pendapat tentang penilaian kualitas pelayanan lebih luas dikemukakan oleh Gronross (1990:36) berdasarkan hasil sintesis terhadap berbagai riset yang telah dilakukan, antara lain sebagai berikut:

1. *Professionalism and skill.* Pelanggan mendapati bahwa penyedia jasa, karyawan, system operasional, dan sumber daya fisik, memiliki pengetahuan dan keterampilan yang dibutuhkan untuk memecahkan masalah mereka secara professional (*outcome-related criteria*).
2. *Attitudes and Behavior.* Pelanggan merasa bahwa karyawan jasa (*customer contact personnel*) menaruh perhatian besar pada mereka dan berusaha membantu memecahkan masalah mereka secara spontan dan ramah (*process-related criteria*).
3. *Accessibility and Flexibility.* Pelanggan merasa bahwa penyedia jasa, lokasi, jam operasi, karyawan, dan system operasionalnya, dirancang dan dioperasikan sedemikian rupa sehingga pelanggan dapat mengakses jasa tersebut dengan mudah. Selain itu, juga dirancang dengan maksud

agar dapat menyesuaikan permintaan dan keinginan pelanggan secara luwes (*process-related criteria*).

4. *Reliability and Trustworthiness*. Pelanggan merasa bahwa apa pun yang terjadi atau telah disepakati, mereka bisa mengandalkan penyedia jasa beserta karyawan dan sistemnya dalam memenuhi janji dan melakukan segala sesuatu dengan mengutamakan kepentingan pelanggan (*process-related criteria*).
5. *Recovery*. Pelanggan menyadari bahwa bila terjadi kesalahan atau sesuatu yang tidak diharapkan dan tidak dapat diprediksi, maka penyedia jasa akan segera mengambil tindakan untuk mengendalikannya situasi dan mencari solusi yang tepat (*process-related criteria*).
6. *Reputation and Credibility*. Pelanggan meyakini bahwa operasi dari penyedia jasa dapat dipercaya dan memberikan nilai/tambahan yang sepadan dengan biaya yang dikeluarkan (*image-related criteria*).

Salah satu tujuan kebijakan otonomi daerah adalah peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokratisasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pemerintah

pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Ndraha (1997:73), pemerintahan adalah semua badan yang memproduksi, mendistribusi, atau menjual alat pemenuh kebutuhan rakyat yang berbentuk jasa publik dan layanan civil. Dalam kaitan ini, kegiatan pelayanan publik dalam prosesnya menunjukkan hubungan dan interaksi antara pemberi pelayanan (pemerintah) dan penerima pelayanan (rakyat/masyarakat). Oleh karena itu hubungan tersebut simetris dengan hubungan antara produsen/penjual/distributor dengan konsumen/pembeli/distributtee.

Untuk dapat memberikan pelayanan yang berkualitas, maka organisasi publik atau pemerintah harus mengetahui dan memahami segala tuntutan, keinginan, harapan atau tingkat kepuasan pelanggan. Secara praktis kualitas pelayanan akan terlaksana dengan baik dan memuaskan apabila didukung oleh faktor-faktor antara lain kesadaran para pejabat, pimpinan dan pelaksana, adanya aturan yang memadai, organisasi dengan mekanisme sistem yang dinamis, pendapatan pegawai yang cukup, kemampuan dan keterampilan yang sesuai, dan tersedianya sarana dan prasarana pelayanan (Moenir, 2001:124).

Konsepsi tentang pelayanan publik dikemukakan oleh Denhardt and Denhardt (2004) tentang New Public Service

(NPS) yang mengemukakan bahwa NPS adalah sebuah alternatif terhadap konsep administrasi publik yang lama dan konsep New Public Management (NPM). Menurut pandangan mereka ada dua tema pokok yang mendasar NPS yaitu untuk meningkatkan martabat dan manfaat dari pelayanan publik, serta untuk menegaskan kembali nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan dan kepentingan publik sebagai nilai-nilai unggul dari administrasi publik. Menurut Denhardt and Denhardt (2004:181), ada 7 (tujuh) prinsip-prinsip kunci dari NPS, yaitu :

1. *Serve citizens, not customers*
2. *Seek the people interest*
3. *Value citizenship and public service above entrepreneurship*
4. *Think strategically, act democratically*
5. *Recognize that accountability is not simple*
6. *Serve rather than steer and*
7. *Value people, not just productivity.*

Masalah yang terjadi dalam proses pelayanan antara pemerintah dengan masyarakat menunjukkan bahwa keberadaan birokrasi pemerintah belum menyadari fungsinya sebagai pelayan masyarakat, tapi ingin dilayani masyarakat (Rasyid, 1996:126). Adanya berbagai keluhan dari masyarakat sebagai pelanggan atas layanan dari

proses pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah, secara faktual merupakan gambaran dari rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan oleh birokrasi. Padahal perilaku aparat birokrasi ini, sangat menentukan proses pelayanan yang diberikan. Osborne dan Gaebler (1996:68) memberikan pendapat bahwa "cara program pelayanan sosial yang efektif berjalan akrab, agresif, menggunakan perasaan". Dari keterangan tersebut dapat disimpulkan bahwa sikap dan perilaku petugas pelayanan harus dapat menciptakan suasana yang nyaman dan menyenangkan bagi masyarakat, dengan demikian akan memperlancar kegiatan pelayanan.

Ndraha (2005) berpendapat: "Dimensi-dimensi penilaian terhadap kualitas pelayanan di sektor privat atau bisnis, tidak dapat digunakan begitu saja di sektor publik, lebih-lebih lagi di sektor sipil. Dalam kondisi "no choice" sektor publik, tolok ukur penilaian kualitas bukan kepuasan, tetapi pengertian (*understanding, verstehen*), penerimaan (*legitimasi*), dan kepercayaan (yang bersumber pada pengetahuan bahwa pertanggungjawaban pemerintah atas pelayanan jelas dan faktual: saya tahu, maka saya percaya) konsumen." Pengertian, penerimaan, dan kepercayaan itu dapat ditumbuhkan di kalangan konsumen jika siklus pelayanan kepada masyarakat terbuka dan informasi berakses penuh. Jadi Ndraha kiranya yang menilai tinggi tingkat keterbukaan

proses pelayanan, berpendapat kualitas pelayanan itu lebih ditentukan oleh tingkat transparansi dan *accessability* di mata publik.

Ndraha nampaknya melihat hubungan yang kuat antara ada tidaknya pilihan dengan tingkat kepuasan. Semakin banyak pilihan, semakin memenuhi harapan barang yang dipilih, semakin tinggi kepuasan, sebaliknya semakin sedikit pilihan, semakin kurang memenuhi harapan, semakin sedikit pilihan semakin kurang memenuhi harapan, semakin rendah tingkat kepuasan. Semakin bebas memilih, semakin nyata kepuasan, semakin tiada pilihan, semakin merasa dipaksa atau terpaksa, kepuasan bagi seseorang semakin abstrak. Proses memilih itu sendiri bergantung kemampuan (tingkat keberdayaan) pemilih. Ndraha (2005:240-241) bahkan secara tegas membedakan penilaian pelayanan publik dengan penilaian pelayanan civil. Pelayanan publik merupakan kewenangan pemerintah, yang bagi masyarakat bersifat “*no choice*”, merupakan produk dari peraturan perundang-undangan sebagai kesepakatan antara pemerintah dengan yang diperintah/masyarakat. Sedangkan pelayanan civil merupakan kewajiban pemerintah, yang bersifat “*no price*” bagi masyarakat, dan merupakan tanggungjawab pokok dari pemerintah untuk menyelenggarakannya. Dalam pelayanan civil, pelanggan tidak

lebih dari mangsa atau korban dari pihak pemberi layanan.

Secara umum pengukuran dimensi pelayanan publik dan pelayanan civil dikemukakan oleh Ndraha (2005:19) sebagai berikut :

Pada bagian lain Ndraha (2005:250) mengatakan bahwa dimensi kualitas pelayanan di atas “memerlukan pemikiran lebih lanjutan, dan penelitian kualitatif yang serius pula”. Menurut Ndraha (2005:238), “kualitas setiap pelayanan terhadap kelompok sasaran tertentu dalam lingkungan tertentu pula, adalah teori ilmu pengetahuan yang terkait dengan pelayanan bersangkutan”. Oleh karena itu, penelitian tentang pelayanan, dalam hal ini pelayanan kepada manusia dan masyarakat, harus dilakukan menurut konstruksi teoretik dan metodologi penelitian pemerintahan (Ndraha, 2005:241).

PENUTUP

“*Panta rhei kai uden menei*” (semuanya mengalir dan tidak ada sesuatu pun yang tinggal tetap). Pernyataan tersebut diungkapkan oleh Herakleitos (Heraclitus), seorang ahli Filsafat Yunani kuno, untuk menggambarkan bahwa tidak ada satu pun hal di alam semesta yang bersifat tetap atau permanen. Selain Tuhan, tidak ada yang abadi di dunia ini kecuali perubahan itu sendiri. Perubahan mutlak terjadi dalam segala aspek kehidupan, baik pada tingkat individual maupun pada tingkat organisasional.

Hal lain yang perlu dicatat bahwa perubahan dalam satu bidang pasti selalu berdampak terhadap segi kehidupan yang lain (Siagian, 1998:203). Tidak terkecuali perubahan yang terjadi di dalam organisasi sebagai wadah kerjasama manusia untuk mencapai tujuan-tujuannya, memiliki interrelasi dengan perubahan-perubahan pada aspek organisasional lainnya.

Di lain pihak, pemerintahan adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat, sedangkan badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat disebut pemerintah (Ndraha, 2005:36). Pemerintah sebagai organisasi yang memiliki misi melayani publik dan digolongkan

Tabel 2.3

Dimensi Kualitas Pelayanan Publik dan Pelayanan Sipil

| DIMENSI | FENOMENA A (Public Service) | FENOMENA B (Civil Service) |
|--------------------|--|--|
| 1 | 2 | 3 |
| Kualitas Pelayanan | a. Keorientasian pada kebutuhan masyarakat b. Kesesuaian dengan expectation atau peraturan c. Tingkat distribusi (keadilan, pemerataan) d. Keistimewaan (tak memihak, efisien, hemat, terbuka, kebersamaan) e. Tingkat percaya (<i>trust</i>) pihak yang dilayani f. Tingkat pertanggungjawaban aktor | a. Keorientasian pada HAM dan lingkungan b. Kesesuaian dengan hati nurani (<i>human conscience</i>) c. Efektivitas pelayanan d. Keistimewaan (tak memihak, efisien, hemat, terbuka, kebersamaan) e. Tingkat pengharapan (<i>hope</i>) pihak yang dilayani f. Tingkat pertanggungjawaban dan pengorbanan artis pemerintahan g. Tingkat kecepatan SAR h. Tingkat kecepatan pemulihan (rekonstruksi) i. Tingkat <i>anticipatibility</i> . |

Sumber : Taliziduhu Ndraha, *Kybernologi Beberapa Konstruksi Utama*, 2005:19.

sebagai organisasi publik, tidak lepas dari kodratnya untuk selalu menghadapi perubahan yang terjadi, baik dari dalam maupun dari luar organisasi.

Organisasi Pemerintah Desa, sebagai struktur organisasi pemerintahan paling bawah dan langsung berhadapan dengan masyarakat dalam memberikan pelayanan, sejak kemerdekaan hingga kini telah mengalami beberapa kali perubahan format organisasi. Hal ini berkaitan dengan terjadinya perubahan kebijakan pemerintahan yang mengatur tentang Desa, terakhir dengan Undang Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Di lain pihak Rasyid (1996:48) mengemukakan bahwa pemerintahan pada hakekatnya adalah

pelayanan kepada masyarakat, sejalan dengan pendapat Osborne dan Gaebbler (2000:192) yang menyatakan bahwa pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya. Pemerintah desa sebagai organisasi pelayanan (Kuhn, 1976:342) yang memiliki fungsi utama memberikan pelayanan kepada masyarakat, mutlak mengalami proses perubahan organisasi dalam menghadapi berbagai pengaruh lingkungan luar dan dalam organisasi. Sebagai organisasi dengan misi pelayanan, pemerintah desa mengemban tugas penyelenggaraan pelayanan administratif, sebagaimana amanat Undang Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Beratha, I Nyoman, 1982, *Desa, Masyarakat Desa dan Pembangunan Desa*, Jakarta: Ghalia Indoensia.
- Bintarto, R., 1983, *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*, Jakarta: Ghalia Indoensia.
- Denhardt, Janet V., and Robert B. Denhardt, 2003, *The New Public Services*, Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Denhardt, Robert B., 2004, *Theories of Public Organization (Fifth Edition)*, New York: Thomson Wadsworth.
- French, W.L., Bell, C.H., dan Zawacki, R.A., 2000, *Organization Development and Transformation – Managing Effective Change*, Sincelahore: McGraw Hill Book Co.
- Fitzsimmons, James A., and Fitzsimmons, Mona A., 1994, *Service Management for Competitive Advantage*, Mc Graw Hill, London.
- Garna, Yudhistira K., 1992, *Penelitian Dalam Ilmu Pemerintahan*, Bandung : Primaco Akademika dan Judistira Garna Foundation.

- Gibson, James L., Ivancevich, John M., Donnelly, James H., 1973, *Organizations - Behavior Structure and Process*, Richard D. Irwin Inc., Homewood, Illinois.
- Gouillart, Francis J and James N. Kelly. 1995. *Transforming The Organization* McGraw-Hill Inc. USA
- Hall, R.H., 1987, *Organizations, Structures, Processes and Outcomes*, New Jersey: Prentice Hall Englewood Cliffs.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo, cetakan pertama, 1984, *Desa*, PN Balai Pustaka, Jakarta.
- Kilmann, H. Rálp,. 2001. *Quantum Organizations - New Paradigm For Achieving, Organizational Success and Personal Meaning*. Davies-Black Publihing Palo Alto, California
- Kuhn, Alfred, 1976, *The Logic of Social System - 2nd Printing*, San Francisco: Jossey-Bass Publiisher.
- Marquardt, Michael J., 2002, *Building the Learning Organization*, New York: Davies-Black Pub.
- Maschab, Mashuri, 1992, *Pemerintahan Desa di Indonesia*, PAU Studi Sosial, Yogyakarta.
- Miller, Doug, 1997, dalam buku *The Organization Of The Future, The Drucker Foundation*, San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- Moenir, H.A.S., 1992, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Mohrman, Susan Albers et al. 1998. *Tomorrow's Organization-Crafting Winning Capabilities in a Dynamic World*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Ndraha, Taliziduhu, 1991, *Dimensi - dimensi Pemerintahan Desa*, Bumi Aksara, Jakarta.
- , 2003. *Ilmu Pemerintahan (Kybernology) 1 dan 2*, Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- , 2005, *Kybernologi : Sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan*, Jakarta: Rineka Cipta.
- , 2005, *Kybernologi : Beberapa Konstruksi Utama*, Jakarta: Sirao Credentia Center.
- , 2008, *Kybernologi & Pembangunan*, Jakarta: Sirao Credentia Center.
- , 2009, *Kybernologi & Pengharapan*, Jakarta: Sirao Credentia Center.

- Nugroho D., Riant, 2001, *Reinventing Indonesia*, Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Osborne, David dan Ted Gaebler. 1992, *Reinventing Government-How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, A. William Patrick Book, USA.
- Osborne, David dan Peter Plastrik. 2000, *Memangkas Birokrasi (Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha)*. Jakarta: PT. Pustaka Binaman Pressindo.
- Popovich, Mark G. (ed), 1998, *Creating High-Performance Government Organizations*, New York: Jossey-Bass.
- Rasyid, Ryass, 1996, *Makna Pemerintahan: Tinjauan Dari Segi Etika Dan Kepemimpinan*, Yarsif Watampone, Jakarta.
- Robbins, Stephen P., *Teori Organisasi, Struktur, Desain dan Aplikasi*. Edisi 3. Alih bahasa Yusuf Udaya, Penerbit Arcon. 1995.
- Senge, Peter. M. 2002. *Disiplin Kelima (Fifth Discipline) Seni dan Praktek dari Organisasi Pembelajaran*, Alih Bahasa Ir. Nunuk Adiarni, MM Binarupa Aksara, Jakarta.
- Sharma, R.A., 1982. *Organizational Theory and Behaviour*, New Delhi.Tata MC. Graw Hill Publishing Company Limited.
- Siagian, Sondang P. 1995, *Organisasi, Kepemimpinan dan Perilaku Admnistrasi*, Jakarta: PT. Toko Gunung Agung.
- Steers, Richard M., 1985, *Efektivitas Organisasi*, Erlangga, Jakarta.
- Suhartono, 1991, *Apanage dan Bekel – Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830-1920*, Tiara Wacana Yogyakarta.
- Tjiptono, Fandy, 1996, *Total Quality Service*, Yogyakarta: ANDI.
- Tyson, Shaun dan Jackson, Toni, 2000, *The Essence of Organizational Behavior – Perilaku Organisasi*, Yogyakarta: Penerbit ANDI dan Pearson Education Asia Pte.Ltd.
- Vibriwati, 2003, *Transformasi Organisasi dan Perubahan Peran Fungsi Sumber Daya Manusia Untuk Mencapai Keunggulan Kompetitif yang Berkelanjutan*, Jurnal Ekonomi & Bisnis, Yogyakarta: .
- Wasistiono, Sadu, 1996, *Pengembangan Keorganisasian Pemerintah Desa (Disertasi)*, Sumedang: Unni versitas Padjadjaran.
- Wasistiono, Sadu dan M. Irwan Tahir, 2006, *Prospek Pengembangan Desa*, Bandung: Fokusmedia.

Zeithaml, Valerie A., et.al, 1990, *Delivering Quality Services – Balancing Customer Perceptions and Exptations*, The Free Press, New York.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa.

*) **M. Irwan Tahir,S.SST, M.Si.** adalah
Dosen IPDN