

**Tesis**

**EFEKTIVITAS PELAKSANAAN FUNGSI PEMERINTAHAN  
KELURAHAN DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH  
DI KABUPATEN MAJENE**

*The effectiveness for the Rural Government Functions in  
Application into the Local Autonomy Implementation  
at Majene Regency*

**AZIS SAID  
P0804204537**



**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2007**

**Tesis**

**EFEKTIVITAS PELAKSANAAN FUNGSI PEMERINTAHAN  
KELURAHAN DALAM PELAYANAN ADMINISTRASI  
MASYARAKAT DI KABUPATEN MAJENE**

**Diajukan oleh**

**A Z I S S A I D  
P0804204537**



**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2007**

## **Proposal Karya Ilmiah**

### **PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP MARAKNYA AKSI-AKSI DEMONSTRASI MAHASISWA DI KOTA MAKASSAR**

*The All Perception Of People About More Much Scholars of Students  
Doing Demonstration In Actions At Makssar City*

**Diajukan oleh**

**Nama : Mutaminnah  
Kelas : XI IPS II  
No.Urut : 16  
NIS : 2520411**

**SMA NEGERI 3 MAKASSAR**

**2007**

**Tesis**

**EFEKTIVITAS FUNGSI PEMERINTAHAN KELURAHAN  
TERHADAP KELANCARAN ADMINISTRASI PELAYANAN  
MASYARAKAT DI KABUPATEN MAJENE**

**Diajukan oleh**

**A Z I S S A I D  
P0804204537**



**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2007**

## Lembar Pengesahan

Nama : AZIS SAID  
Nomor Pokok : PO804204537  
Program Studi : Administrasi Pembangunan  
Kekhususan : Pemerintahan Daerah  
Judul : Efektivitas Fungsi Pemerintahan Kelurahan dalam  
Menunjang Kelancaran Administrasi Pelayanan  
Masyarakat di Kabupaten Majene

Menyetujui

**Komisi Penasihat,**

**Prof.Dr.Muh.Nur Sadik, MPM**

Ketua

**Dra.Hj.A.Reni, M.Si**

Anggota

Mengetahui

Ketua Program Studi  
Administrasi Pembangunan

**Prof.Dr.Muh.Nur Sadik, MPM**

## ABSTRAK

**AZIS SAID. Efektivitas Pelaksanaan Fungsi Pemerintahan Kelurahan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Majene** (dibimbing oleh Muh.Nur Sadik dan Hj.A.Reni,).

Penelitian ini bertujuan untuk : 1) menganalisis dan menggambarkan pelaksanaan fungsi pemerintah kelurahan dalam pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Majene, dan 2) menganalisis dan menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan fungsi pemerintahan kelurahan dalam pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Majene.

Populasi dalam penelitian ini sebanyak 12.621 KK pada 14 kelurahan di Kabupaten Majene. Sampel lokasi 5 wilayah kelurahan dan sampel masyarakat sebanyak 100 KK. Teknik penarikan sampel dilakukan dengan cara *purposive random sampling*. Teknik pengumpulan data dipergunakan observasi, dokumentasi, kuesioner dan wawancara. Data dianalisis secara deskriptif kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi pemerintah kelurahan *belum efektif* dalam mendukung kelancaran pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Majene, hal itu terutama disebabkan kurang optimalnya pelaksanaan fungsi koordinasi dan pembinaan. Pelaksanaan fungsi koordinasi perangkat aparatur pemerintah kelurahan masih dilakukan terbatas pada hubungan struktural saja secara Bottom-Up dan Top Down (Koordinasi Vertikal), sedangkan koordinasi horisontal dengan instansi terkait atau lembaga lainnya jarang dilakukan. Fungsi pembinaan terutama belum dilaksanakan secara baik melalui pendidikan dan pelatihan.

Secara keseluruhan, 7 faktor yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan fungsi pemerintahan kelurahan yaitu motivasi kerja, disiplin kerja, kemampuan koordinasi dan kerjasama, hubungan komunikasi, kemampuan kerja/ teknis, prasarana dan sarana, serta peran kelembagaan. Namun faktor yang dominan adalah motivasi kerja, kemampuan teknis. Rendahnya motivasi terutama dalam hal pemahaman tugas dan tanggung jawab, sedangkan kemampuan teknis kerja terutama masih rendahnya kualitas keterampilan. Disiplin kerja aparatur juga masih rendah terutama akibat perilaku aparatur yang suka menunda pekerjaan. Dalam hal koordinasi dan kerjasama, perangkat aparatur pemerintah kelurahan masih terbiasa menganggap kurang penting. Faktor komunikasi aparatur sudah baik, sedangkan faktor prasarana dan sarana sudah tersedia namun masih perlu ditingkatkan. Demikian pula kelembagaan pemerintah kelurahan belum optimal dalam memainkan peranannya akibat masih lemahnya komitmen pimpinan dan perangkat aparatur, kurangnya empati, responsibilitas serta akuntabilitas, sehingga mempengaruhi pelaksanaan fungsi pemerintahan kelurahan secara keseluruhan di Kabupaten Majene.

Pentingnya 14 pemerintahan kelurahan di Kabupaten Majene mengoptimalkan pelaksanaan fungsinya sesuai tuntutan UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, PP No.73 Tahun 2005 tentang kelurahan, PERDA Kab.Majene No.8 tahun 2001 tentang susunan lembaga teknis daerah, dan Keputusan Bupati Majene No.365 Tahun 2001 tentang Uraian Tugas dan Fungsi Pemerintah Kecamatan dan Kelurahan Kabupaten Majene.

## **ABSTRACT**

**AZIS SAID. *The Effectiveness of the Rural Government in Functions Implementation to Establish Influent Local Autonomy Applications in the Majene Regency*** (under supervising by **Muh.Nur Sadik and Hj.A.Reni,**).

This research aim to: 1) analyze and description all functions of Rural Government to implemented into its main job performance in order to support influent local autonomy in the Majene Regency, and 2) analyze and explain any description on determinant of factors have been influence its effectiveness of Rural Government apply its functions to implement its main job in order to support influent local autonomy in the Majene Regency.

The population in this research are 12.621 households at 14 rurals of Majene Regency. There are 5 rural as sample and 100 households as respondents. Technical sampling used by *purposive random sampling*. Dat collect by observation, documentations, questionnaires list, and deeply structural interviews. A qualitative descriptive is analyzed any data collect them.

The results of this research indicated that the rural government functions have not been effective implemented yet into all main jobs performance, which are caused by less optimum to apply coordination and actuation in functions. Some employers owned the Rural Government can't be optimum establish their jobs into it except many done vertical and bottom up coordination but horizontal ones not be effective it especially to with other institutions owned Majene Government as a local autonomy. For while, any education and training on the job are not less established it.

For all, there are 7 determinant of factor have been influence the Rural Government to apply their functions include motivation, discipline, coordination and cooperate, technical skill capability, infrastructures and facilities, and institutional role them. But dominant factor are lower motivation and technical skill influence their performance in all functions, especially less understanding and responsibility to apply their main jobs. Beside that lower discipline and coordination and cooperating each another have more influence them and also its institutions role with lower commitment of leader and staffs are too more influence their job performance. But for communication have been better establish them, and given more infrastructures and facilities available still need them in order to improving their functions performance all it.

It most important establish by Rural Government in order to be effective their performance into all functions apply them based on the Law No.32 Year 2004 on local government, Rule of Government No.73 Year 2005 on rural government, Rule of Majene Government No.8 Year 2001 on local institutions organization, and a Decision of Head Regency of Majene No.365 Year 2001 on Job Descriptions of Tasks and Functions need Rural and District Government establish in order to influent support the Majene Local Autonomy performance.

*Keyword* .

\*) *Effectiveness, Functions, Rural Government, Local Autonomy in application, implementations*

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN PENGESAHAN.....	i
KATA PENGANTAR .....	ii
ABSTRAK .....	iii
<i>ABSTRACT</i> .....	iv
DAFTAR ISI .....	v
DAFTAR TABEL .....	viii
DAFTAR GAMBAR.....	xvii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	12
C. Tujuan Penelitian .....	12
D. Kegunaan Penelitian .....	13
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>15</b>
A. Konsep Efektivitas .....	15
B. Konsep Pelaksanaan dan Kebijakan Publik .....	21
C. Konsep Fungsi dan Peranan .....	27
D. Fungsi Pemerintah Kelurahan sebagai Administrator Pelayanan Publik dan <i>Good Governance</i> .....	30
E. Kedudukan Tugas dan Fungsi Aparatur dan Perangkat Kelembagaan Pemerintah Kelurahan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pelayanan Masyarakat .....	42
F. Dimensi-Dimensi Pelaksanaan Fungsi Pemerintah Kelurahan dalam Bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Kesejahteraan Sosial .....	51
G. Otonomi Daerah dan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah .....	47



H.	Faktor-Faktor Peningkatan Kualitas Pelaksanaan Fungsi Pemerintah Kelurahan .....	70
I.	Kerangka Konseptual .....	83
J.	Definisi Operasional.....	90
<b>BAB III</b>	<b>METODE PENELITIAN</b> .....	100
A.	Lokasi Penelitian .....	100
B.	Populasi dan Sampel.....	100
C.	Jenis dan Sumber Data.....	101
D.	Teknik Pengumpulan Data.....	102
E.	Teknik Analisa Data.....	102
<b>BAB IV</b>	<b>HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b> .....	104
A.	Deskripsi Umum Kabupaten Majene .....	104
B.	Deskripsi Umum Kelurahan di Kabupaten Majene .....	109
C.	Deskripsi Umum Pemerintahan Kelurahan .....	133
D.	Analisis Efektivitas Pelaksanaan Fungsi Pemerintah Kelurahan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Majene .....	143
1.	Fungsi Koodinasi .....	143
2.	Fungsi Pembinaan .....	151
3.	Fungsi Pelayanan Administrasi Kependudukan .....	161
4.	Fungsi Pelayanan Teknis Administrasi dan Tata Kerja Organisasi.....	176
5.	Fungsi Pembangunan Fasilitas Umum dan Sosial ..	182
6.	Fungsi Pembangunan Kesejahteraan Sosial .....	203
7.	Fungsi Pemeliharaan Ketentraman dan Ketertiban Umum .....	221
E.	Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Pelaksanaan Fungsi Pemerintah Kelurahan di Kabupaten Majene .....	234
1.	Motivasi .....	234
2.	Hubungan Komunikasi.....	240

3. Kemampuan Koordinasi dan Kerjasama .....	245
4. Prasarana dan Sarana .....	250
5. Kemampuan Teknis.....	258
6. Peran Kelembagaan .....	265
F. Pembahasan.....	275
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>284</b>
A. Kesimpulan .....	284
B. Saran.....	285
<b>Daftar Pustaka .....</b>	<b>287</b>
<b>Lampiran .....</b>	<b>289</b>

## DAFTAR TABEL

Nomor		Halaman
1	Keadaa Wilayah Kecamatan di Kabupaten Majene, Tahun 2007	105
2	Keadaan Desa/ Kelurahan menurut Kecamatan di Kabupaten Majene, Tahun 2007.....	107
3	Keadaan Penduduk di Kabupaten Majene, Tahun 2007.....	108
4	Distribusi Kelurahan di Kab.Majene, Tahun 2007.....	110
5	Keadaan Luas Wilayah Kelurahan di Kab.Majene, Tahun 2007....	112
6	Keadaan Penduduk Kelurahan di Kab.Majene, Tahun 2007 .....	113
7	Keadaan Tingkat Kesejahteraan Penduduk Kelurahan di Kabupaten Majene, Tahun 2007.....	116
8	Keadaan kegiatan usaha pertanian dan perkebunan penduduk pada Kelurahan di Kabupate n Majene, Tahun 2007.....	119
9	Perkembangan produksi populasi hewan ternak pada Kelurahan di Kabupaten Majene, Tahun 2007 .....	120
10	Perkembangan jumlah nelayan dan petani ikan, serta fasilitas penangkapan ikan pada Kelurahan di Kab. Majene, Tahun 2007.....	122
11	Perkembangan produksi perikanan pada Kelurahan di Kabupaten Majene, Tahun 2007.....	122
12	Keadaan Perdagangan dan Industri Kelurahan di Kab. Majene, Tahun 2007.....	124
13	Perkembangan industri jasa pariwisata pada Kelurahan di Kabupaten Majene, Tahun 2007.....	125
14	Keadaan fasilitas pendidikan pada 14 Kelurahan di Kabupaten Majene, Tahun 2007.....	127
15	Keadaan Prasarana Pelayanan Kesehatan pada Kelurahan di Kabupaten Majene, Tahun 2007.....	129

16	Keadaan Sarana Pelayanan Kesehatan pada Kelurahan di Kabupaten Majene, Tahun 2007.....	130
17	Keadaan Prasarana Tempat Ibadah pada Kelurahan di Kabupaten Majene, Tahun 2007.....	131
18	Keadaan fasilitas perekonomian pada Kelurahan di Kabupaten Majene, Tahun 2007 .....	132
19	Keadaan Lembaga dan Orsos di Kelurahan Kab. Majene, 2007	135
20	Keadaan Lembaga Sosial Masyarakat yang dibina oleh 14 Pemerintah Kelurahan di Kab. Majene, 2007.....	135
21	Keadaan Sumber Daya Aparatur (SDA) Pemerintah Kelurahan di Kab.Majene, Tahun 2007 .....	139
22	Keadaan Pendidikan Aparatur Pemerintah Kelurahan di Kab.Majene, Tahun 2007 .....	140
23	Keadaan Prasarana Kantor Pemerintahan Kelurahan di Kab.Majene, Tahun 2007 .....	142
24	Pendapat responden tentang keaktifan pemerintah kelurahan melakukan koordinasi dengan pemerintah kecamatan dan Setda (Hasil olahan data primer, 2007) .....	145
25	Pendapat responden tentang keaktifan aparat pemerintah kelurahan melakukan koordinasi dengan pimpinan/ aparat instansi terkait (Hasil olahan data primer, 2007) .....	148
26	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian pelaksanaan fungsi koordinasi pada pemerintahan kelurahan di Kabupaten Majene (Hasil olahan data primer, 2007) .....	150
27	Pendapat responden tentang keaktifan pemerintah kelurahan melakukan pembinaan melalui pengarahan / penyuluhan kepada masyarakat dan lembaga kemasyarakatan dalam lingkup kelurahannya (Hasil olahan data primer, 2007) .....	152
28	Pendapat responden tentang keaktifan pemerintah kelurahan melakukan sosialisasi dalam rangka pembinaan tatacara pelayanan kepada masyarakat dalam wilayah kelurahannya (Hasil olahan data primer, 2007) .....	154

29	Pendapat responden tentang keaktifan pemerintah kelurahan melakukan sosialisasi kebijakan peraturan perundang-undangan kepada masyarakat dan perangkat kelembagaannya dalam lingkup wilayah pemerintahannya (Hasil olahan data primer, 2007).....	157
30	Pendapat responden tentang keaktifan pemerintah kelurahan dan perangkat aparaturnya melakukan pembinaan teknis dan prosedur pelayanan administrasi kepada masyarakat dalam wilayah kerjanya (Hasil olahan data primer, 2007).....	159
31	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian pelaksanaan fungsi pembinaan pemerintah kelurahan di Kabupaten Majene (Hasil olahan data primer, 2007) .....	161
32	Pendapat responden tentang keaktifan aparatur pemerintah kelurahan melakukan pendataan dan pendaftaran penduduk di wilayah kelurahan masing-masing (Hasil olahan data primer, 2007) .....	163
33	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian kesesuaian validitas data dari hasil pendataan penduduk di wilayah kelurahan masing-masing (Hasil olahan data primer, 2007)	165
34	Pendapat responden tentang kemudahan pengurusan KTP di Kantor Kelurahan (Hasil olahan data primer, 2007) .....	166
35	Pendapat responden tentang tingkat kesesuaian prosedur pengurusan KTP di Kantor Kelurahan dengan mekanisme yang berlaku (Hasil olahan data primer, 2007) .....	168
36	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian transparansi dan keadilan dalam pengurusan KTP di Kantor Kelurahan (Hasil olahan data primer, 2007) .....	171
37	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian akuntabilitas dan kedisiplinan pengurusan KTP di Kantor Kelurahan (Hasil olahan data primer, 2007) .....	173
38	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian pelaksanaan fungsi pemerintah kelurahan dalam pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Majene (Hasil olahan data primer, 2007) .....	175

39	Pendapat responden tentang keaktifan aparat kelurahan melakukan pendataan dan pencatatan sipil kepada masyarakat dalam wilayah kerjanya (Hasil olahan data primer, 2007) .....	176
40	Pendapat responden tentang keaktifan aparat kelurahan mendistribusikan penerbitan surat-surat pajak, sertifikasi tanah serta retribusi kepada warga masyarakat dalam wilayah kerjanya (Hasil olahan data primer, 2007).....	178
41	Pendapat responden tentang kelancaran pengurusan surat-surat izin tertentu bagi warga masyarakat yang membutuhkan (Hasil olahan data primer, 2007) .....	180
42	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian pelaksanaan fungsi pemerintah kelurahan dalam pelayanan teknis administrasi di Kabupaten Majene (Hasil olahan data primer, 2007) .....	182
43	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian keterlibatan aktif pemerintah kelurahan mendorong dan memfasilitasi pembangunan fasilitas pendidikan di daerahnya masing-masing (Hasil olahan data primer, 2007) .....	184
44	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian keterlibatan aktif pemerintah kelurahan mendorong dan memfasilitasi pembangunan fasilitas kesehatan di daerahnya masing-masing (Hasil olahan data primer, 2007) .....	186
45	Pendapat responden tentang keterlibatan aktif pemerintah kelurahan mendorong dan memfasilitasi pembangunan fasilitas peribadatan di daerahnya masing-masing (Hasil olahan data primer, 2007).....	189
46	Pendapat responden tentang keterlibatan aktif pemerintah kelurahan mendorong dan memfasilitasi pembangunan fasilitas pasar di daerahnya masing-masing (Hasil olahan data primer, 2007) .....	191
47	Pendapat responden tentang keterlibatan aktif pemerintah kelurahan mendorong/ memfasilitasi ketersediaan fasilitas keuangan/ pembiayaan (koperasi, bank) di daerahnya masing-masing (Hasil olahan data primer, 2007) .....	194

48	Pendapat responden tentang keterlibatan aktif pemerintah kelurahan mendorong dan memfasilitasi pembangunan infrastruktur jalan di daerahnya masing-masing (Hasil olahan data primer, 2007) .....	196
49	Pendapat responden tentang keterlibatan aktif pemerintah kelurahan mendorong dan memfasilitasi pemeliharaan infrastruktur jalan di daerahnya masing-masing (Hasil olahan data primer, 2007) .....	198
50	Pendapat responden tentang keterlibatan aktif pemerintah kelurahan mendorong dan memfasilitasi pembangunan infrastruktur TPI di daerahnya masing-masing (Hasil olahan data primer, 2007) .....	200
51	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian pelaksanaan fungsi pemerintah kelurahan dalam pelayanan bidang pembangunan dan pemeliharaan Fasum dan Fasos di Kabupaten Majene (Hasil olahan data primer, 2007) .....	202
52	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian keterlibatan aktif pemerintah kelurahan mendorong dan memfasilitasi kegiatan pembinaan usaha bagi warga masyarakat di daerahnya masing-masing (Hasil olahan data primer, 2007) .....	204
53	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian keterlibatan aktif pemerintah kelurahan mendorong dan memfasilitasi kegiatan pendidikan dan pelatihan manajemen usaha bagi warga masyarakat di daerahnya masing-masing (Hasil olahan data primer, 2007) .....	207
54	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian keterlibatan aktif pemerintah kelurahan mendorong kegiatan penyaluran bantuan modal usaha bagi warga masyarakat di daerahnya masing-masing (Hasil olahan data primer, 2007) .....	209
55	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian keterlibatan pemerintah kelurahan mendorong/ memfasilitasi kegiatan pemasaran hasil-hasil perikanan bagi warga masyarakat di daerahnya masing-masing (Hasil olahan data primer, 2007) .....	211
56	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian keterlibatan pemerintah kelurahan mendorong/ memfasilitasi kegiatan pemasaran hasil-hasil pertanian/ perkebunan dan produksi ternak bagi warga masyarakat di daerahnya masing-masing	

	(Hasil olahan data primer, 2007) .....	213
57	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian keterlibatan pemerintah kelurahan mendorong/ memfasilitasi kegiatan pembukaan lapangan kerja bagi warga masyarakat di daerahnya masing-masing (Hasil olahan data primer, 2007) .....	216
58	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian keterlibatan pemerintah kelurahan mendorong/ memfasilitasi kegiatan penyaluran dana BLT, raskin dan lainnya bagi warga masyarakat di daerahnya masing-masing (Hasil olahan data primer, 2007) .....	218
59	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian pelaksanaan fungsi pemerintah kelurahan dalam bidang pembangunan kesejahteraan sosial di Kabupaten Majene (Hasil olahan data primer, 2007) .....	220
60	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian keterlibatan aktif pemerintah kelurahan memelihara stabilitas dan perlindungan masyarakat di wilayah kelurahannya masing-masing (Hasil olahan data primer, 2007) .....	222
61	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian keterlibatan aktif pemerintah kelurahan menyelesaikan perselisihan atau sengketa ataupun konflik antar warga di wilayah kelurahannya masing-masing (Hasil olahan data primer, 2007) .....	224
62	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian keterlibatan pemerintah kelurahan mendirikan pos-pos siskamling di wilayahnya (Hasil olahan data primer, 2007) .....	226
63	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian keterlibatan pemerintah kelurahan menjalin kerjasama dengan aparat keamanan/ penegak hukum dalam rangka perlindungan keamanan warga di wilayah kelurahannya masing-masing (Hasil olahan data primer, 2007) .....	228
64	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian keterlibatan pemerintah kelurahan memberikan bantuan terhadap warga yang mengalami gangguan keamanan atau tertimpa musibah (Hasil olahan data primer, 2007) .....	231
65	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian pelaksanaan fungsi pemerintah kelurahan dalam bidang pemeliharaan ketentraman dan ketertiban umum (Trantib) di Kabupaten	



	Majene (Hasil olahan data primer, 2007) .....	232
66	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian Efektivitas Pelaksanaan Fungsi Pemerintah Kelurahan dalam pelaksanaan Otoda di Kabupaten Majene (Hasil olahan data primer, 2007) .....	233
67	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian pemahaman tugas dan fungsi perangkat aparatur pemerintah kelurahan dalam pelaksanaan fungsi pelayanan masyarakat (Hasil olahan data primer, 2007) .....	235
68	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian tanggung jawab pelaksanaan fungsi aparatur pemerintah kelurahan dalam pelayanan kepada masyarakat (Hasil olahan data primer, 2007) .....	236
69	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian harapan pemenuhan kebutuhan aparatur pemerintah kelurahan yang mendorong pelaksanaan fungsi pelayanannya secara optimal dan efektif (Hasil olahan data primer, 2007) .....	238
70	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian motivasi pemerintah kelurahan dalam pelaksanaan fungsi pelayanan masyarakat di Kabupaten Majene (Hasil olahan data primer, 2007) .....	240
71	Pendapat responden tentang tingkat keterlibatan aktif perangkat aparatur pemerintah kelurahan mengajak warga masyarakat melakukan hubungan komunikasi dalam memberikan pelayanan (Hasil olahan data primer, 2007) .....	241
72	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian keterbukaan perangkat aparatur pemerintah kelurahan melakukan hubungan komunikasi dengan warga masyarakat (Hasil olahan data primer, 2007) .....	243
73	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian komunikasi pemerintah kelurahan dalam pelaksanaan fungsi pelayanan masyarakat di Kabupaten Majene (Hasil olahan data primer, 2007) .....	244
74	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian keterlibatan perangkat aparatur pemerintah kelurahan melakukan koordinasi dan kerjasama dalam setiap pelayanan masyarakat (Hasil olahan data primer, 2007) .....	246

75	Pendapat responden tentang tingkat kesesuaian pelaksanaan koordinasi dan kerjasama antara perangkat aparaturnya pemerintah kelurahan dengan harapan/ keinginan masyarakat (Hasil olahan data primer, 2007) .....	248
76	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian hubungan koordinasi dan kerjasama pemerintah kelurahan dalam pelaksanaan fungsi pelayanan masyarakat di Kabupaten Majene (Hasil olahan data primer, 2007) .....	249
77	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian ketersediaan ruangan kerja/ tamu pada kantor pemerintah kelurahan dalam rangka pelayanan masyarakat (Hasil olahan data primer, 2007) .....	251
78	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian kenyamanan ruangan kerja/ tamu pada kantor pemerintah kelurahan dalam rangka pelayanan masyarakat (Hasil olahan data primer, 2007) .....	252
79	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian ketersediaan fasilitas kerja administrasi pada kantor pemerintah kelurahan dalam rangka melancarkan pelayanan sesuai kebutuhan masyarakat (Hasil olahan data primer, 2007) .....	254
80	Pendapat responden tentang ketersediaan fasilitas kerja operasional guna melancarkan operasionalisasi pelayanan (Hasil olahan data primer, 2007) .....	256
81	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian ketersediaan prasarana dan sarana pada kantor pemerintah kelurahan dalam pelaksanaan fungsi pelayanan masyarakat di Kabupaten Majene (Hasil olahan data primer, 2007) .....	257
82	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian ketersediaan tenaga teknis pada kantor pemerintah kelurahan yang mendukung pelaksanaan fungsi pemerintah kelurahan dalam pelayanan masyarakat (Hasil olahan data primer, 2007) .....	258
83	Pendapat responden tentang tingkat pencapaian pendidikan aparaturnya pada kantor pemerintah kelurahan yang mendukung pelaksanaan fungsi pelayanan masyarakat (Hasil olahan data primer, 2007) .....	260



## DAFTAR GAMBAR

Nomor		Halaman
1	Kerangka Konseptual .....	89
2	Peta Penyebaran Kelurahan di Kabupaten Majene, 2007.....	111
3	Struktur Organisasi Pemerintahan Kelurahan.....	134

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Dinamika perkembangan penyelenggaraan sistem pemerintahan secara historis politik dan sosial memiliki latar belakang sejarah dan tata nilai yang mencerminkan berbagai kegiatan penyelenggaraan kekuasaan atau wewenang dari pihak yang memerintah kepada yang diperintah. C.F.Strong dalam Pamudji (1992:23-24) menjelaskan bahwa pemerintahan adalah organisasi dalam hal mana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi.

Menurut Samuel Edward Finer, paling sedikit ada empat arti dari pemerintahan itu, yaitu 1) menunjukkan kegiatan atau proses memerintah, yaitu melaksanakan kontrol atas pihak lain, 2) menunjukkan masalah-masalah (hal ikhwal) negara dalam mana kegiatan atau proses memerintah dijumpai, 3) menunjukkan orang-orang (pejabat-pejabat) yang dibebani tugas-tugas untuk memerintah, dan 4) menunjukkan cara, metode atau sistem dengan mana suatu masyarakat tertentu diperintah. Pemerintahan dalam arti luas adalah perbuatan yang dilakukan oleh organ-organ atau badan-badan legislatif, eksekutif dan yudikatif, dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara (tujuan nasional), sedangkan dalam pengertian sempit, pemerintah adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ eksekutif dan jajarannya dalam

rangka mencapai tujuan pemerintahan negara (Pamudji, 1992: 24-25).

Maas dalam Sarundajang (2002) menyatakan fungsi utama pemerintahan adalah fungsi pengaturan (*regulation*) dan fungsi pelayanan (*services*). Suatu negara, bagaimanapun bentuknya dan seberapa luas wilayahnya tidak akan mampu menyelenggarakan pemerintahan secara sentral terus menerus, dan keterbatasan kemampuan pemerintah menimbulkan konsekuensi logis bagi distribusi urusan-urusan pemerintahan negara kepada pemerintah daerah sehingga kewenangan untuk menjalankan fungsi pelayanan umum didistribusikan secara sentral dan lokal.

Di Indonesia, sistem penyelenggaraan pemerintahan telah mengalami perubahan dari asas sentralisasi menjadi asas desentralisasi sejak berlakunya Otonomi Daerah (Otda) berdasarkan Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah sebagaimana direvisi menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No.25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagaimana direvisi menjadi Undang-Undang No.33 Tahun 2004. Berlakunya Otda tersebut sekaligus membawa konsekuensi terhadap reformasi, reposisi dan restrukturisasi kelembagaan di sejumlah daerah khususnya daerah kabupaten dan kota, termasuk perubahan struktur kelembagaan di tingkat pemerintahan kelurahan. Konsekuensi terhadap sejumlah perubahan kelembagaan tersebut mendorong pemerintah memberlakukan Peraturan Pemerintah (PP) No.08 Tahun 2004 tentang

pedoman pembentukan dan susunan perangkat daerah, yang sekaligus menjadi acuan bagi setiap pemerintahan daerah otonom untuk menata ataupun merestrukturisasi organisasi kelembagaan perangkat daerahnya.

Keberadaan sejumlah aparatur dalam organisasi pemerintahan mengemban tugas dan fungsi pelayanan administrasi kepada masyarakat, baik pelayanan administrasi maupun operasional. Menurut Prayudi (1982: 16), hakikat administrasi (pelayanan) meliputi adanya 1) pengaturan kerjasama, 2) kegiatan sekelompok orang, 3) mencapai tujuan tertentu, dan 4) secara rasional. Pangkal tolak administrasi adalah organisasi. Selain unsur statis, juga merupakan wadah tempat orang-orang bekerjasama dalam suatu pola tertentu berdasarkan perencanaan yang telah ditentukan, sehingga terjadi proses dinamis secara rasional guna mencapai tujuan. Administrasi pemerintahan di tingkat kelurahan dijalankan oleh seorang Lurah dengan perangkat aparatur dan kelembagaannya. Kedudukan organisasi pemerintah kelurahan sebagai unit terendah dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah memainkan peranan yang vital dan strategis dalam mendukung kelancaran pelaksanaan otonomi daerah dalam suatu daerah kabupaten atau kota, termasuk pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Majene.

Di Kabupaten Majene, terdapat 14 organisasi pemerintahan kelurahan yang telah terbentuk sejak berlaku efektifnya otonomi daerah tersebut pada 01 Juni tahun 2000. Keempat belas kelurahan tersebut secara geografis tersebar pada empat kecamatan yaitu 9 kelurahan di

Kecamatan Banggae, masing-masing 2 kelurahan di Kecamatan Pamboang dan Sendana, serta 1 kelurahan di Kecamatan Malunda.

Penyelenggaraan pemerintahan pada keempat belas kelurahan tersebut, berlangsung atau dilaksanakan oleh masing-masing pemerintah kelurahan yaitu Lurah dan perangkat aparatur serta perangkat kelembagaannya berdasarkan kedudukan tugas dan fungsi yang telah ditetapkan dalam PP No.73 tahun 2005 tentang kelurahan. Dalam Pasal 1 dinyatakan kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten/ kota dalam wilayah kerja kecamatan. Selanjutnya dalam Pasal 3 dijelaskan (1) kelurahan merupakan perangkat daerah kabupaten/ kota yang berkedudukan di kecamatan, (2) kelurahan dipimpin oleh Lurah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/ walikota melalui camat. Selanjutnya Pasal 4 ayat (1) menetapkan bahwa Lurah mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, ayat (2) Lurah melaksanakan tugas yang dilimpahkan oleh bupati/ walikota, ayat (3) urusan pemerintahan disesuaikan dengan kebutuhan kelurahan dengan memperhatikan prinsip efisiensi dan peningkatan akuntabilitas, ayat (4) pelimpahan urusan pemerintahan disertai dengan sarana, prasarana, pembiayaan dan personil.

Pasal 5 PP No 37 Tahun 2005 menetapkan bahwa Pemerintah Kelurahan (Lurah dan perangkatnya) mempunyai fungsi yaitu : 1) pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan, 2) pemberdayaan



masyarakat, 3) pelayanan masyarakat, 4) penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, 5) pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum, dan 6) pembinaan lembaga kemasyarakatan. Selanjutnya Pasal 8 ayat (1) pimpinan satuan kerja tingkat kelurahan bertanggung jawab memimpin dan mengkoordinasikan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi masing-masing, ayat 2) setiap pimpinan satuan kerja di kelurahan wajib membina dan mengawasi bawahannya masing-masing.

Ketentuan tersebut di atas juga sejalan dengan keputusan Pemkab Majene sebelumnya, yaitu Keputusan Bupati Majene No.365 Tahun 2001 tentang Uraian Tugas dan Fungsi Pemerintah Kelurahan Kabupaten Majene, dimana dalam penjabarannya menyebutkan bahwa Pemerintah Kelurahan mempunyai fungsi yaitu: 1) koordinasi staf, 2) pembinaan penyelenggaraan pemerintahan, 3) pembinaan pelaksanaan pembangunan, 4) pembinaan kemasyarakatan, dan 5) pembinaan administrasi, organisasi dan tata kerja serta pemberian pelayanan teknis administrasi kepada seluruh perangkat kelurahan. Selanjutnya Pasal 7 PP No.73 Tahun 2005 menetapkan bahwa dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Lurah melakukan koordinasi dengan Camat dan instansi vertikal yang berada di wilayah kerjanya.

Upaya melancarkan pelaksanaan fungsi pemerintah kelurahan tersebut, maka dalam struktur kelembagaannya telah terbentuk susunan organisasi yang didalamnya termuat adanya pimpinan (Lurah), Sekretaris Lurah (Seklu) serta didukung 3 seksi yaitu Seksi Pemerintahan

Ketentraman dan Ketertiban, Seksi Pembangunan dan Kesejahteraan Sosial, dan Seksi Umum. Ketiga seksi tersebut mempunyai tugas pokok dan fungsi masing-masing dengan didukung beberapa orang aparatur. Hal ini sejalan dengan Robbins (1995: 4) yang menyatakan bahwa organisasi sebagai suatu kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai tujuan bersama atau sekelompok tujuan. Dalam organisasi pemerintahan kita dapat menemukan adanya individu atau sekelompok individu (aparatur) yang bekerja sesuai dengan keahlian dan tugas-tugas tertentu sehingga dikatakan organisasi adalah sebagai wadah tempat berlangsungnya kegiatan (*to get the job done*)

Realitas perkembangan yang terjadi, pemerintah kelurahan di Kabupaten Majene kurang optimal melaksanakan fungsinya sesuai yang diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan tersebut di atas. Hal ini jelas terlihat dari beberapa indikator pelaksanaan fungsi koordinasi yang terkesan dianggap kurang penting atau dikesampingkan bahkan cenderung diabaikan dalam setiap pelaksanaan tugas-tugas pekerjaan aparatur baik koordinasi vertikal (yaitu dengan pemerintah kecamatan dan pimpinan daerah) maupun koordinasi horizontal (yaitu koordinasi dengan instansi terkait) serta koordinasi dengan masyarakat dalam wilayah pemerintahannya. Demikian halnya fungsi pembinaan yang diemban oleh pemerintah kelurahan, juga nampak menunjukkan

pelaksanaan yang kurang konsisten dan berkelanjutan serta tidak komprehensif. Kenyataan ini misalnya terlihat pada kurang aktifnya dan masih rendahnya motivasi aparat pemerintah kelurahan terlibat mengambil peran melakukan penyuluhan-penyuluhan, pengarahan-pengarahan ataupun sosialisasi suatu kebijaksanaan yang hendak dilaksanakan dan perlu diinformasikan kepada masyarakat.

Pelaksanaan fungsi pemerintah kelurahan dalam bidang pembangunan fasilitas umum (Fasum) dan fasilitas sosial (Fasos) dan bidang pembangunan kesejahteraan sosial juga terlihat masih kurang optimal. Hal ini diindikasikan masih terbatasnya ketersediaan sejumlah fasilitas yang dibutuhkan oleh masyarakat, mulai dari fasilitas pendidikan, fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas perekonomian, sampai kepada infrastruktur jalan. Sebagian besar masyarakat yang ada di masing-masing kelurahan, masih sangat berharap peranan Pemerintah Kelurahan mau memberikan perhatian untuk meningkatkan jumlah sekolah-sekolah, rumah sakit, puskesmas, pasar, jalan, termasuk fasilitas tempat pelelangan ikan (TPI) untuk memasarkan produksi hasil perikananannya.

W.J.S. Poerwadarminta (1992) mengemukakan bahwa fungsi adalah suatu peranan yang menjadi pokok (hal) yang besar pengaruhnya dalam suatu peristiwa. Fungsi pemerintah kelurahan dalam peningkatan pembangunan dan masyarakat kelurahan mencakup aspek fisik dan masyarakat sebagai suatu tugas pekerjaan membangun kehidupan

masyarakat yang berkualitas. Undang-Undang No.32 Tahun 2004 telah menetapkan sejumlah ketentuan hak dan kewenangan dalam rangka pengelolaan potensi daerah dengan harapan bahwa setiap kelurahan dapat mengoptimalkan pengelolaan potensi daerahnya untuk kelancaran pembangunan dan pemerintahan serta lebih memacu peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Kondisi masyarakat pada empat belas kelurahan yang sebagian besar berprofesi sebagai nelayan dan petani, dan relatif masih berada di bawah garis kemiskinan, juga sangat membutuhkan peran pemerintah daerah khususnya pemerintah kelurahan untuk memberikan perhatian dalam berbagai bentuk kegiatan pemberdayaan, pembinaan, pendidikan dan pelatihan keterampilan usaha, pemberian bantuan modal usaha, pembukaan lapangan kerja dan lainnya, sehingga diharapkan pendapatan dan taraf hidup mereka dapat meningkat menjadi golongan masyarakat yang sejahtera. Namun kenyataannya, Pemerintah Kelurahan kurang didukung oleh kemampuan teknis aparatur yang cakap dan profesional sehingga kurang mampu memenuhi harapan dan keinginan masyarakat tersebut.

Pembangunan masyarakat merupakan usaha yang berat dan banyak segi-seginya yang harus diperhatikan, olehnya itu tanpa adanya pengertian yang cukup dari masyarakat maka dengan sendirinya tujuan pembangunan tidak tercapai. Kepmen Depdagri dalam Pola Dasar dan Gerak Operasional Pembangunan Masyarakat (2000) menguraikan bahwa

pembangunan adalah suatu usaha pembangunan dari masyarakat pada unit pemerintahan yang terendah yang harus dilaksanakan dan dibina terus menerus, sistimatis dan terarah sebagai bagian terpenting dalam usaha pembangunan negara secara menyeluruh.

Performansi pelaksanaan fungsi kelembagaan pemerintah kelurahan yang kurang menunjukkan prestasi atau keberhasilan tersebut, sudah seharusnya dievaluasi oleh pemerintah daerah dengan harapan bahwa sejumlah fungsi yang diemban oleh pemerintah kelurahan sebagaimana ditetapkan dalam PP No.73 tahun 2005 dan SK Bupati Kabupaten Majene No.365 tahun 2001, dapat ditingkatkan atau dioptimalkan atau diefektifkan pelaksanaannya.

Kenyataan dari pelaksanaan fungsi pemerintah kelurahan yang demikian itu, mengindikasikan adanya sejumlah faktor yang mempengaruhinya seperti motivasi, hubungan koordinasi dan kerjasama, hubungan komunikasi, kemampuan teknis, pendidikan dan pelatihan, sarana dan prasarana, serta peran kelembagaan/ kepemimpinan. Maslow (1984) mengasumsikan bahwa orang berusaha memenuhi kebutuhan yang lebih pokok (fisiologis) sebelum mengarah kepada perilaku memenuhi kebutuhan yang lebih tinggi (perwujudan diri). Selanjutnya Herzberg dalam Gibson (1990) menjelaskan ada beberapa faktor yang berhubungan dengan pekerjaan yang dapat mempengaruhi kepuasan pegawai, dan faktor lainnya yang dapat mencegah terjadinya kepuasan dikalangan anggota organisasi. Kepuasan kerja (*Job Satisfaction*) tidak

berada pada tingkat yang sama dengan ketidakpuasan (*Job Dissatisfaction*). Faktor yang pertama adalah 'motivator' yaitu faktor-faktor yang berhubungan dengan perasaan positif terhadap pekerjaan dan isi pekerjaan itu, termasuk pengakuan terhadap kemampuan dan prestasi kerja, kesempatan karier, dan tanggung jawab. Sedangkan faktor yang kedua adalah faktor-faktor yang berhubungan dengan perasaan negatif terhadap pekerjaan dan lingkungan pekerjaan. Faktor higienis meliputi kebijakan organisasi, administrasi, supervisi teknis, gaji, kondisi kerja, hubungan antar pribadi dan organisasi. Sedangkan menurut Menurut Kaliski (dalam Gani, 1986 : 6) terdapat 4 (empat) dimensi faktor yang mempengaruhi kemampuan kerja seseorang, yaitu keterampilan, mental, fisik, dan tanggungjawab.

Hasibuan (1997) menjelaskan bahwa secara spesifik, peningkatan kualitas kinerja sumber daya aparatur adalah pendidikan. Pendidikan merupakan suatu usaha atau kegiatan manusia yang dijalankan dengan sengaja, teratur dan berencana untuk mengubah tingkah laku manusia ke arah yang diinginkan. Pendidikan merupakan jalur utama untuk membangun pondasi kualitas tenaga kerja. Oleh karena itu pendidikan harus mampu mengembangkan kepribadian, sikap mental, daya analisa, kreatifitas dan inovasi serta penguasaan pengetahuan yang luas.

Peran kelembagaan atau kepemimpinan menurut Hasibuan (1997) berpengaruh secara spesifik terhadap pelaksanaan fungsi aparatur

atau organisasinya secara keseluruhan, serta cukup strategis dalam membangun kinerja dalam suatu organisasi atau institusi. Selanjutnya Larry C. Spears (1999:119-121) dalam '*A Survey Of Theory And Research*', menyatakan bahwa kepemimpinan bukanlah popularitas, bukan kekuasaan, bukan kebijaksanaan dalam perencanaan jangka panjang, melainkan kepemimpinan merupakan faktor dalam menyelesaikan sesuatu dengan bantuan orang lain, pendengar, berorientasi tugas, mempunyai rasa strategis, berhasrat memahami, memberikan empati dan mau bekerjasama yang menuju peningkatan produktifitas kerja (kinerja). Kepemimpinan merupakan suatu kemampuan individu untuk mengayomi kelompok masyarakat dan menyelesaikan masalah yang lebih efektif, efisien dan berdayaguna, sehingga setiap individu dipengaruhi oleh karakter, kepribadian, pengalaman, pengetahuan, serta situasi dan kondisi yang dihadapinya dalam suatu proses untuk memerankan kepemimpinan dalam organisasi sebagai penggerak, dinamisator segala sumber daya yang dimiliki organisasi, berperan sebagai pemimpin dalam organisasi yang memiliki tugas manajemen untuk menggerakkan orang lain atau kelompok, guna mencapai tujuan organisasi, serta berperan sebagai seorang pemimpin yang baik, berkewajiban membina hubungan pribadi (*human relation*) secara vertikal dan horizontal serta memiliki kemampuan dan kemauan berkomunikasi secara baik dan luwes.

Indrawijaya (1989 : 25) menyatakan bahwa efektivitas organisasi sama dengan prestasi yang dicapai oleh total personil yang ada dalam

suatu lembaga/organisasi. Efektivitas organisasi dinyatakan sebagai tingkat keberhasilan organisasi dalam usaha mencapai tujuan atau sasaran. Sedangkan menurut Etzioni (1985 : 12), efisiensi organisasi berkaitan dengan sumber daya per satuan *output*. Efektivitas ditentukan oleh adanya sumber daya dalam hal ini personil pelaksana kegiatan.

Pentingnya keempat belas pemerintah kelurahan di Kabupaten Majene mengoptimalkan dan mengefektifkan pelaksanaan fungsi aparatur dan perangkat kelembagaannya sesuai tuntutan pelaksanaan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 sehingga diharapkan dapat terwujud pelaksanaan otonomi daerah yang lancar dan efektif.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang, diformulasikan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana efektivitas pelaksanaan fungsi pemerintah kelurahan dalam pelaksanaan otonomi daerah (Otodas) di Kabupaten Majene ?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan fungsi pemerintahan kelurahan dalam pelaksanaan Otodas di Kab. Majene ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan permasalahan tersebut, adapun tujuan penelitian ini adalah :



1. Untuk menganalisis dan menggambarkan pelaksanaan fungsi pemerintah kelurahan dalam pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Majene.
2. Untuk menganalisis dan menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan fungsi pemerintahan kelurahan dalam pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Majene.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

##### **1. Kegunaan Praktikal**

Kegunaan praktikal yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah:

- a. Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Majene untuk mengevaluasi pelaksanaan fungsi Pemerintah Kelurahan dalam pelaksanaan otonomi daerah sesuai tuntutan aplikasi Undang-Undang No.32 Tahun 2004.
- b. Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Kelurahan dalam mengoptimalkan/ mengefektifkan pelaksanaan fungsi kelembagaannya sesuai tuntutan aplikasi Undang-Undang No.32 Tahun 2004

##### **2. Kegunaan Teoritis**

Kegunaan teoritis yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah:

- a. Menambah khasanah pengembangan ilmu-ilmu administrasi pemerintahan daerah baik dalam kajian empiris maupun teoritis

pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar khususnya pada Konsentrasi Manajemen Pemerintahan Daerah.

- b. Sebagai bahan masukan bagi kalangan akademisi atau peneliti lainnya yang akan meneliti lebih mendalam tentang efektivitas fungsi pemerintahan kelurahan dalam pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Majene

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Konsep Efektivitas**

Terminologi efektivitas banyak digunakan dalam mengukur atau menilai suatu pencapaian tujuan dan sasaran dari pelaksanaan suatu kegiatan. Menurut Handyaningrat.S (1983:16), 'efektivitas' adalah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Efektivitas dalam proses administrasi dan manajemen, berarti tercapainya tujuan yang terpenting, tidak peduli pengorbanan yang diberikan. Hal ini juga berarti bahwa jika dalam suatu pekerjaan atau usaha tercapainya sasaran atau tujuan sesuai yang telah direncanakan sebelumnya, maka usaha atau pekerjaan tersebut efektif, namun jika pekerjaan itu atau usaha yang dilakukan tidak tercapai sesuai apa yang telah direncanakan, maka hal itu tidak efektif.

The Liang Gie (1987 : 108) mendefinisikan efektifitas yaitu suatu keadaan yang mengandung pengertian terjadinya efek atau akibat yang dikehendakinya; sesuatu dikatakan efektif kalau menimbulkan akibat atau mempunyai maksud sebagaimana dikehendakinya. Jika dalam pekerjaan atau usaha tercapainya sasaran sesuai yang telah direncanakan sebelumnya, namun jika pekerjaan yang dilakukan tidak cocok atau tidak tercapai sesuai yang direncanakan maka hal itu tidak efektif. Dari pengertian itu jelaslah bahwa efektifnya sesuatu terletak pada pencapaian

tujuan atau sasaran tanpa membandingkan faktor-faktor yang mempengaruhi suatu pekerjaan dalam pencapaian tujuan yang diinginkan. Dalam pencapaian tujuan yang efektif belum tentu dikatakan pencapaian tujuan yang efisien, oleh karena efisien merupakan hasil perbandingan terbaik antara input dan outputnya, namun jika pencapaian tujuan yang efisien maka dengan sendirinya juga adalah efektif. The Liang Gie menyatakan bahwa setiap pekerjaan yang efisien tentu berarti juga efektif, dari segi hasil, tujuan atau bagaimana akibat yang dikehendaki dengan perbuatan itu telah tercapai bahkan secara maksimal (mutu atau jumlah). Setiap pekerjaan yang efektif belum tentu selalu efisien, karena hasil dapat tercapai tapi mungkin dengan penghamburan pikiran, tenaga, waktu atau benda.

Dari pengertian di atas, dapat ditarik suatu makna bahwa efektifnya suatu organisasi pemerintahan kelurahan bukan saja diukur dari keuntungan yang diperolehnya tetapi juga dari jumlah pengeluaran atau outputnya yang makin lama makin menurun, dalam arti bahwa pengeluaran yang dimaksud adalah yang berupa input dana, pikiran dan tenaga yang dipergunakan makin lama makin menurun tetapi hasil yang dicapai meningkat atau minimal sama dengan sebelum turunnya input yang digunakan.

Upaya mengevaluasi jalannya suatu organisasi, dapat dilakukan melalui konsep efektivitas. Konsep ini adalah salah satu faktor untuk menentukan apakah perlu dilakukan perubahan secara signifikan terhadap

bentuk, atau manajemen organisasi. Dalam hal ini efektivitas merupakan pencapaian tujuan organisasi melalui pemanfaatan sumber daya yang dimiliki secara efisien, ditinjau dari sisi masukan (*input*) maupun keluaran (*output*). Dalam konteks ini, yang dimaksud dengan sumber daya meliputi ketersediaan personil, sarana dan metode serta model yang digunakan. Suatu kegiatan dikatakan efisien apabila dikerjakan dengan benar dan sesuai dengan prosedur, sedangkan efektif bila kegiatan tersebut dilaksanakan dengan benar dan dapat memberikan hasil yang bermanfaat.

Indrawijaya (1989 : 25) menyatakan bahwa efektivitas organisasi sama dengan prestasi yang dicapai oleh total personil yang ada dalam suatu lembaga/organisasi. Efektivitas organisasi dinyatakan sebagai tingkat keberhasilan organisasi dalam usaha mencapai tujuan atau sasaran. Sedangkan menurut Etzioni (1985 : 12), efisiensi organisasi berkaitan dengan sumber daya per satuan *output*. Berdasarkan pendapat tersebut tergambar bahwa efektivitas ditentukan oleh adanya sumber daya dalam hal ini personil pelaksana kegiatan.

Dalam suatu organisasi, baik organisasi yang berskala besar maupun kecil, efektivitas merupakan konsep yang perlu diperhatikan karena efektivitas organisasi dapat dinyatakan sebagai tingkat keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuan dan sasarnya (Lubis dan Husaini, 1987 : 55). Efektivitas juga digambarkan sebagai hasil guna yang diakibatkan oleh usaha yang telah dilakukan secara riil, sedangkan

efisiensi menggambarkan tingkat sumber daya berupa manusia, dana dan alam yang diperlukan untuk mendapatkan *output* tertentu (Sutarto, 1982 : 34).

Efektivitas organisasi adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) telah dicapai. Makin besar prosentasi target yang dicapai, makin tinggi efektivitasnya. Konsep ini orientasinya lebih tertuju pada keluarga. Masalah penggunaan masukan tidak menjadi isu dalam konsep ini. (Hidayat, 1986 : 7). Sementara Steers (1985 : 71) mengatakan bahwa efektivitas organisasi dipengaruhi oleh beberapa variabel, antara lain : tingkat desentralisasi pengambilan keputusan, spesialisasi fungsi, formalisasi, rentang kendali, dan ukuran organisasi. Dalam teori Steers, unsur-unsur efektivitas organisasi tidak semata-mata merujuk pada tingkat keberhasilan suatu organisasi mewujudkan tujuan-tujuan melainkan lebih mementingkan pada pola hubungan yang berlangsung antara berbagai unsur kegiatan. Secara singkat, menurut konsep efisiensi dan efektivitas dapat dinyatakan adalah perbandingan antara *output* yang dihasilkan dan biaya yang digunakan dengan kata lain *output* diharapkan maksimal dengan *input*/biaya sekecil mungkin. Sementara efektivitas adalah upaya yang dilakukan agar sasaran /target yang ditentukan dapat dicapai semaksimal mungkin.

Menurut Etzioni (1985 : 12), efektivitas organisasi adalah tingkatan pencapaian tujuan organisasi. Selanjutnya Lubis dan Huseini (1987 : 55) menyatakan bahwa efektivitas merupakan konsep penting

dalam teori organisasi karena mampu memberikan gambaran mengenai keberhasilan organisasi dalam mencapai sasaran dan merupakan suatu konsep yang luas, mencakup berbagai faktor di dalam maupun di luar organisasi. Jackson dan Morgan dalam Gibson (1995 : 186) menyatakan bahwa dalam mengukur efektivitas organisasi perlu dipisahkan antara efektivitas organisasi profit dan non profit, sebab landasan organisasi profit lebih mengarah pada tujuan mencapai keuntungan, sedangkan organisasi non profit (birokrasi) tidak bertujuan ekonomi, tetapi sasarannya pada pelayanan masyarakat. Dikatakan Lazarro anggapan bahwa organisasi yang berusaha memaksimalkan keuntungan berdasarkan asumsi-asumsi ekonomi, dimana profit adalah tujuan utama, sebaliknya argumentasi yang menentang konsep ini beranggapan bahwa efektivitas organisasi ditentukan oleh kepuasan dari para anggota terhadap apa yang telah dicapai organisasi (Gibson : 1995 :192).

Menurut Georgopoulos dan Tannembauam dalam Batinggi (1997 : 197), efektivitas organisasi dari sudut pencapaian tujuan adalah rumusan keberhasilan organisasi harus mempertimbangkan bukan saja sasaran organisasi tetapi mekanismenya mempertahankan diri dan mengejar sasarannya atau penilaian efektivitas harus berkaitan dengan masalah sarana maupun tujuan organisasi. Demikian halnya Kat Zell menyatakan bahwa efektivitas organisasi selalu diukur berdasarkan prestasi produktivitas, laba dan seterusnya. Selanjutnya Campbell menjelaskan mengenai berbagai ukuran yang digunakan untuk menentukan

keberhasilan organisasi menghasilkan pengenalan sembilan belas variabel yang digunakan secara luas, namun yang paling menonjol diantaranya : 1) keseluruhan prestasi, 2) produktivitas, 3) kepuasan kerja pegawai, 4) laba atau tingkat penghasilan dan penanaman modal, dan 5) keluaran karyawan (Batinggi 1997:191-192).

Menurut Lubis dan Husaini (1987 : 55), ada 4 pendekatan dalam mengukur efektivitas organisasi, yaitu :

1. Pendekatan sasaran (*goals approach*), dimana pusat perhatian pada *output* mengukur keberhasilan organisasi untuk mencapai hasil (*output*) yang sesuai dengan rencana.
2. Pendekatan sumber (*resource approach*) yakni mengukur efektivitas dari *input*. Pendekatan mengutamakan adanya keberhasilan organisasi untuk memperoleh sumber daya, baik fisik maupun non fisik yang sesuai dengan kebutuhan organisasi.
3. Pendekatan proses (*process approach*) adalah untuk melihat sejauh mana efektivitas pelaksanaan program dari semua kegiatan proses internal atau mekanisme organisasi.
4. Pendekatan integratif (*Integrative approach*) yakni suatu pendekatan gabungan yang mencakup *input*, proses dan *output*

Berbagai pandangan tersebut, efektivitas organisasi merupakan suatu pengukuran keberhasilan organisasi baik kuantitas, kualitas dan waktu yang ditunjukkan dalam pelaksanaan aktivitas secara integratif dengan dukungan sumberdaya yang tersedia baik organisasi profit



maupun non profit (birokrasi) yang mengutamakan pelayanan pada masyarakat.

Efektivitas pemerintah kelurahan di Kabupaten Majene sebagai sebuah organisasi kelembagaan pemerintah daerah adalah keberhasilan kelembagaan tersebut melaksanakan seluruh fungsi sesuai dengan tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) yang telah ditetapkan dengan menggunakan sumber daya aparatur, sarana dan prasarana, waktu, serta dana guna mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat dalam wilayah kerja kelurahannya. Ukuran efektivitas tersebut dilihat dari pendekatan sasaran dan proses untuk mengetahui sejauhmana kemampuan dan tingkat keberhasilan lembaga pemerintah kelurahan melaksanakan fungsi pelayanannya sesuai kondisi masyarakat yang dilayaninya.

## **B. Konsep Pelaksanaan dan Kebijakan Publik**

### **1. Beberapa pengertian**

Terminologi 'pelaksanaan' biasa juga disebut implementasi atau *implementation*, merupakan salah satu fungsi manajemen. Menurut Atmosudirdjo (1989), pelaksanaan erat kaitannya dengan konteks perencanaan karena merupakan titik pangkal dari pelaksanaan. Pelaksanaan identik dengan implementasi kebijakan karena setiap kebijakan yang akan diimplementasikan diperlukan pelaksanaan yang melibatkan sumber daya manusia dan peralatan untuk mencapai tujuan dan sasaran. Selanjutnya Jones dalam La Nafie (1999)

menyatakan implementasi merupakan usaha yang dilakukan untuk terlaksananya suatu tugas pekerjaan dan melaksanakan pekerjaan. Implementasi atau pelaksanaan merupakan suatu hal yang sederhana dan mudah dimengerti yaitu '*ambil pekerjaan dan laksanakan*'.

Salusu (1996) mendefinisikan implementasi yaitu seperangkat kegiatan yang dilakukan menyusul satu keputusan dengan maksud untuk mencapai sasaran tertentu, atau merupakan operasionalisasi berbagai aktivitas guna mencapai tujuan tertentu. Implementasi mencakup kegiatan dan tindakan yang dilakukan oleh berbagai macam aktor dengan menggunakan berbagai macam peralatan sehingga sasaran yang dikehendaki dapat dicapai. Implementasi adalah suatu proses yang terarah dan terkoordinasi yang melibatkan banyak sumber daya. Higgins menyatakan implementasi merupakan rangkuman dari berbagai kegiatan yang di dalamnya menggunakan sumber daya lain untuk mencapai sasaran dan strategi yang menyentuh semua jajaran manajemen puncak pada karyawan atau staf pegawai lini paling bawah (Salusu,1996).

Van Meter dan Van Hom dalam Soedjadi (1997) menyatakan "*...those actions by publik or private individuals (or group) that are directed at the achievement of objective set forth in prior policy decisions ...*".artinya pelaksanaan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu / pejabat publik atau kelompok pemerintahan atau kelompok swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Salusu (1996) mengemukakan bahwa untuk

menjamin keberhasilan implementasi, maka diperlukan kebijaksanaan yang berkaitan dengan pedoman pelaksanaan, peraturan-peraturan dan formulir-formulir. Proses implementasi baru mulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah disusun, siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran-sasaran tersebut.

Menurut Warwick dalam Abdullah (1985), pada tahap implementasi, terdapat berbagai pengaruh faktor-faktor kekuatan yang mendorong atau menghambat ataupun memacetkan pelaksanaan tugas atau program. Faktor-faktor pendorong dalam mencapai sasaran yang disebut *facilitating condition* mencakup : 1) komitmen pimpinan politik, 2) kemampuan organisasi, 3) komitmen dari pelaksana, 4) dukungan dari kelompok kepentingan. Sedangkan faktor penghambat yang disebut *impeding condition* mencakup : 1) adanya komitmen dan loyalitas ganda, 2) kerumitan yang melekat pada program-program itu sendiri (*intrinsic complexity*), 3) jenjang pengambilan keputusan yang terlalu banyak dan berbagai faktor lain serta masalah dan perubahan kepemimpinan.

## **2. Implementasi kebijaksanaan publik**

Winarno dalam *Kebijaksanaan Publik* (1989) mengutip beberapa pendapat tentang kebijaksanaan atau *policy*, diantaranya: Charles O. Jones " *Policy is course of action intended to accomplish some end*" artinya kebijaksanaan adalah suatu arah kegiatan yang tertuju kepada tercapainya beberapa tujuan. Robert Eyestone mendefinisikan "*Publik policy is the relationship of a governments unit to its environment*", artinya

kebijaksanaan publik adalah hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Thomas R.Dye " *Publik policy is whatever governments chose to do or not to do*", artinya kebijaksanaan publik adalah apapun yang dilakukan oleh Pemerintah pada dasarnya dimaksudkan untuk memecahkan suatu permasalahan yang terjadi dalam masyarakat (Winarno, 1989).

Selanjutnya Wahab (2002) mengutip beberapa pendapat antara lain : James E. A , " *Public policy is a proposed course of action af a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilized and overcome in a effort to reach a goal or relized an objective or a purposed*". Artinya kebijaksanaan publik adalah suatu arah tindakan yang diusulkan pada seseorang, golongan atau pemerintah dalam suatu lingkungan dengan halangan-halangan dan kesempatan-kesempatannya, yang diharapkan dapat memenuhi dan mengatasi halangan tersebut dalam rangka mencapai suatu cita-cita atau mewujudkan kehendak serta suatu tujuan tertentu. Heinz Erlau dan Kenneth Prewitt " *Policy is defined as a standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who makes it and those who abide by it*" (kebijaksanaan didefinisikan sebagai suatu keputusan yang siap dilaksanakan dengan ciri adanya kemantapan prilaku dan berulangnya tindakan, baik oleh mereka yang membuatnya maupun oleh mereka yang harus mematuhi).

Solichin (2002) mengemukakan beberapa ciri dari kebijaksanaan publik: Pertama, tindakan lebih mengarah kepada tujuan daripada perilaku atau tindakan yang serba kebetulan atau tindakan yang direncanakan. Kedua, pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola, yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. *Ketiga*, bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan oleh Pemerintah di dalam bidang-bidang tertentu. *Keempat*, dapat berbentuk positif dan mungkin pula berbentuk negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijaksanaan publik mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan pengaruh tertentu. Sementara di dalam bentuknya yang negatif, kebijaksanaan publik meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru sebenarnya sangat dipertukan.

Menurut Grindle (1990), implementasi kebijaksanaan publik sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkutan paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijaksanaan. Sejalan dengan Grindle, Dunn (2000) menyatakan implementasi kebijaksanaan berarti pelaksanaan dan pengendalian arah

tindakan kebijaksanaan dalam jangka waktu tertentu sampai dicapainya hasil kebijaksanaan. Implementasi kebijaksanaan pada dasarnya merupakan aktivitas praktis yang dibedakan dari formulasi kebijaksanaan yang bersifat teoritis. Sejalan dengan Dunn, Van Meter dan Van Horn dalam Budiardjo (2004) menjelaskan bahwa "*...those actions by publik or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions...*" Artinya tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh pejabat-pejabat (atau kelompok-kelompok) pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Daniel A.Mazmanian dan Paul A.Sabatier menjelaskan makna implementasi kebijaksanaan publik yaitu memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yaitu kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan publik, yang mana mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian (Wahab,2000).

Berdasarkan uraian pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan fungsi pemerintah kelurahan di Kabupaten Majene adalah mencakup seluruh rangkaian proses kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh jajaran aparatur kelurahan dan perangkat kelembagaannya yang ditujukan kepada masyarakat, baik pelayanan administrasi maupun

pelayanan operasional, dengan tetap mengacu kepada ketentuan kebijaksanaan publik dan mekanisme yang berlaku serta menurut tingkat kebutuhan masyarakat. Rangkaian proses kegiatan yang dilakukan merupakan tugas dan fungsi yang dilaksanakan secara terarah, terkoordinir, terorganisir, serta sesuai tujuan dan sasaran program yang digariskan dalam Tupoksi pemerintah kelurahan.

### **C. Konsep Fungsi dan Peranan**

Terminologi fungsi dan peran adalah dua aspek yang tak terpisahkan. W.J.S. Poerwadarminta dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia memberikan definisi fungsi yaitu suatu peranan yang menjadi pokok (hal) yang besar pengaruhnya dalam suatu peristiwa; dan juga seseorang mengatakan bahwa fungsi adalah pekerjaan yang dilakukan. Hal ini juga berarti bahwa fungsi erat kaitanya dengan peranan. Secara operasional, pengertian 'peranan' adalah keterlibatan atau keikutsertaan secara aktif dalam suatu proses pencapaian tujuan yang dilakukan oleh pribadi atau kelompok yang diorganisir serta berlandaskan kemampuan dan kemauan yang memadai, turut serta memutuskan tujuan dengan rasa tanggung jawab yang dijiwai oleh rasa turut memiliki. Dengan perkataan lain, peranan adalah kesadaran, keikutsertaan dalam melaksanakan kegiatan, dan rasa tanggung jawab (Rafid, 2001).

Lanjut dijelaskan Rafid (1995:9), fungsi atau peranan dapat diartikan sebagai suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh manusia

dengan sadar yang mengikutsertakan baik jiwa raga maupun harta bendanya, untuk mendukung terlaksananya suatu kegiatan tertentu baik langsung maupun tidak langsung dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Menurut Horoepoetri dkk (2003), fungsi atau peranan dapat diartikan sebagai suatu cara melakukan interaksi antara dua kelompok; kelompok yang selama ini tidak diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan (non-elite) dan kelompok yang selama ini melakukan pengambilan keputusan (elite). Peranan memiliki dimensi antara lain:

- 1) Peran sebagai suatu kebijakan. Penganut paham ini berpendapat bahwa peran merupakan suatu kebijaksanaan yang tepat dan baik untuk dilaksanakan.
- 2) Peran sebagai strategi. Penganut paham ini mendalilkan bahwa peran merupakan strategi untuk mendapatkan dukungan masyarakat (*public support*). Pendapat ini didasarkan kepada suatu paham bahwa bila masyarakat merasa memiliki akses terhadap pengambilan keputusan dan kepedulian masyarakat kepada pada tiap tingkatan pengambilan keputusan didokumentasikan dengan baik, maka keputusan tersebut akan memiliki kredibilitas.
- 3) Peran sebagai alat komunikasi. Peran didayagunakan sebagai alat untuk mendapatkan masukan berupa informasi dalam proses pengambilan keputusan. Persepsi ini dilandasi oleh suatu



pemikiran bahwa pemerintah dirancang untuk melayani masyarakat, sehingga pandangan dan preferensi dari masyarakat tersebut adalah masukan yang bernilai guna mewujudkan keputusan yang responsif.

- 4) Peran sebagai alat penyelesaian sengketa. Dalam konteks ini peran didayagunakan sebagai suatu cara untuk mengurangi atau meredakan konflik melalui usaha pencapaian konsensus dari pendapat-pendapat yang ada. Asumsi yang melandasi persepsi ini adalah bertukar Oikiran dan pandangan dapat meningkatkan pengertian dan toleransi serta mengurangi rasa ketidakpercayaan (*misstrust*) dan kerancuan (*biasess*).
- 5) Peran sebagai terapi. Menurut persepsi ini, peran dilakukan sebagai upaya untuk "mengobati" masalah-masalah psikologis masyarakat seperti halnya perasaan ketidak berdayaan (*sense of powerlessness*), tidak percaya diri dan perasaan bahwa diri mereka bukan komponen penting dalam masyarakat.

Berdasarkan uraian pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa fungsi pemerintahan kelurahan di Kabupaten Majene adalah rangkaian tugas pekerjaan yang dilaksanakan oleh pemerintah kelurahan (Lurah dan perangkat aparatur kelembagaannya) sesuai yang sudah digariskan dalam Tupoksi-nya. Fungsi tersebut mencakup fungsi koordinasi dan pembinaan, fungsi pelayanan administrasi dan operasional, fungsi pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana, fungsi

perlindungan masyarakat (ketertiban dan ketentraman umum), serta fungsi pembangunan bidang kesejahteraan sosial. Dari semua fungsi tersebut, dituntut peranan dari pemerintah kelurahan untuk melibatkan diri dalam berbagai kegiatan yang dibutuhkan oleh perangkat kelembagaan dan masyarakat.

#### **D. Fungsi Pemerintah Kelurahan sebagai Administrator Pelayanan Publik dan *Good Governance***

##### **1. Pengertian**

Slamet Prayudi A (1982: 12) menyatakan administrasi adalah sesuatu yang terdapat di dalam sesuatu organisasi modern dan yang memberi hayat kepada organisasi sehingga organisasi itu dapat berkembang, tumbuh dan bergerak. Administrasi itu dibangkitkan oleh seseorang yang disebut administrator, yaitu setiap kepala organisasi yang harus membuat organisasi yang dipimpinnya itu hidup, tumbuh, bergerak. Cara administrasi menjalankan administrasi adalah dengan (1) mengembangkan organisasi, (2) mengembangkan sistem informasi (terutama tata usaha), dan (3) mengembangkan sistem manajemen.

Konteks pemerintah kelurahan, administrator adalah Lurah yang bertugas dan berfungsi memimpin / mengorganisir sejumlah aparat atau pegawai dalam unit pemerintahan kelurahan untuk melaksanakan fungsi pelayanan administrasi kepada masyarakat dalam wilayah kerjanya.

Administrasi biasa juga disebut tata usaha. Tata usaha itu terdiri

atas empat macam, yakni :

- 1) Tata usaha umum, berfungsi untuk memperlancar pekerjaan dan tata hubungan pimpinan organisasi dengan instansi-instansi (relasi-relasi) atau pihak-pihak lain dalam rangka memajukan usaha organisasi.
- 2) Tata usaha teknis operasional, yakni *information handling* khusus untuk mengikuti jalannya *line operations*.
- 3) Tata usaha sumber daya yakni *information handling*, berfungsi khusus untuk mengikuti penggunaan dan keadaan *resources* (tata usaha keuangan, tata usaha personil, tata usaha logistik, dan sebagainya)
- 4) Tata usaha khusus, berfungsi untuk memperlancar pengambilan keputusan-keputusan, maka pekerjaan sekretaris itu tergolong dalam tata usaha umum guna membantu memperlancar jalannya pekerjaan dan komunikasi pimpinan organisasi, hanya sifatnya lebih luas (Slamet Prayudi A, 1982: 14).

Tata usaha yang berlangsung dalam kantor merupakan bagian atau unit dari organisasi atau sekretariat atau bagian umum, namun sifat daripada tugas pekerjaannya harus sama yaitu "*Office Work* atau Tata Usaha. Jadi *office work* sama dengan tata usaha dan *office* sama dengan kantor yang terdiri atas 3 arti pokok yaitu : kantor, jabatan dan tugas pekerjaan. *Office work* adalah pekerjaan yang dijalankan oleh *office*, sebagai suatu unit, dipimpin oleh seorang *office manager*.

Hakikat administrasi (pelayanan) dari berbagai pandangan (definisi) meliputi adanya 1) pengaturan kerjasama, 2) kegiatan sekelompok orang, 3) mencapai tujuan tertentu, dan 4) secara rasional. Pangkal tolak administrasi adalah organisasi. Selain unsur statis, juga merupakan wadah tempat orang-orang bekerjasama dalam suatu pola tertentu berdasarkan perencanaan yang telah ditentukan, sehingga terjadi proses dinamis secara rasional guna mencapai tujuan. Administrasi pemerintahan di tingkat kelurahan dijalankan oleh seorang Lurah dengan perangkat aparatur dan kelembagaannya (Slamet Prayudi A, 1982: 16).

Berdasarkan uraian pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa secara kelembagaan, Lurah sebagai pemimpin tertinggi di pemerintahan kelurahan di Kabupaten Majene, memiliki fungsi sebagai administrator dalam seluruh rangkaian pelaksanaan tata usaha umum, teknis operasional, sumber daya, dan tata usaha khusus dalam rangka kelancaran pelayanan administrasi kepada masyarakat.

## **2. Pelayanan publik dan mekanisme pelaksanaan**

Istilah 'publik' berasal dari bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat dan negara. Syafiie dkk (1999) mendefinisikan publik yaitu sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai dan norma yang mereka miliki.

David Osborne dan Ted Gaebler dalam "*Reinventing Government*" (1997) mengemukakan bahwa perlunya upaya peningkatan pelayanan

publik oleh sebuah birokrasi pemerintah yaitu dengan lebih banyak memberi wewenang pelayanan kepada masyarakat melalui suatu mekanisme atau aturan-aturan yang berlaku. Salah satu tugas pokok pemerintah yang terpenting adalah memberikan pelayanan kepada publik. Hal ini dimaksudkan bagi pemberian jasa baik oleh pemerintah, masyarakat, swasta, untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

SK.Menpan No.81/1993 tentang pedoman dasar bagi tatalaksana pelayanan umum oleh lembaga-lembaga pemerintah kepada masyarakat memuat unsur-unsur sebagai berikut:

- 1) Kesederhanaan, yaitu pelayanan umum harus mudah, cepat, lancar, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- 2) Kejelasan dan kepastian, yaitu dalam hal prosedur pelayanan, persyaratan pelayanan, unit dan pejabat yang bertanggung jawab, hak dan kewajiban petugas maupun pelanggan, dan pejabat menangani keluhan.
- 3) Keamanan, yaitu proses dan hasil pelayanan harus aman dan nyaman, serta memberikan kepastian hukum.
- 4) Keterbukaan, yaitu segala sesuatu tentang proses pelayanan harus disampaikan secara terbuka kepada masyarakat diminta atau tidak diminta.
- 5) Efisien, yaitu tidak perlu terjadi duplikasi persyaratan oleh beberapa

pelanggan sekaligus.

- 6) Ekonomi, yaitu biaya pelayanan ditetapkan secara wajar dengan mempertimbangkan nilai layanan, daya beli masyarakat, dan peraturan perundang undangan lainnya.
- 7) Keadilan, yaitu pelayanan harus merata dalam hal jangkauan dan pemafaatannya.
- 8) Ketetapan waktu, yaitu tidak terlalu lama untuk mencapai pelayanan yang optimal. Pemerintah melakukan secara berkala disertai audit dan bukti akuntabilitas dari pelayanan kita.

Selanjutnya Tjokroamidjojo (2001:54) mengemukakan langkah perbaikan mutu pelayanan masyarakat, sebagai berikut :

- a. Memberikan pelayanan secara tertib, cepat dan langsung kepada masyarakat bagi pelayanan yang memerlukan penyelesaian sesaat.
- b. Khusus pelayanan yang memerlukan waktu, agar dilandasi kebijaksanaan yang transparan dan diketahui masyarakat luas, yaitu:
  - 1) menerbitkan pedoman pelayanan yang memuat persyaratan, prosedur, biaya/ tarif pelayanan dan batas waktu penyelesaian pelayanan, baik dalam bentuk buku panduan/ pengumuman ataupun melalui media informasi
  - 2) menempatkan petugas yang bertanggung jawab melalui pengecekan kelengkapan persyaratan permohonan untuk kepastian mengenai diterima atau tidaknya berkas permohonan pelayanan tersebut pada saat itu juga

- 3) menyelesaikan permohonan pelayanan sesuai dengan batas waktu penyelesaian yang ditetapkan dan disetujui
- 4) melarang dan/ atau menghapus biaya tambahan yang dititipkan pihak lain dan meniadakan segala bentuk pungutan liar di luar biaya jasa pelayanan yang telah ditetapkan
- 5) sedapat mungkin menerapkan pola pelayanan secara terpadu (satu atap atau satu pintu) bagi unit-unit kerja/ kantor pelayanan yang terkait dalam memproses atau menghasilkan satu produk pelayanan
- 6) melakukan penelitian secara berkala untuk mengetahui kepuasan pelanggan/ masyarakat atas pelayanan yang diberikan, dimana hasilnya perlu di evaluasi dan ditindak lanjuti, dan
- 7) menata sistem dan prosedur pelayanan secara berkesinambungan sesuai dengan tuntunan dan perkembangan dinamika masyarakat.

### **3. Fungsi pelayanan administrasi pemerintah kelurahan**

Fungsi organisasi pemerintahan kelurahan dalam struktur pemerintahan daerah adalah mengupayakan berbagai kegiatan administrasi secara optimal, dan merupakan bentuk pelayanan yang memberikan hayat (hidup dinamis) kepada organisasi sehingga organisasi dapat berkembang, tumbuh dan bergerak. Fungsi pemerintahan kelurahan di Kabupaten Majene mengupayakan kegiatan administrasi (pelayanan) secara optimal yang memberikan hayat (Hidup dinamis) dalam mendukung pelaksanaan kegiatan tugas pokok pelayanan administrasi

masyarakat dalam wilayah pemerintahannya.

Tugas dan fungsi pemerintahan kelurahan mengupayakan berbagai kegiatan administrasi merupakan bentuk pelayanan. Perwujudan pelayanan yang baik dan memuaskan ((AS Moenir,1999 : 42) adalah:

- 1) Adanya kemudahan dalam pengurusan kepentingan dengan pelayanan yang cepat dalam arti tanpa hambatan yang kadang dibuat-buat.
- 2) Memperoleh pelayanan secara wajar tanpa gerutu, sindiran atau untaian kata lain semacam itu yang nadanya mengarah pada permintaan sesuatu baik untuk alasan dinas, maupun untuk alasan kesejahteraan.
- 3) Mendapat perlakuan yang sama dalam pelayanan terhadap kepentingan yang sama, tertib dan tidak pandang bulu.

Seluruh proses administrasi yang dilakukan dalam perkantoran adalah proses layanan yang keluarannya tertuju pada orang, kelompok orang atau instansi lain. Terdapat 2 macam pelayanan yaitu pelayanan ke dalam (pelayanan kepada manajemen) dan pelayanan ke luar. Pelayanan ke dalam merupakan rangkaian awal yang berlanjut pada pelayanan keluar. Jika pelayanan ke dalam tertib dan lancar, maka pelayanan keluar juga tertib dan lancar. Komponen kualitas terpadu dalam suatu proses pelayanan meliputi : 1) pegawai/ karyawan yang terlibat perlu secara kontinyu diberi pelatihan sehingga semakin proporsional dalam memberikan layanan kepada konsumen, 2) kualitas hubungan antar



pribadi tercipta semangat korps agar mereka merasa satu keluarga yang berjuang bersama-sama meningkatkan kualitas pelayanan, 3) ketaatan dan disiplin yang diperlihatkan sebagai akibat meningkatnya kualitas para karyawan, akan meningkatkan berlangsung secara efektif dan produktivitas meningkat.

Pekerjaan Pemerintah Kelurahan (Lurah dan perangkatnya) itu pada pokoknya adalah sama dengan office manager, perbedaannya hanya terletak pada skop dari pada bidang pekerjaannya yang lebih sempit daripada pekerjaan seorang pejabat yang diberi sebutan kepala kantor atau manager kantor, atau kepala biro umum, dan lain sebagainya. Dengan perkataan lain, perbedaannya tidak bersifat prinsipil akan tetapi gradual, dan fungsi-fungsinya adalah sama.

Berdasarkan uraian pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik di tingkat kelurahan, publik adalah seluruh masyarakat yang bermukim di dalam suatu wilayah kelurahan di Kabupaten Majene. Pemerintah kelurahan sebagai administrator memiliki kewenangan untuk melaksanakan fungsi pelayanan administrasi kepada masyarakat dengan tetap mempedomani mekanisme atau prosedur yang berlaku, yaitu sederhana, jelas dan pasti, aman dan tertib, terbuka, efisien, ekonomis, adil dan tepat waktu, serta sesuai kebutuhan dan memenuhi kepuasan masyarakat.

#### **4. Pelayanan publik dalam perspektif *Good Governance***

Perspektif *Good Governance* merupakan sebuah konsep dan

gerakan yang tergolong baru di Indonesia. Dalam beberapa tahun terakhir cukup marak diwacanakan dalam berbagai forum formal dan informal untuk dapat mewujudkannya. Istilah *Good governance* tersebut pada dasarnya memiliki arti yaitu tata pemerintahan yang baik, yang erat kaitannya dengan praktik kinerja *governance* yang berkualitas dan profesional dari aparat penyelenggara negara sebagai pelayan publik. Dalam konteks pemberantasan KKN, *good governance* juga sering diartikan sebagai pemerintahan yang bersih dari praktik KKN, dan *good governance* dinilai terwujud jika pemerintah mampu menjadikan dirinya (terlegitimasi) sebagai pemerintah yang bersih dari praktik KKN, mampu mewujudkan transparansi, penegakan hukum, dan akuntabilitas publik.

Menurut Dwiyanto (2005:4-5), ada tiga alasan yang mendasari pembaharuan pelayanan public yang diharapkan dapat mendorong pengembangan praktik *good governance* di Indonesia, yaitu :

- a. Perbaikan kinerja pelayanan publik dinilai penting oleh semua stakeholders (pemerintah.warga pengguna, dan para pelaku pasar),
- b. Pelayanan publik adalah ranah dari ketiga unsur *governance* melakukan interaksi yang sangat sensitif,
- c. Nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik *good governance* dapat diterjemahkan secara relative mudah dan nyata melalui pelayanan publik.

*Good governance* memuat beberapa karakteristik dan nilai, yaitu :

(a) praktiknya harus memberikan ruang kepada aktor lembaga non-pemerintah untuk berperan secara optimal dalam kegiatan pemerintahan sehingga memungkinkan adanya sinergi di antara aktor dan lembaga pemerintah dan non-pemerintah seperti masyarakat sipil dan mekanisme pasar, (b) nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat lebih efektif bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan bersama, (c) praktik pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik KKN serta berorientasi kepada kepentingan publik (Dwiyanto, 2005:18-19).

Dalam konteks pelayanan publik yang diperankan Pemerintah Kelurahan di Kabupaten Majene, menjadi titik strategis untuk mewujudkan *good governance* dengan pertimbangan : *Pertama*, pelayanan publik selama ini menjadi ranah bagi negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga non pemerintah. *Kedua*, pelayanan publik adalah ranah dimana berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relatif lebih mudah. *Ketiga*, pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*. Oleh karena itu, institusi kelembagaan pemerintah daerah khususnya lembaga pemerintah kelurahan di Kabupaten Majene memainkan peran dan fungsi yang sangat vital dan strategis dalam rangka mewujudkan sistem pemerintahan yang baik melalui pelaksanaan tugas dan fungsinya.

Tjokroaminoto (2000), prinsip-prinsip *good governance*, adalah:

- 1) Partisipasi (*Participatory*). Setiap warga negara berpartisipasi dalam pengembangan keputusan baik secara langsung maupun melalui

institusi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

- 2) Aturan hukum (*Rule of Law*). Keputusan, kebijakan pemerintah, organisasi, badan usaha yang menyangkut kepentingan masyarakat dilakukan berdasarkan hukum (peraturan yang sah).
- 3) Transparansi (*Transparency*), yaitu dapat diketahui oleh banyak pihak yang berkepentingan yang menangani perumusan kebijaksanaan (politik) dari pemerintah, organisasi, badan usaha. Perumusan kebijaksanaan, seleksi jabatan melalui fit and proper test oleh lembaga pemerintah dan non pemerintah, termasuk dalam hal procuremen dan pelaksanaan anggaran pemerintah yang dilakukan secara transparan.
- 4) Responsif (*Responsive*). Lembaga-lembaga negara/ badan usaha berusaha untuk melayani stakeholdersnya. Responsif terhadap aspirasi masyarakat dan kepentingan klien.
- 5) Berorientasi kesepakatan (*Consensus orientation*). *Good Governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk mendapat pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur kerja.
- 6) Kesetaraan (*Equity*). Semua warga negara baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk meningkatkan atau mempertahankan kesejahteraan mereka.
- 7) Efektif dan Efisien. Proses-proses dan lembaga-lembaga

menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia bagi pencapaian hasil sebaik mungkin.

- 8) Akuntabilitas (*Accountability*). Tenggang gugat dari pengurus/penyelenggaraan dari *governance* yang dilakukan. Menurut LAN RI bahwa akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggung jawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/pimpinan suatu unit organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau yang berwenang meminta pertanggung jawaban.
- 9) Visi Strategis (*Strategic Vision*). Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan sumber daya manusia yang luas dan jauh ke depan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan.

Kesembilan karakteristik tersebut di atas saling memperkuat dan tidak dapat berdiri sendiri.

Berdasarkan uraian pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Kelurahan di Kabupaten Majene memainkan fungsi utama sebagai administrator pelayanan publik. Dalam fungsi tersebut, Lurah, aparatur dan perangkat kelembagaannya, dituntut untuk melaksanakan fungsi pelayanan administrasi secara efektif kepada masyarakat sesuai praktik dan nilai-nilai *Good Governance* yaitu partisipatif, berlandaskan hukum, transparan, responsif, berorientasi kesepakatan, kesetaraan atau adil, efisien dan efektif, akuntabel, serta strategis.

## **E. Kedudukan Tugas dan Fungsi Aparatur dan Perangkat Kelembagaan Pemerintah Kelurahan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pelayanan Masyarakat**

### **1. Beberapa pengertian**

Secara etimologis, pemerintahan berasal dari perkataan pemerintah, sedangkan pemerintah berasal dari perkataan perintah. Menurut kamus, kata 'perintah' adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu, kata 'pemerintah' adalah kekuasaan memerintah suatu negara (daerah negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah suatu negara, sedangkan 'pemerintahan' berarti perbuatan (cara, hal urusan dan sebagainya) memerintah. Dalam kepustakaan Inggris sering dijumpai perkataan "*government*" yang sering diartikan 'pemerintah' atau 'pemerintahan' (Pamudji, 1992: 22-23).

Menurut C.F.Strong dalam Pamudji (1992:23-24), pemerintah (an) adalah organisasi dalam hal mana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Selanjutnya menurut Samuel Edward Finer menyatakan bahwa istilah '*government*' paling sedikit mempunyai empat arti, yaitu : 1) menunjukkan kegiatan atau proses memerintah, yaitu melaksanakan kontrol atas pihak lain, 2) menunjukkan masalah-masalah (hal ikhwal) negara dalam mana kegiatan atau proses memerintah dijumpai, 3) menunjukkan orang-orang (pejabat-pejabat) yang dibebani tugas-tugas untuk memerintah, dan 4) menunjukkan cara, metode atau sistem dengan mana suatu masyarakat tertentu diperintah. Pemerintahan dalam arti luas adalah perbuatan yang dilakukan oleh organ-organ atau

badan-badan legislatif, eksekutif dan yudikatif, dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara (tujuan nasional), sedangkan dalam pengertian sempit, pemerintah adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ eksekutif dan jajarannya dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara (Pamudji, 1992: 24-25).

Berdasarkan pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa pemerintah kelurahan adalah perbuatan yang dilakukan oleh Lurah dan perangkat aparturnya dalam suatu wilayah kelurahan dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan kelurahan.

## **2. Kedudukan aparatur pemerintah kelurahan**

Pengertian 'aparatur' adalah orang yang mengabdikan kepada bangsa dan negara yang memiliki fungsi melayani masyarakat luas dan melaksanakan pembangunan yang telah direncanakan sebelumnya. Oleh karena itu, seorang aparat harus memiliki kepribadian meliputi beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, kepribadian Pancasila, dan sehat jasmani/ rohani. Dalam GBHN 1993 TAP MPR No. II / MPR/1993 digunakan terminologi 'Aparatur Negara', yaitu keseluruhan lembaga dan pejabat negara serta pemerintahan negara yang meliputi aparatur kenegaraan dan aparatur pemerintahan.

Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 menguraikan pengertian aparat atau pegawai negeri sipil (PNS) yaitu mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan

diserahi tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pegawai Negeri Sipil adalah sebagai unsur aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. GBHN (TAP MPR No. 1/1998) menjelaskan bahwa pembangunan aparatur negara diarahkan pada peningkatan kualitas aparat negara, fungsi kelembagaan negara, dan lembaga pemerintahan serta ketatalaksanaan dengan meningkatkan kemampuan melaksanakan seluruh penyelenggaraan negara termasuk penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang efektif, efisien, terpadu; meningkatkan kualitas aparat negara yang sejahtera, bersih, berwibawa, bermoral, beretika, bertanggungjawab, profesional dan penuh dedikasi pengabdian, meningkatkan kualitas dan efisiensi pelayanan, pengayoman dan perlindungan kepada masyarakat serta meningkatkan kemampuan mendinamisasi kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara. / Dalam menjalankan tugasnya, seorang aparat dituntut untuk meningkatkan profesionalitasnya.

Tabrani (1990) mendefinisikan profesionalisme aparat yaitu keahlian atau keterampilan melakukan suatu pekerjaan yang bersifat sederhana yang hanya dapat dilaksanakan oleh mereka yang secara khusus dipersiapkan untuk itu dan bukan pekerjaan yang dilakukan oleh mereka yang tidak dapat memperoleh pekerjaan tersebut.



Profesionalisme aparat merupakan suatu keahlian atau kemampuan dan keterampilan aparat terhadap suatu pekerjaan tertentu sesuai dengan disiplin ilmu yang ditekuni atau yang diemban benar-benar dimiliki dan dikuasai secara profesional. Salah satu dari usaha pembinaan aparatur negara ialah pengembangan dan peningkatan prestasi kerja (kinerja) pemerintahan desa kelurahan di Kabupaten Majene.

### **3. Kedudukan tugas perangkat kelurahan dan organisasi**

Seorang Lurah dalam pemerintahan kelurahan mempunyai tugas dan tanggung jawab yaitu sebagai aparatur pemerintah dan sebagai pemimpin masyarakat desa. Pengertian tugas ataupun pekerjaan adalah kesatuan kegiatan yang ada dalam suatu organisasi, terdiri atas beberapa langkah dan perbuatan, menggunakan metode dan atau prosedur tertentu, sehingga menghasilkan suatu bentuk berupa barang maupun jasa (Moenir, AS, 1991:53). Lanjut diuraikan bahwa pada dasarnya tugas merupakan: 1) kumpulan pekerjaan atau aktifitas yang seharusnya dilakukan oleh seorang pegawai atau pemegang jabatan, 2) kumpulan pekerjaan tersebut saling berhubungan dan tersusun secara sistematis, 3) terangkai dalam sejumlah langkah-langkah dan tindakan, 4) menggunakan metode dan mekanisme tertentu, dan 5) kumpulan pekerjaan tersebut menghasilkan suatu output. Uraian tugas adalah merupakan salah satu bentuk informasi penting yang dihasilkan oleh analisis jabatan dari berbagai informasi yang dihasilkan, antara lain : 1)

sifat dan karakteristik jabatan, 2) ringkasan uraian jabatan, 3) nama jabatan, 4) bobot suatu jabatan, 5) syarat-syarat jabatan, 6) dan lain-lain.

Berdasarkan berbagai pandangan yang dikemukakan di atas, dapat dijelaskan bahwa uraian tugas harus dapat menjelaskan tentang :

- 1) Ikhtisar tugas yang harus dijalankan oleh pemangku jabatan agar pekerjaan yang diberikan kepadanya dapat dilaksanakan.
- 2) Isi pekerjaan yang berkaitan dengan tanggungjawab dan wewenang dari pemangku jabatan
- 3) Syarat-syarat bagi pelaksanaan pekerjaan yang dikaitkan dengan antara lain kondisi tempat kerja dan lingkungannya.

Kedudukan pemerintah kelurahan telah diatur dalam Pasal 1 ayat 5 PP No.73 tahun 2005 tentang kelurahan, bahwa kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten/ kota dalam wilayah kerja kecamatan. Selanjutnya dalam Pasal 3 dijelaskan : (1) kelurahan merupakan perangkat daerah kabupaten/ kota yang berkedudukan di kecamatan, (2) kelurahan dipimpin oleh Lurah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/ walikota melalui camat. Selanjutnya Pasal 4 ayat (1) menetapkan bahwa Lurah mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, ayat (2) Lurah melaksanakan tugas yang dilimpahkan oleh bupati/ walikota, ayat (3) urusan pemerintahan disesuaikan dengan kebutuhan kelurahan dengan memperhatikan prinsip efisiensi dan peningkatan akuntabilitas, ayat (4) pelimpahan urusan pemerintahan

disertai dengan sarana, prasarana, pembiayaan dan personil.

Selanjutnya Pasal 6 PP No 37 Tahun 2005 ayat (1) kelurahan terdiri dari Lurah dan perangkat kelurahan, ayat (2) perangkat kelurahan terdiri dari sekretaris kelurahan dan seksi sebanyak-banyaknya 4 seksi serta jabatan fungsional, (3) dalam melaksanakan tugasnya, perangkat kelurahan bertanggung jawab kepada Lurah.

Kedudukan pemerintahan kelurahan sebagai sebuah organisasi kemasyarakatan, dimana dalam bentuknya yang umum adalah sesuatu yang abstrak, tetapi dapat dirasakan eksistensinya. Dalam organisasi pemerintahan kelurahan kita dapat menemukan adanya individu atau sekelompok individu (aparatur) yang bekerja sesuai dengan keahlian dan tugas-tugas tertentu sehingga dikatakan organisasi adalah sebagai wadah tempat berlangsungnya kegiatan (*to get the job done*). Robbins (1995 : 4) mendefinisikan organisasi sebagai suatu kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai tujuan bersama atau sekelompok tujuan.

Weber dalam Robbins (1995:338) mengemukakan beberapa karakteristik yang merupakan esensi dari birokrasi yaitu: 1). Pembagian Kerja, pekerjaan dari setiap orang dipecah-pecah sampai pada pekerjaan-pekerjaan yang sederhana, rutin dan ditetapkan dengan jelas. 2). Hirarki Kewenangan, yang jelas, dimana setiap jabatan dalam birokrasi diatur secara formal dengan posisi hirarki yang jelas, dimana

setiap jabatan yang lebih rendah berada dibawah supervisi dan kontrol dari jabatan yang lebih tinggi. 3). Formalisasi yang tinggi, ketergantungan kepada peraturan dan prosedur yang formal untuk memastikan adanya keseragaman dan \ untuk mengatur perilaku pemegang pekerjaan. 4). Bersifat tidak pribadi, sanksi-sanksi diterapkan secara seragam dan tanpa perasaan pribadi untuk menghindari keterlibatan dengan kepribadian individual dan preferensi pribadi. 5). Penetapan pegawai berdasarkan kemampuan, seleksi dan promosi pegawai didasarkan atas kualifikasi teknis, kemampuan, dan prestasi. 6). Jenjang karir bagi pegawai, jenjang karir bagi pegawai merupakan imbalan atas prestasi dan masa jabatan.

Secara normatif karakteristik organisasi birokrasi dari Weber sangat ideal tetapi dalam prakteknya sangat sulit untuk dilaksanakan. Model organisasi birokrasi menekankan efisiensi dan efektifitas tetapi dalam perkembangannya model tersebut cenderung melahirkan organisasi yang sangat formalistik, bersifat sangat hirarkis dan kaku. Perubahan organisasi yang meliputi sistem, struktur dan strategi seringkali dikenal sebagai perubahan yang radikal. Sementara itu perubahan organisasi yang menyentuh staf, skill, leadership style dan share value, dikenal sebagai perubahan bertahap. Perubahan organisasi ini pada dasarnya merupakan upaya pengembangan organisasi.

Karl, A (1985:3) mengemukakan bahwa pengembangan organisasi sebagai suatu proses penyempurnaan yang tercantum dalam fungsi menyeluruh suatu organisasi. Pengembangan organisasi

menekankan suatu proses yang berusaha untuk meningkatkan aktivitas organisasi dengan mengintegrasikan keinginan akan perkembangan sesuai dengan tujuan organisasinya. Proses ini merupakan usaha mengadakan perubahan secara berencana dan bersistem serta berusaha untuk berubah sesuai dengan misi organisasi pengembangan organisasi menekankan suatu proses yang berusaha untuk meningkatkan aktivitas organisasi dengan mengintegrasikan keinginan akan perkembangan sesuai dengan tujuan organisasi.

### **3. Fungsi pelayanan, pembinaan dan koordinasi**

Eksistensi kelembagaan pemerintah kelurahan pada dasarnya mempunyai fungsi yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya Pasal 5 PP No 37 Tahun 2005 menetapkan bahwa Pemerintah Kelurahan (Lurah dan perangkatnya) mempunyai fungsi yaitu :

- 1) pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan,
- 2) pemberdayaan masyarakat,
- 3) pelayanan masyarakat,
- 4) penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum,
- 5) pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum, dan
- 6) pembinaan lembaga kemasyarakatan.

Ketentuan tersebut juga sejalan dengan Keputusan Bupati Majene No.365 Tahun 2001 tentang Uraian Tugas dan Fungsi Pemerintah

Kelurahan terutama fungsi pembinaan, dimana dalam penjabarannya menjelaskan bahwa fungsi pembinaan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Kelurahan mencakup: 1) pembinaan penyelenggaraan pemerintahan, 2) pembinaan pelaksanaan pembangunan, 3) pembinaan kemasyarakatan, dan 4) pembinaan administrasi, organisasi dan tata kerja serta pemberian pelayanan teknis administrasi kepada seluruh perangkat kelurahan.

Pasal 7 PP No.73 Tahun 2005 menetapkan bahwa dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Lurah melakukan koordinasi dengan Camat dan instansi vertikal yang berada di wilayah kerjanya. Selanjutnya Pasal 8 ayat (1) pimpinan satuan kerja tingkat kelurahan bertanggung jawab memimpin dan mengkoordinasikan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi masing-masing, ayat 2) setiap pimpinan satuan kerja di kelurahan wajib membina dan mengawasi bawahannya masing-masing. Pasal 10 PP No.73 Tahun 2005 menetapkan (1) di kelurahan dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan, (2) pembentukan lembaga kemasyarakatan dilakukan atas prakarsa masyarakat melalui musyawarah dan mufakat.

Pasal 12 PP No.73 Tahun 2005 menetapkan bahwa dalam melaksanakan tugas, lembaga kemasyarakatan mempunyai fungsi :

- a. Penampungan dan penyaluran aspirasi masyarakat
- b. Peningkatan kualitas dan percepatan pelayanan pemerintah kepada masyarakat
- c. Penumbuhkembangan dan penggerak prakarsa dan partisipasi

serta swadaya gotong royong masyarakat

- d. Pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan keluarga
- e. Pendukung media komunikasi, informasi, sosialisasi antara pemerintah kelurahan dan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa pemerintah kelurahan di Kabupaten Majene adalah kewenangan/ kekuasaan yang dimiliki oleh Lurah dan perangkat aparaturnya dan kelembagaannya untuk menyelenggarakan pemerintahan, mengatur dan mengelola potensi wilayah pemerintahannya. Kedudukan tugas dan fungsi pemerintah kelurahan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan meliputi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan administrasi, koordinasi dan pembinaan kemasyarakatan, pemeliharaan ketertiban dan ketentraman umum, serta pembangunan/ pemeliharaan sarana dan fasilitas umum dan sosial.

## **F. Dimensi-Dimensi Pelaksanaan Fungsi Pemerintah Kelurahan dalam Bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Pembangunan Kesejahteraan Sosial**

### **1. Pemberdayaan Partisipasi Masyarakat**

Pemberdayaan atau *empowerment* dapat diartikan sebagai suatu proses sosial multidimensi yang bertujuan untuk membantu individu atau kelompok agar dapat memperoleh kendali bagi kehidupan mereka sendiri. Menurut Page dan Czuba (2000), ada tiga komponen penting dalam upaya memahami pemberdayaan dimanapun hal itu dilakukan, yaitu : 1)

pemberdayaan bersifat multidimensi dimana terlibat di dalamnya dimensi sosiologi, psikologi, ekonomi dan dimensi lainnya. Pemberdayaan dapat berlangsung pada berbagai jenjang seperti individu; kelompok dan komunitas masyarakat, 2) pemberdayaan (secara definisi) adalah suatu proses sosial, manakala hal itu terjadi dalam hubungannya dengan pihak lain, dan 3) pemberdayaan merupakan suatu proses yang mirip dengan suatu perjalanan bagi pihak yang sedang membangun dimana kita berkarya di dalamnya. Dijelaskan lebih lanjut bahwa terdapat aspek lain dari pemberdayaan dimana hal itu sangat tergantung pada konteks yang spesifik dan keterlibatan masyarakatnya. Kemudian ditambahkan bahwa suatu implikasi penting dari pemahaman tentang pemberdayaan ini adalah bahwa aspek individu komunitas/ masyarakat secara mendasar saling terkait.

Menurut Sumodiningrat (1999), pemberdayaan masyarakat berarti meningkatkan kemampuan atau meningkatkan kemandirian masyarakat. Dalam kerangka pembangunan nasional, upaya pemberdayaan masyarakat dapat dilihat dari sudut pandang :

- 1) Penciptaan suasana atau iklim yang memungkinkan masyarakat berkembang.
- 2) Peningkatan kemampuan masyarakat dalam membangun melalui berbagai bantuan dana, pelatihan, pembangunan prasarana dan sarana fisik maupun sosial serta pengembangan kelembagaan di daerah.



- 3) Perlindungan melalui pemihakan kepada yang lemah untuk mencegah persaingan yang tidak seimbang dan menciptakan kemitraan yang saling menguntungkan (Sumodiningrat, 1999).

Setiap perencanaan pembangunan yang diarahkan pada pemberdayaan masyarakat paling tidak harus memuat unsur-unsur pokok meliputi : 1) strategi dasar pemberdayaan masyarakat yang merupakan acuan dari seluruh upaya pemberdayaan masyarakat, 2) kerangka makro pemberdayaan masyarakat yang memuat berbagai besaran sebagai sasaran yang harus dicapai, 3) sumber anggaran pembangunan sebagai perkiraan sumber-sumber pembiayaan pembangunan, 4) kerangka dan perangkat kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat, 5) program-program pemberdayaan masyarakat yang secara konsisten diarahkan pada pengembangan kapasitas masyarakat, 6) indikator keberhasilan program yang memuat perangkat pencatatan sebagai dasar pemantauan evaluasi program dan penyempurnaan program serta kebijaksanaan yang menjamin kelangsungan program (Sumodiningrat, 1999).

Selanjutnya dijelaskan Sumodiningrat (1999), indikator keberhasilan yang dipakai untuk mengukur pelaksanaan program-program pemberdayaan masyarakat mencakup : 1) berkurangnya jumlah penduduk miskin, 2) berkembangnya usaha peningkatan pendapatan yang dilakukan oleh penduduk miskin dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia, 3) meningkatkan kepedulian masyarakat terhadap upaya peningkatan kesejahteraan keluarga miskin di lingkungannya, 4)

meningkatkan kemandirian kelompok yang ditandai dengan makin berkembangnya usaha produktif anggota dan kelompok, makin kuatnya permodalan kelompok serta makin luasnya interaksi kelompok dengan kelompok lain di dalam masyarakat, serta 5) meningkatkan kapasitas masyarakat dan pemerataan pendapatan yang ditandai oleh peningkatan pendapatan keluarga miskin yang mampu memenuhi kebutuhan pokok dan kebutuhan sosial dasarnya.

Menurut Friedmann (1992), tiga jenis daya kemampuan pada golongan miskin yang telah terampas sehingga perlu diberdayakan, yakni : (1) daya sosial, berupa akses pada basis produksi rumah tangga seperti lahan, sumber keuangan, informasi, pengetahuan dan keterampilan, serta partisipasi dalam organisasi sosial ; (2) daya politik, berupa akses individu dalam pengambilan keputusan politik, bukan hanya dalam hal memilih melainkan juga dalam menyuarakan aspirasi dan untuk bertindak secara kolektif; (3) daya psikologis, berupa kesadaran tentang potensi diri baik dalam ranah sosial maupun ranah politik. Pemberdayaan adalah proses dimana golongan miskin difasilitasi, didukung dan diperkuat untuk memperoleh kembali sejumlah daya yang terampas tersebut.

Ohama (2001), mengemukakan strategi untuk memberdayakan masyarakat, antara lain :

- 1) *Penyadaran sosial (social conscientization)* Pada masyarakat perlu ditanamkan kesadaran kritis tentang potensi yang mereka miliki

untuk bisa mengakses sejumlah daya pada ruang sosial, ruang politik maupun ruang psikologis.

- 2) Pengorganisasian masyarakat (*community organizing*). Masyarakat perlu memiliki wadah untuk memperjuangkan/ merebut kembali sejumlah daya yang terampas. Wadah tersebut adalah organisasi, karena melalui organisasi potensi mereka bisa disatukan, saling konsultasi dan tukar pengalaman bisa berlangsung, serta aksi kolektif yang demokratis bisa digalang. Organisasi dimaksud adalah organisasi masyarakat sendiri atau *civil society organization* (CSOs), organisasi yang lahir dari tubuh masyarakat sendiri, berbasis pada prinsip dan pemilikan asset kolektif dalam masyarakat, yang pada gilirannya menciptakan jaringan antar organisasi diantara mereka.

Melalui kesadaran kritis dan organisasi yang terbentuk, masyarakat diasumsikan dapat memperjuangkan daya sosial, daya politik dan daya psikologis mereka secara bertahap dan gradual. Dilihat dari porsesnya, pemberdayaan masyarakat berlangsung secara partisipatoris, dalam arti masyarakat sendiri menjadi pelaku utama dari agenda-agenda perbaikan kehidupan melalui wadah organisasi mereka, dimana dalam proses tersebut daya kemampuan mereka akan terus meningkat sebagai hasil dari proses belajar melalui pengalaman (*experience based learning process*). Dengan pendekatan partisipatoris, pihak-pihak di luar masyarakat hanya berfungsi sebagai fasilitator, pendukung dan penguat

dari *experience based learning process* yang berlangsung (Ohama, 2001).

Secara operasional, untuk berlangsungnya pemberdayaan masyarakat, kolaborasi antara pemerintah, swasta dan ornop (organisasi non pemerintah) menjadi keniscayaan. Menurut Friedman (1992), oposisi antara ornop dengan pemerintah maupun swasta sudah bukan jamannya. Untuk penyadaran dan pengorganisasian masyarakat, pemerintah perlu bekerjasama dengan ornop; sementara untuk menyalurkan sumberdaya (pendanaan dan teknologi) ke dalam masyarakat pemerintah perlu bekerjasama dengan swasta. Dalam banyak kasus, ornop juga memerlukan bantuan pendanaan dari swasta untuk *community organizing* yang dilakukannya. Khusus bagi pemerintah atau lebih khusus lagi bagi lembaga pemerintah kelurahan yang bergerak dalam pemberdayaan masyarakat, peranan spesifik yang perlu didefinisikan dan dioperasionalkan adalah fasilitasi (*facilitating*), penguatan (*enabling*) dan pendukung (*supporting*) terhadap aktivitas-aktivitas yang diinisiasi secara *indigenous* oleh masyarakat. Peranan fasilitasi, penguatan dan pendukung tersebut dalam prakteknya dapat dilihat pada dua tahap : tahap persiapan sosial berupa penyadaran dan pengorganisasian masyarakat (peranan penguatan) dan tahap penghantaran sumberdaya dalam mendukung dan memfasilitasi (peran fasilitasi dan pendukung) terlaksananya usulan kegiatan masyarakat untuk pemenuhan kebutuhan dan pemecahan masalah mereka.

Oakley dan Mardsen dalam Priyono (1996) mengemukakan

bahwa proses pemberdayaan menekankan kepada proses pemberian atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya, proses ini biasanya ditindak lanjuti dengan upaya membangun *asset material* guna mendukung pembangunan kemandirian melalui organisasi. Priyono (1996) menegaskan bahwa memberdayakan rakyat berarti mengembangkan, memandirikan, menswadayakan dan memperkuat *bargaining position* masyarakat lapisan bawah terhadap kekuatan-kekuatan penekan di segala sektor kehidupan, sedangkan pemberdayaan kelembagaan merujuk kepada kemampuan untuk menjadikan kelembagaan masyarakat untuk menjadi lembaga yang efektif, independen dan berkesinambungan dengan mengupayakan, 1) efektivitas, keterbukaan dan pertanggung jawaban, 2) otonomi dan sumber dana independen dan 3) Jaringan kerja.

Menurut Tikson (2001), dalam proses pemberdayaan masyarakat terdapat beberapa kegiatan yang sangat penting dan perlu dilakukan agar masyarakat memiliki kemampuan baik secara individual maupun secara bersama-sama dalam suatu organisasi menuju pada suatu kemandirian, yaitu:

- 1) *Capacity Building*, yaitu kegiatan yang dilakukan untuk meningkatkan kemampuan masyarakat dalam hal keterampilan untuk bertindak dan bereaksi sesuai dengan situasi riil pada lingkungan di mana mereka berada. Bidang ini berkenaan dengan pengembangan kapabilitas anggota masyarakat yang menyangkut

aspek nilai-nilai dan budaya yang memiliki daya motivasi seperti semangat kerjasama dan gotong royong. Di samping itu mereka juga harus mampu melawan berbagai keteringgalan di dalam realitas sosial dan ekonomi mereka.

- 2) *Capacity Organizing* yaitu kegiatan yang berkenaan dengan peningkatan partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan secara efektif melalui pengorganisasian ke dalam beberapa bentuk sesuai dengan kebutuhan/ kepentingan lokal sebagai alat untuk menyatakan kehendak mereka dan untuk mempengaruhi proses perubahan yang dikehendaki.
- 3) *Capacity Resources Management*, yaitu kegiatan yang dilakukan agar masyarakat mampu mengelola sumber daya dengan baik, termasuk di dalamnya penentuan varietas sumber daya lokal, identifikasi dan penetapan terhadap sumber daya yang potensial untuk dikembangkan dan yang terpenting adalah kemampuan dalam mengambil keputusan dan bertanggungjawab secara bersama-sama.

## **2. Pembangunan kesejahteraan sosial**

Fungsi Pemerintah Kelurahan dalam upayanya memacu pembangunan dan memperlancar pelayanan kesejahteraan sosial masyarakat, menurut Irawan Kadiman (2001 : 4) adalah suatu proses jangka panjang yang mana secara holistik memandang pembangunan dan pelayanan publik sebagai proses dalam jangka panjang untuk

meningkatkan pendapatan nasional, dan keberhasilan pembangunan nasional sangat ditentukan oleh peranan atau partisipasi masyarakat.

Pembangunan masyarakat desa/ kelurahan itu adalah merupakan usaha yang berat dan banyak segi-seginya yang harus diperhatikan, olehnya itu tanpa adanya pengertian yang cukup dari masyarakat maka dengan sendirinya tujuan pembangunan dan pelayanan tidak tercapai. Depdagri dalam "Pola Dasar dan Gerak Operasional Pembangunan Masyarakat Desa", bahwa pembangunan masyarakat desa adalah suatu usaha pembangunan dari masyarakat pada unit pemerintahan yang terendah yang harus dilaksanakan dan dibina terus menerus, sistimatis dan terarah sebagai bagian terpenting dalam usaha pembangunan negara secara menyeluruh. Dengan uraian singkat tersebut berarti bahwa pembangunan masyarakat desa itu adalah salah satu unit usaha pemerintah yang terendah dan dilaksanakan secara obyektif, sistimatis dan terarah.

Mokodompit, EA (1984) mengatakan bahwa pembangunan adalah perubahan sosial yang menuju ke taraf hidup yang lebih baik. Jadi setiap pembangunan mengandung dua unsur:

- 1) Perubahan sosial, diarahkan ke taraf yang lebih baik. Unsur perubahan sosial ekonomi berarti setiap usaha pembangunan ada proses yang dinamik, dalam proses ini misalnya manusia, alat-alatnya, begitu pula hubungannya struktur organisasi (management) jadi Pokoknya Pembangunan harus menampakkan

dinamika apakah secara revolusi atautkah revolusi. Pembangunan harus dapat dikatakan berhasil baik bila mana ada perubahan sosial, karena kalau sama dengan dahulu disebut pembangunan dan taraf yang lebih buruk disebut pengrusakan

- 2) Pembangunan dalam arti kedua adalah suatu konsepsi sosial yang mencakup pengertian adanya prang lain, ini berarti bahwa : pembangunan tidak mungkin dilaksanakan perorangan, harus ada orang lain diikut sertakan menurut fungsinya, jadi pembangunan selalu mempunyai ciri kualifikasi
- 3) Pembangunan dalam arti ketiga adalah, khusus kepada masyarakat, pemikiran kita diharapkan kepada masyarakat desa yang hendak dibangun, dalam hal ini masyarakat ditinjau dari sudut konsepsi penduduk masyarakat dapat dibagi atas masyarakat kota dan masyarakat desa. Kedua bentuk masyarakat ini masing-masing melakukan pembangunan yang khas. Dengan demikian pembangunan masyarakat desa dilakukan swadaya masyarakat desa setempat yang bersifat massal dan integral. Kemudian didasari pula bahwa setiap masyarakat adalah merupakan unit yang mempunyai masalah dan cara perkembangannya, pembangunan masyarakat adalah berdasarkan atas kesadaran dan inisiatif sendiri dari warga masyarakat setempat. Oleh karena itu maka hendaklah diusahakan untuk menjadikan masyarakat desa itu dapat berkembang dan mempertinggi taraf hidup dan



penghidupannya dengan swadaya gotong royong. dan pendidikan di segala bidang. Memang proses perkembangan masyarakat desa adalah berdasarkan atas azas kekeluargaan.

Menurut Ndraha (1982: 24), pembangunan masyarakat berarti membangun swadaya dan meningkatkan partisipasi masyarakat, mengintensifkan swadaya gotong royong masyarakat untuk selanjutnya dapat berkembang sendiri, meningkatkan prakarsa dan swadaya masyarakat (GBHN 1978). Bidang-bidang pembangunan yang meliputi sasaran swadaya masyarakat mengingat pelaksanaan pembangunan yang meliputi berbagai bidang kehidupan dan penghidupan masyarakat, dengan jalan melaksanakan pembangunan secara massal dan integral, baik yang bersifat batiniah maupun lahiriah sampai terwujudnya suatu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Beberapa tujuan pembangunan daerah antara lain :

- 1) Meningkatkan taraf hidup dan penghidupan masyarakat baik di bidang pertanian maupun disektor industri seperti misalnya, pertanian secara tradisionil menjadi pertanian yang menggunakan peralatan tehnologi
- 2) Meningkatkan artikulasi (kemampuan) untuk merumuskan tujuan-tujuan, terutama cara-cara dalam merencanakan tujuan itu yang sebaik mungkin.
- 3) Tujuan pembangunan masyarakat. Singkatnya adalah untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur merata spiritual dan

material berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

- 4) Meletakkan landasan yang kuat untuk meningkatkan tahap pembangunan selanjutnya, dan juga meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan seluruh rakyat.

Berdasarkan perumusan ini pembangunan masyarakat bertujuan untuk menumbuhkan swadaya masyarakat dalam memenuhi atau mencukupi kebutuhan mereka sendiri. Secara umum pembangunan masyarakat dapat disimpulkan :

- 1) Usaha atau gerakan pembangunan masyarakat merupakan gejala manusiawi, gejala sosial dan gejala budaya yang senantiasa terabdikan bagi kepentingan dan hajat hidup manusia dan masyarakat itu sendiri.
- 2) Pembangunan masyarakat senantiasa menyentuh berbagai segi kehidupan dan penghidupan masyarakat, sebab pembangunan itu pada hakekatnya ialah pembangunan insani/pembangunan masyarakat di dalam Wilayah Negara Republik Indonesia guna perbaikan taraf hidup dan tata kehidupan serta penghidupannya.
- 3) Pembangunan pada hakekatnya juga merupakan serangkaian usaha membangun sikap manusia, baik sikap mentalnya maupun sikap hidupnya, karena manusia menempati kedudukan kunci sebagai sasaran untuk siapa pembangunan diadakan dan sekaligus menjadi pelaksana pembangunan itu sendiri
- 4) Agar pembangunan dapat berhasil, sikap mental dan sikap hidup

yang hendak dibangun itu berakar pada dan mencerminkan tata nilai kepribadian masyarakat yang bersumber pada tata dasar dan falsafah hidup bangsa, yaitu Pancasila, dan

- 5) Sikap hidup yang berakar pada nilai-nilai kepribadian bangsa Indonesia dan tumbuh dari adanya sikap mental yang mencerminkan persatuan dan kesatuan serta sifat-sifat kegotong royongan, toleransi, tenggang rasa, terbuka, saling bantu membantu dan mampu mengendalikan diri. Singkatnya suatu sikap sosial yang penuh rasa solidaritas antara sesama manusia dan sikap menghargai karya yang halal dan kesanggupan untuk bekerja dengan penuh kepercayaan kepada diri sendiri.

Keberhasilan aparatur dan organisasi pemerintah kelurahan melakukan seluruh tugas pekerjaan sesuai dengan fungsi yang diemban dalam memainkan perannya sebagai pelayan masyarakat. Keberhasilan dalam mencapai suatu tujuan dan sasaran pelayanan yang dikehendaki oleh masyarakat dengan menggunakan dimensi-dimensi perana atau fungsinya dalam berbagai aspek pembangunan dan pemberdayaan masyarakat guna meningkatkan kesejahteraan sosial di wilayah pemerintahannya.

Peranan atau fungsi bukan saja berlaku pada pencapaian tujuan pada dirinya sendiri melainkan juga untuk kepentingan kelompok. Peranan atau fungsi yang asli yang datang dari inisiatif sendiri, merupakan tujuan dalam proses pelayanan, namun hanya sedikit pimpinan yang mau

memakai pendekatan sukarela untuk menggiatkan anggota-anggotanya agar aktif dalam kegiatan pelayanan. Untuk itu, dalam pencapaian tujuan pembangunan terkadang berlaku upaya pembangkitan motivasi yang bersifat memaksa baik melalui anjuran atau kebijakan yang selaras (Mikkelsen, 2001). Slamet dan Sutarjo dalam Muhadjir (2001) menyatakan bahwa ditinjau dari segi pengelolaan pembangunan, peran dalam pembangunan dapat dibagi menjadi tiga tahap, yaitu; tahap perencanaan, tahap pelaksanaan dan tahap pemanfaatan.

Mikkelsen (2001), pada model logika yang mendasari peran pada pendekatan efisiensi, bila terjadi kondisi kurangnya partisipasi maka pada dasarnya merupakan suatu ekspresi dari ketidakmampuan untuk berperan akibat kurangnya dana, faktor pendidikan dan pengetahuan, keterkaitan sumber-sumber lain seperti kondisi proyek pembangunan dan tingkat organisasi peran yang rendah. Selanjutnya Rafid (2001), wujud peran dalam pemeliharaan pembangunan diwujudkan dalam bentuk tenaga atau keikutsertaan mencurahkan tenaga dan perbaikan serta frekuensi pemeliharaan; sumbangan uang, sumbangan materi berupa bahan-bahan kebutuhan perbaikan; dan partisipasi pemikiran atau ide dalam upaya memelihara hasil-hasil pembangunan.

### **G. Otonomi Daerah dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Otonomi daerah atau disebut daerah otonom merupakan aplikasi dari tuntutan masyarakat di daerah akan perubahan penyelenggaraan

pembangunan dan pemerintahan di daerah. Otonomi daerah lahir dari besarnya keinginan masyarakat yang ada di daerah untuk menyelenggarakan, mengelola, menggali, memanfaatkan serta mengurus pembangunan dan pemerintahan daerahnya sendiri, namun dalam batas-batas kewenangan tertentu. Pengertian "otonomi daerah" dijelaskan dalam Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 1 bahwa daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya bahwa kewenangan yang dimiliki oleh daerah otonom ditetapkan dalam Pasal 7 Undang-Undang No.32 Tahun 2004, yang menjelaskan bahwa kewenangan daerah meliputi: kewenangan daerah yang mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali dalam kewenangan politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, keuangan dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain yang dimaksud meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya aparatur, pendayagunaan sumber daya lain serta teknologi yang tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Dari uraian dan penjelasan tersebut diatas, dapat ditarik

kesimpulan bahwa otonomi daerah atau daerah otonom mengandung unsur yakni adanya hak (*rights*) dan wewenang (*authorities*). Kedua unsur ini diorientasikan kepada atau dalam rangka mengurus rumah tangga daerahnya sendiri, dengan tetap berpedoman kepada peraturan perundang - undangan yang berlaku.

Sejak berlakunya Otonomi Daerah, tantangan dan permasalahan yang dihadapi setiap daerah terutama kualitas penyelenggara aparatur pemerintahan di daerah atau sumber daya aparatur, kekurangsiapan daerah untuk melaksanakan Undang-Undang Otonomi Daerah mengakibatkan pelaksanaannya berjalan kurang sesuai dengan yang diharapkan, bahkan ada kecenderungan Pemerintah Pusat kembali mengevaluasi pengalihan pemberlakuan undang-undang tersebut dari daerah kabupaten dan kota kepada daerah tingkat propinsi.

Konsep pelaksanaan undang-undang otonomi daerah sesuai prinsip dan tujuan pemberian otonomi didasarkan pada penjelasan Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak, maka dalam undang-undang ini memberikan kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan pada azas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Penjelasan tersebut di atas memuat pernyataan 'nyata' dan 'bertanggung jawab'. Nyata dalam arti adanya keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sedangkan bertanggung jawab dalam arti bahwa terwujudnya pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah, serta Antar Daerah dalam rangka, menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Memperhatikan dasar pemikiran diatas, berarti prinsip dasar pemberian dan pelaksanaan otonomi daerah memuat beberapa aspek meliputi: a) harus memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, potensi dan keanekaragaman daerah, b). pemberian otonomi yang luas dan bertanggung jawab, c) otonomi yang luas dan utuh pada daerah kabupaten dan kota, dan otonomi yang terbatas bagi daerah propinsi, d). harus sesuai dengan konstitusi negara untuk lebih menjamin hubungan antara pusat dan daerah serta antar daerah, e) harus lebih meningkatkan kemandirian daerah untuk mencegah adanya wilayah administratif, f) harus mampu lebih meningkatkan berbagai

peranan dan fungsi legislatif daerah, g). pemberian azas dekonsentrasi dan dilaksanakan di daerah propinsi sebagai wilayah administrasi untuk pelaksanaan urusan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada, gubernur selaku wakil pemerintah pusat, dan h) pelaksanaan tugas pembantuan dimungkinkan dari pemerintah kepada daerah maupun dari pemerintah dan daerah kepada desa. Selanjutnya dijelaskan bahwa pemberian keleluasaan otonomi secara utuh dan bulat mencakup penyelenggaraan yang meliputi bidang perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi.

Seiring dengan berlakunya Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah sebagaimana direvisi menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2004, dan Undang-Undang No.25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antar pusat dan daerah sebagaimana direvisi menjadi Undang-Undang No.33 Tahun 2004, Pemerintah Daerah Kabupaten Majene melakukan sejumlah penyesuaian-penyesuaian terhadap organisasi perangkat daerahnya berdasarkan peraturan perundang-undangan di atas disamping tetap mengacu kepada PP No. 8 Tahun 2003 sebagaimana direvisi menjadi PP No. 25 Tahun 2004 tentang pedoman organisasi perangkat daerah.

Pemberlakuan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tersebut yang mana memuat sejumlah esensi penting yaitu untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas masyarakat serta



mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Jadi intinya adalah memberikan kewenangan kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakatnya yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian pemikiran yang mendasari lahirnya undang-undang tentang otonomi daerah ini adalah : (1) dalam rangka memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, (2) penyelenggaraan otonomi daerah dilakukan dengan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, kemandirian, menjaga keserasian hubungan dengan Pemerintah Pusat serta memperhatikan potensi dan keberagaman daerah, (3) guna menghadapi persaingan global, jadi Daerah diberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab (Gaffar, 2002).

Berlakunya UU Otda tersebut sudah barang tentu menyebabkan terjadinya perubahan yang fundamental terhadap elemen-elemen Pemerintahan Daerah serta memerlukan penataan-penataan yang sistematis. Elemen-elemen utama tersebut adalah : (1) adanya urusan otonomi yang merupakan dasar dari kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, (2) adanya kelembagaan yang merupakan pewadahan dari otonomi yang diserahkan kepada Daerah, (3) adanya personil (pegawai daerah) untuk menjalankan urusan otonomi, (4) adanya sumber keuangan untuk pembiayaan pelaksanaan otonomi, (5) adanya unsur perwakilan rakyat yang merupakan perwujudan demokrasi

di daerah. dan (6) adanya manajemen pelayanan umum (*public service*).

Dinas tingkat daerah dalam era otonomi daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Majene No.07 Tahun 2003, mempunyai posisi yang sangat strategis di dalam menyiapkan kebijakan-kebijakan yang akan membawa daerah tersebut mengarungi Era Otonomi Daerah bahkan era global yang sangat kompetitif. Posisi strategis tersebut didukung di dalamnya adalah Program Peningkatan Kualitas Sumberdaya Aparatur. Peran Dinas Tingkat Daerah yang demikian tersebut mempunyai konsekuensi logis mengharuskan program peningkatan kualitas sumberdaya aparatur ditempatkan pada skala prioritas, sebab bila hal tersebut terabaikan, maka itu berarti ancaman terjadinya stagnasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat berakibat termarginalkan di dalam peta Otonomi Daerah.

## **H. Faktor-Faktor Peningkatan Kualitas Pelaksanaan Fungsi Pemerintah Kelurahan**

### **1. Motivasi**

Kemampuan seseorang aparat dapat diukur melalui indikator motivasi kerjanya yang mendorong atau merangsang untuk melakukan tindakan-tindakan. Motif adalah tenaga pendorong manusia untuk bertindak atau tenaga yang ada dalam diri manusia yang menyebabkan manusia bertindak (Gibson, dkk, 1993). Siagian (1989) mendefinisikan motivasi sebagai daya pendorong yang mengakibatkan seseorang

anggota organisasi mau dan rela untuk mengerahkan kemampuan (keahlian, keterampilan, tenaga dan waktu) untuk menyelenggarakan berbagai kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya dalam rangka pencapaian tujuan dan misi organisasi.

Maslow (1984) mengasumsikan bahwa orang berusaha memenuhi kebutuhan yang lebih pokok (fisiologis) sebelum mengarah kepada perilaku memenuhi kebutuhan yang lebih tinggi (perwujudan diri). Selanjutnya Herzberg dalam Gibson (1990) menjelaskan ada beberapa faktor yang berhubungan dengan pekerjaan yang dapat mempengaruhi kepuasan pegawai, dan faktor lainnya yang dapat mencegah terjadinya kepuasan dikalangan anggota organisasi. Kepuasan kerja (*Job Satisfaction*) tidak berada pada tingkat yang sama dengan ketidakpuasan (*Job Dissatisfaction*). Faktor yang pertama adalah 'motivator' yaitu faktor-faktor yang berhubungan dengan perasaan positif terhadap pekerjaan dan isi pekerjaan itu, termasuk pengakuan terhadap kemampuan dan prestasi kerja, kesempatan karier, dan tanggung jawab. Sedangkan faktor yang kedua adalah faktor-faktor yang berhubungan dengan perasaan negative terhadap pekerjaan dan lingkungan pekerjaan. Faktor higienis meliputi kebijaka organisasi, administrasi, supervisi teknis, gaji, kondisi kerja, hubungan antar pribadi dan organisasi.

Batinggi (1990) mengemukakan ada 3 esensi pendekatan *human relation traditional* yaitu :1) motivasi utama aparat ialah ekonomi dan keamanan suatu kondisi lingkungan yang menyenangkan, 2) pemenuhan

kebutuhan sebagai imbalan kerja akan berpengaruh positif terhadap moral aparat, dan 3) terdapat korelasi positif dengan tingkat produktivitas. Hasibuan (1997) menjelaskan bahwa secara spesifik, peningkatan kualitas kinerja sumber daya aparatur adalah *motivasi*. Pemberian motivasi oleh kepala/ pimpinan atau manajer kepada bawahannya adalah peningkatan kinerja.

Untuk meningkatkan peranan dan fungsi pemerintah kelurahan, diperlukan kemampuan dan kemauan (motivasi) setiap Lurah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (*publik service*). Kesadaran (motivasi) seorang Lurah dalam memberikan pelayanan ditentukan oleh faktor : *Pertama*; Faktor ideal yang bersumber dari rasa kasih sayang, tolong menolong dan beramal saleh. *Kedua* \ Faktor material dari sudut organisasi berupa hak dan kewajiban yang ditujukan kepada yang berkepentingan. Sasaran manajemen pelayanan umum yaitu kepuasan walaupun sifatnya relatif, tetapi bisa dikenali pihak memperoleh pelayanan dan yang diukur apakah ia dapat menerima perlakuan dan hasil berupa hak dengan kegembiraan dan keikhlasan (Moenir, 1992).

Menurut Musanef (1992,56), pembinaan karier pada dasarnya mempunyai dua sasaran timbal balik, yaitu :

- a. Pembinaan karier harus ditujukan agar fungsi-fungs dan tujuan organisasi dapat dicapai secara efektif dan efisien .
- b. Memberikan prospek yang baik bagi masa depan pegawai antara lain dengan memberikan kehidupan yang layak, kenaikan

pangkat, jabatan yang jelas prospeknya, tempat pekerjaan yang menyenangkan dan jaminan-jaminan sosial lainnya.

- c. Pembinaan sistem karier yang tepat adalah merupakan salah satu dimensi organisasi yang baik, oleh karena dengan sistem pembinaan karier yang baik dan dilaksanakan dengan baik pula akan dapat menimbulkan kegairahan bekerja, dan rasa tanggung jawab yang besar dari seluruh pegawai, tetapi sebaliknya apabila tidak ada sistem pembinaan karier yang baik atau secara formal ada sistem pembinaan karier yang baik tetapi tidak dilaksanakan dengan baik, maka akan dapat menimbulkan berbagai macam frustrasi kemudian dapat menurunkan gairah dan prestasi serta produktivitas kerja para pegawai.

## **2. Kemampuan teknis, komunikasi, koordinasi dan kerjasama**

Standar kompetensi yang perlu dimiliki oleh aparatur adalah kemampuan dalam : 1) menjelaskan kedudukan, tugas, dan fungsi organisasi instansi dalam hubungannya dengan Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia; 2) menerapkan konsep dan teknik pengorganisasian, dan koordinasi dengan benar, baik dalam hubungan internal maupun eksternal; 3) mengoperasionalkan sistem dan prosedur kerja yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan pelayanan prima; 4) melaksanakan prinsip-prinsip *good governance* dalam manajemen pemerintahan dan pembangunan; 5). melaksanakan kebijakan pelayanan

prima; 6) mengambil keputusan yang tepat sesuai dengan kewenangan dan prosedur yang berlaku di unit kerjanya; 7) menerapkan prinsip dan teknik perencanaan, pengendalian, pengawasan, dan evaluasi kinerja unit organisasi; 8) membangun kerjasama dengan unit-unit terkait, baik dalam organisasi maupun di luar organisasi untuk meningkatkan kinerja unit organisasinya; 9) menerapkan teknik pengelolaan, penyampaian informasi dan pelaporan yang efektif dan efisien; 10) memotivasi SDM dan atau peran serta masyarakat guna meningkatkan produktivitas kerja; 11) mendayagunakan kemanfaatan sumberdaya pembangunan untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas; dan 12) memberikan masukan bagi perbaikan dan pengembangan kegiatan kepada atasannya.

Berdasarkan tugas, wewenang, dan tanggungjawab Pemerintah Kelurahan (Lurah dan perangkat aparatur) sebagai pejabat struktural dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan kelurahan, maka standar kompetensi yang perlu dimilikinya dan harus selalu mengacu pada standar yang telah ditetapkan berdasarkan Pedoman Penyelenggaraan Diklatpim (2001 : 2), adalah kemampuan dalam :

- a. Menjabarkan visi, misi, dan strategi pembangunan nasional ke dalam program instansinya;
- b. Memahami dan mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawab unit organisasi;
- c. Melakukan perencanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi

kinerja unit organisasinya serta merancang tindak lanjut yang diperlukan;

- d. Merumuskan strategi pelaksanaan pelayanan prima sesuai dengan tugas dan tanggung jawab unit organisasi;
- e. Menerapkan sistem dan prinsip-prinsip akuntabilitas dalam pelaksanaan kebijakan unit organisasinya;
- f. Meningkatkan kapasitas organisasi dan staf melalui peningkatan kompetensi pegawai dan pendayagunaan organisasi;
- g. Menumbuh kembangkan motivasi pegawai untuk mengoptimalkan kinerja unit organisasinya;
- h. Menerapkan prinsip-prinsip kepemimpinan dalam keragaman;
- i. Merumuskan dan memberi masukan untuk pemecahan masalah dan pengambilan keputusan yang logis dan sistematis;
- j. Melaksanakan pola kemitraan, kolaborasi, dan pengembangan jaringan kerja;
- k. Memanfaatkan teknologi informasi dalam pelaksanaan tugas;
- l. Berkomunikasi.

Uraian pendapat tersebut menunjukkan bahwa kompetensi seorang Lurah dalam pemerintahan kelurahan dalam menjalankan tugas dan fungsinya terkait dengan banyak faktor yang saling berkaitan. Menurut Kaliski (dalam Gani, 1986 : 6) terdapat 4 (empat) dimensi yang dapat digunakan untuk mengamati konsep kompetensi, yaitu : (1) keterampilan, (2) mental, (3) fisik, dan (4) tanggungjawab.

### **3. Pendidikan dan pelatihan**

Hasibuan (1997) menjelaskan bahwa secara spesifik, peningkatan kualitas kinerja sumber daya aparatur adalah pendidikan. Dalam strategi peningkatan kinerja, faktor utama perlu diperhatikan adalah pendidikan. Pendidikan merupakan suatu usaha atau kegiatan manusia yang dijalankan dengan sengaja, teratur dan berencana untuk mengubah tingkah laku manusia ke arah yang diinginkan. Pendidikan merupakan jalur utama untuk membangun pondasi kualitas tenaga kerja. Oleh karena itu pendidikan harus mampu mengembangkan kepribadian, sikap mental, daya analisa, kreatifitas dan inovasi serta penguasaan pengetahuan yang luas pada bidang studi yang diajarkan.

Pendidikan berfungsi menunjang pembangunan bangsa dalam arti yang luas yaitu menghasilkan tenaga-tenaga pembangunan yang terampil, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi sesuai dengan kebutuhan pembangunan. Proses pendidikan pada hakekatnya merupakan suatu proses pemberdayaan, yaitu suatu proses untuk mengungkapkan potensi yang ada pada manusia sebagai individu yang selanjutnya dapat memberikan sumbangan kepada pemberdayaan masyarakat dalam bangsanya (Tilaar, 1997:132). Dengan demikian pembangunan pendidikan harus dapat berfungsi mengaitkan dua hal yaitu ; Pertama, menyiapkan tenaga kerja pembangunan dalam rangka pengembangan sumber-sumber manusiawi, dan kedua, membina masyarakat yang terbuka, tertib dan dinamis yang makin menjadi



landasan bagi terbinanya masyarakat Indonesia yang kokoh dalam proses pembangunan yang berkesinambungan dalam rangka meningkatkan taraf dan kualitas manusia Indonesia. Hanya manusia dan masyarakat yang cerdas yang dapat melaksanakan pembangunan yang berkelanjutan dan masyarakat yang semakin bermutu. Hal ini berarti bahwa pembangunan keseluruhan sistem pendidikan harus dilaksanakan bersama sesuai dengan pembangunan sektor lainnya. Dalam pengertian yang lain, pendidikan adalah sebagai usaha untuk menumbuhkan dan mengembangkan potensi-potensi pembawaan baik jasmani maupun rohani sesuai dengan, nilai-nilai yang ada dalam masyarakat dan kebudayaan, pendidikan adalah suatu peristiwa penyampaian informasi yang berlangsung dalam situasi komunikasi antar manusia untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Tujuan pendidikan dan pelatihan antara lain adalah (1) meningkatkan pengabdian mutu, keahlian dan keterampilan, (2) menciptakan adanya pola pikir yang sama, (3) menciptakan dan mengembangkan metode kerja yang lebih baik dan (4) membina karier (Tilaar, 1997:17).

Pelatihan atau *training* adalah suatu kegiatan yang bermaksud untuk memperbaiki dan mengembangkan sikap, tingkah laku, keterampilan dan pengetahuan dan karyawan/ pegawai sesuai dengan keinginan organisasi, dengan demikian pelatihan yang dimaksud adalah pengertian yang luas tidak terbatas hanya untuk mengembangkan berbagai keterampilan semata-mata. Pendidikan dan pelatihan dapat dipandang sebagai salah satu bentuk investasi pengembangan sumber

daya manusia. Mengantisipasi berbagai perubahan tatanan pembangunan nasional dalam era reformasi ini, banyak perubahan yang terjadi dalam berbagai aspek pembangunan bangsa termasuk paradigma baru penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah yang lebih menekankan azas desentralisasi. Untuk menyelesaikan agenda tersebut diperlukan adanya tindakan antisipatif dan ekstra hati-hati dalam menindaklanjuti segala tuntutan perubahan dan rambu penting bagi perubahan itu ialah berubah tanpa merusak dan merubah sambil melatih. Oleh karena memasuki millennium ketiga dimana pengembangan sumber daya manusia yang lebih berkualitas, profesional, jujur, bersih, berwibawa, kreatif dan inovatif semakin diperlukan sebagai landasan meningkatkan kinerja aparatur pemerintah pada semua sektor pembangunan, dan untuk hal-hal tersebut pelatihan baik teknis struktural maupun teknis fungsional menjadi sangat strategis (Mustopadidjaya, 2000).

#### **4. Peran Kelembagaan / Kepemimpinan**

Hasibuan (1997) menjelaskan bahwa secara spesifik, peningkatan kualitas kinerja sumber daya aparatur dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan. Faktor ini cukup strategi dalam membangun kinerja dalam suatu organisasi atau institusi. Dalam suatu studi tentang kepemimpinan (*leadership*) oleh Larry C. Spears (1999:119-121) dalam '*A Survey Of Theory And Research*', menyatakan bahwa kepemimpinan bukanlah popularitas, bukan kekuasaan, bukan kebijaksanaan dalam perencanaan jangka panjang, melainkan kepemimpinan merupakan faktor dalam

menyelesaikan sesuatu dengan bantuan orang lain, pendengar, berorientasi tugas, mempunyai rasa strategis, berhasrat memahami, memberikan empati dan mau bekerjasama yang menuju peningkatan produktifitas kerja (Kinerja). Kepemimpinan merupakan suatu kemampuan individu untuk mengayomi kelompok masyarakat dan menyelesaikan masalah yang lebih efektif, efisien dan berdayaguna, sehingga setiap individu dipengaruhi oleh karakter, kepribadian, pengalaman, pengetahuan, serta situasi dan kondisi yang dihadapinya dalam suatu proses untuk memerankan kepemimpinan dalam organisasi sebagai penggerak, dinamisator segala sumber daya yang dimiliki organisasi, berperan sebagai pemimpin dalam organisasi yang memiliki tugas manajemen untuk menggerakkan orang lain atau kelompok, guna mencapai tujuan organisasi, serta berperan sebagai seorang pemimpin yang baik, berkewajiban membina hubungan pribadi ( human relation ) secara vertikal dan horizontal serta memiliki kemampuan dan kemauan berkomunikasi secara baik dan luwes.

Peranan aparatur negara dalam penyelenggaraan pemerintahan ditetapkan dalam GBHN 1988, Program Kabinet Pembangunan V dan Repelita V menetapkan 8 program pemacu pendayagunaan aparatur negara (Program PAN) dalam penyelenggaraan pemerintahan meliputi pelaksanaan pengawasan, penerapan analisis jabatan, penyusunan jabatan fungsional, peningkatan mutu kepemimpinan, penyederhanaan tatalaksana pelayanan umum, sistem administrasi pemerintahan serta

penitikberatan otonomi pada daerah Kota/ kota.

Berkaitan dengan itu, perlu dilakukan pengembangan aparatur dan organisasi. Pengembangan merupakan salah satu unsur dari manajemen. Pengembangan sumber daya aparatur dan organisasi pemerintahan pada hakekatnya merupakan upaya untuk meningkatkan kinerja aparatur dan organisasi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Hal tersebut hanya dapat terwujud melalui penyempurnaan berbagai produk hukum yang mengatur pemberdayaan yang meliputi pendidikan dan pelatihan, pengembangan, pembinaan sehingga keseluruhan unsur yang ada dalam setiap organisasi pemerintahan dapat meningkatkan produktivitasnya. Bramban dalam Ismail Said (2001:30 ) menjelaskan bahwa pimpinan harus mampu memberikan kesempatan yang sama terhadap semua pegawai yang ada. Terdapat empat hal yang harus dilakukan yaitu; (1) suatu organisasi harus mampu mencari bakat dan keterampilan dari tiap-tiap pegawainya, terutama yang berhubungan dengan kesuksesan jalannya organisasi, (2) memberikan kesempatan kepada pegawai sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan, (3) menciptakan iklim kerja yang komunikatif, (4) memenuhi pencapaian target organisasi.

Lebih lanjut dikatakan Bramban bahwa hal lain yang dapat dilakukan dalam mewujudkan pemberdayaan aparatur diperlukan: (1) pengurangan monopoli seorang birokrat, dengan mendelegasikan wewenang yang dimiliki kepada bawahannya sesuai makna

pemberdayaan, (2) setiap aparat dituntut untuk memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat, (3) pemberdayaan juga menghendaki berkurangnya sentralistik formalistik kekuasaan, (4) perwujudan konsepsi diatas hanya dapat dilakukan jika sumber daya yang dimiliki oleh setiap organisasi memiliki keunggulan dan profesionalisme yang cukup. Aplikasi keempat hal diatas tentu bukanlah hal yang mudah karena sangat berkaitan dengan kualitas sumber daya manusia dan juga peningkatan kesejahteraan merupakan faktor penentu setiap aparatur pemerintah untuk dapat memiliki disiplin, motivasi, kemampuan profesional dan semangat pengabdian kepada masyarakat, bangsa dan negara dan tanah air.

Soeharyo (1996:21) mengemukakan bahwa kebijakan pemerintah harus ditunjukkan untuk memberdayakan masyarakat sehingga mampu meningkatkan prakarsa dan peran aktifnya dalam pembangunan. Berhubung dengan itu kebijakan pemerintah yang baik harus memenuhi kriteria berikut : (1) berdasarkan hukum dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, (2) antisipasi dan berorientasi ke depan, (3) berorientasi kepentingan masyarakat yang menjadi kliennya, (4) adil dan berpihak kepada golongan yang lemah, (5) tepat dan layak, (6) kesesuaian, (7) mendorong kompetisi dan (8) jelas. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal I Undang-Undang No. 43 Tahun 1999, ditegaskan bahwa pegawai negeri adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam

peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Fungsi Dinas Tingkat Daerah sebagaimana tersebut pada pasal 25 Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2001, sangat jelas menunjukkan peran yang diemban oleh Dinas Tingkat Daerah di dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Majene, meliputi: perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugas, pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum, pembinaan dan pengelolaan administrasi kepegawaian, hukum dan perundang-undangan, keuangan, peralatan/ perlengkapan dan tata usaha di lingkungan dinas, pembinaan kemasyarakatan, dalam arti mengumpulkan dan menganalisa data merumuskan program dan petunjuk teknis serta memantau perkembangan penyelenggaraan kemasyarakatan, dan melaksanakan tugas teknis sesuai dengan kemampuan dan bidang tugasnya. Selanjutnya dalam pembinaan sumberdaya aparatur perlu ditentukan arah kebijaksanaan pengembangannya. Masalah pengembangan sumberdaya aparatur pada hakekatnya diarahkan antara lain untuk makin mewujudkan administrasi kepegawaian negara yang mantap dengan pengembangan karier yang berdasarkan prestasi kerja, kemampuan profesional, keahlian dan keterampilan serta kemantapan sikap mental aparatur yang didasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian menganut gabungan antara sistem karier dan system prestasi kerja, sebagaimana tersebut dalam pasal 12 ayat (2) bahwa : Untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, bertanggungjawab, jujur dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititik beratkan pada sistem prestasi kerja.

### **I. Kerangka Konseptual**

Kehadiran pemerintah secara institusional memainkan peranan yang strategis dan vital di dalam menyelenggarakan kepemimpinan pemerintahan dimanapun dan kapanpun saja. Menurut C.F.Strong dalam Pamudji (1992:23-24), pemerintah atau pemerintahan adalah organisasi dalam hal mana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan adalah perbuatan yang dilakukan oleh organ-organ atau badan-badan legislatif, eksekutif dan yudikatif, dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara (tujuan nasional) : pemerintah adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ eksekutif dan jajarannya dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara (Pamudji, 1992: 24-25).

Sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia telah lama

menuai sorotan publik akibat masih rendahnya kualitas kinerja aparatur dan lembaga pemerintah dalam melaksanakan fungsi-fungsinya. Maas dalam Sarundajang (2002) menyatakan fungsi utama pemerintahan adalah fungsi pengaturan (*regulation*) dan fungsi pelayanan (*services*). Suatu negara, bagaimanapun bentuknya dan seberapa luas wilayahnya tidak akan mampu menyelenggarakan pemerintahan secara sentral terus menerus, dan keterbatasan kemampuan pemerintah menimbulkan konsekuensi logis bagi distribusi urusan-urusan pemerintahan negara kepada pemerintah daerah sehingga kewenangan untuk menjalankan fungsi pelayanan umum didistribusikan secara sentral dan lokal.

Implementasi kebijaksanaan sistem penyelenggaraan pemerintahan dalam pelaksanaan Otonomi Daerah dengan pemberlakuan asas desentralisasi dan dekonsentrasi sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 20 ayat 2 dan 3 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 memuat sejumlah penyerahan hak dan kewajiban serta kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Berlakunya kebijaksanaan tersebut menandai terjadinya sejumlah perubahan, reformasi, reposisi dan restrukturisasi kelembagaan di daerah termasuk penataan kelembagaan pemerintah kelurahan. Perubahan struktur kelembagaan pemerintah kelurahan terutama dimaksudkan untuk mengefektifkan pelaksanaan fungsi pemerintah kelurahan di dalam berbagai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Untuk tujuan itu, maka dalam PP No.73 tahun



2005 tentang kelurahan, diatur sejumlah fungsi bagi pemerintah kelurahan baik secara kelembagaan maupun fungsi perangkat aparatur atau personilnya.

Pasal 5 PP No 37 Tahun 2005 menetapkan bahwa Pemerintah Kelurahan (Lurah dan perangkatnya) mempunyai fungsi yaitu : 1) pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan, 2) pemberdayaan masyarakat, 3) pelayanan masyarakat, 4) penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, 5) pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum, dan 6) pembinaan lembaga kemasyarakatan. Selanjutnya Pasal 8 ayat (1) pimpinan satuan kerja tingkat kelurahan bertanggung jawab memimpin dan mengkoordinasikan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi masing-masing, ayat 2) setiap pimpinan satuan kerja di kelurahan wajib membina dan mengawasi bawahannya masing-masing.

Robbins (1995: 4) menyatakan bahwa organisasi sebagai suatu kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai tujuan bersama atau sekelompok tujuan. Dalam organisasi pemerintahan kita dapat menemukan adanya individu atau sekelompok individu (aparatur) yang bekerja sesuai dengan keahlian dan tugas-tugas tertentu sehingga dikatakan organisasi adalah sebagai wadah tempat berlangsungnya kegiatan (*to get the job done*)

Pelaksanaan fungsi pemerintah kelurahan perlu mengacu kepada kebijaksanaan yang tertuang dalam peraturan perundang-

undangan yang berlaku khususnya yang sudah diatur dalam PP No.73 tahun 2005 tersebut di atas sehingga diharapkan dapat terwujud atau tercapai efektivitas pelaksanaan fungsi pemerintah kelurahan secara menyeluruh sesuai tujuan dan sasaran yang diinginkan atau diharapkan.

Eksistensi pemerintah kelurahan dalam melaksanakan fungsinya sebagaimana yang sudah digariskan dalam Tupoksi dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain motivasi, kemampuan teknis, koordinasi dan kerjasama, pendidikan dan pelatihan, sarana dan prasarana, peran kelembagaan. Maslow (1984) mengasumsikan bahwa orang berusaha memenuhi kebutuhan yang lebih pokok (fisiologis) sebelum mengarah kepada perilaku memenuhi kebutuhan yang lebih tinggi (perwujudan diri). Selanjutnya Herzberg dalam Gibson (1990) menjelaskan faktor 'motivator' yaitu faktor-faktor yang berhubungan dengan perasaan positif terhadap pekerjaan dan isi pekerjaan itu, termasuk pengakuan terhadap kemampuan dan prestasi kerja, kesempatan karier, dan tanggung jawab. Faktor higienis yang berpengaruh meliputi kebijakan organisasi, administrasi, supervisi teknis, gaji, kondisi kerja, hubungan antar pribadi dan organisasi. Sejalan dengan hal tersebut, Kaliski dalam Gani (1986 : 6) mengemukakan empat dimensi faktor yang mempengaruhi kemampuan kerja seseorang, yaitu keterampilan, mental, fisik, dan tanggungjawab.

Pelaksanaan fungsi pemerintah kelurahan menurut Hasibuan (1997) juga dipengaruhi oleh tingkat pendidikan aparatur. Pendidikan

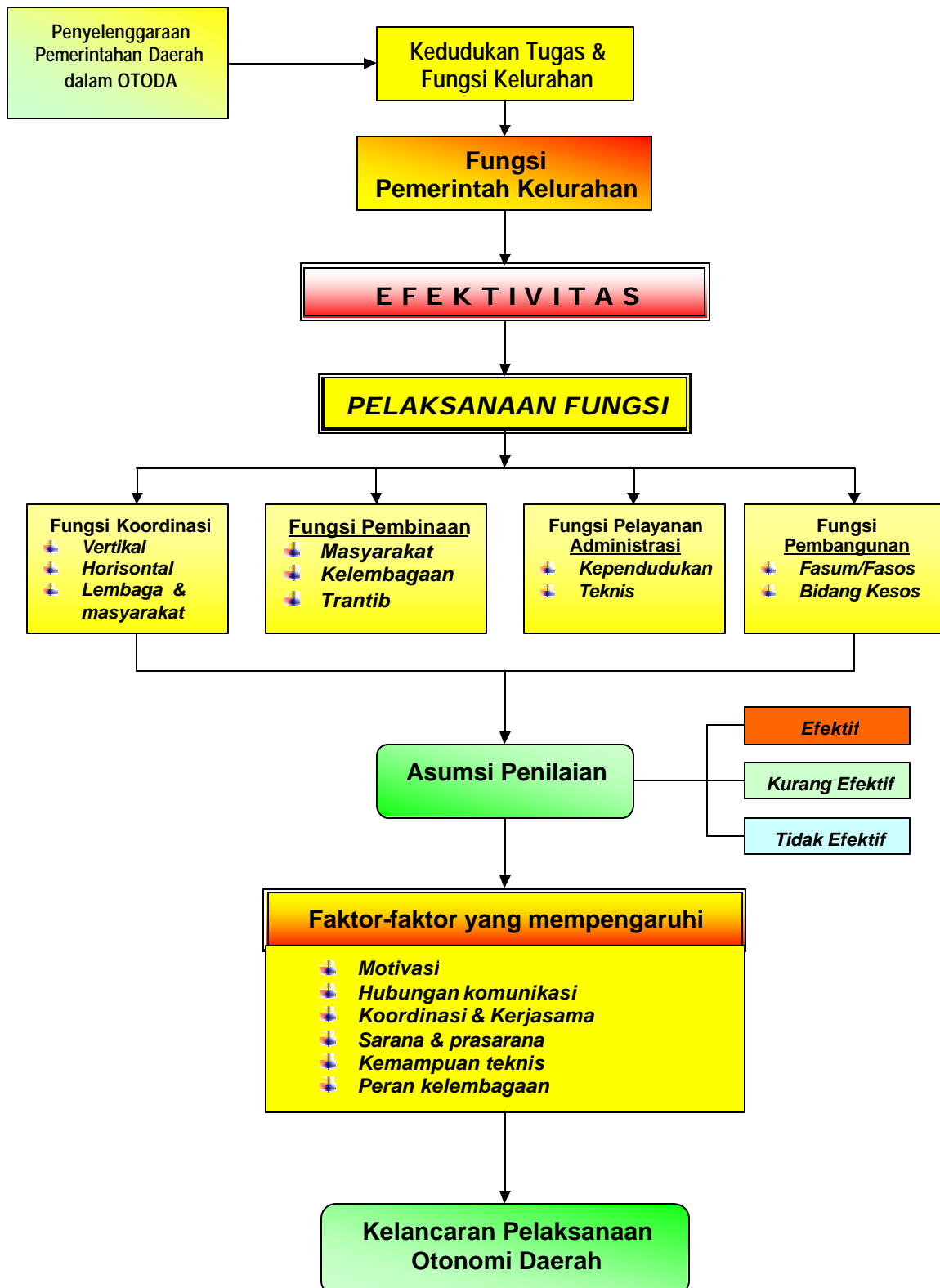
harus mampu mengembangkan kepribadian, sikap mental, daya analisa, kreatifitas dan inovasi serta penguasaan pengetahuan yang luas. Di samping itu, peran kelembagaan atau kepemimpinan juga dinilai berpengaruh secara spesifik terhadap pelaksanaan fungsi aparatur atau organisasinya secara keseluruhan. Larry C. Spears (1999:119-121), menyatakan kepemimpinan merupakan faktor dalam menyelesaikan sesuatu dengan bantuan orang lain, pendengar, berorientasi tugas, mempunyai rasa strategis, berhasrat memahami, memberikan empati dan mau bekerjasama yang menuju peningkatan produktifitas kerja (kinerja). Kepemimpinan merupakan suatu kemampuan individu untuk mengayomi kelompok masyarakat dan menyelesaikan masalah yang lebih efektif, efisien dan berdayaguna, sehingga setiap individu dipengaruhi oleh karakter, kepribadian, pengalaman, pengetahuan, serta situasi dan kondisi yang dihadapinya dalam suatu proses untuk memerankan kepemimpinan dalam organisasi sebagai penggerak, dinamisator segala sumber daya yang dimiliki organisasi, berperan sebagai pemimpin dalam organisasi yang memiliki tugas manajemen untuk menggerakkan orang lain atau kelompok, guna mencapai tujuan organisasi, serta berperan sebagai seorang pemimpin yang baik, berkewajiban membina hubungan pribadi (*human relation*) secara vertikal dan horizontal serta memiliki kemampuan dan kemauan berkomunikasi secara baik dan luwes.

Indrawijaya (1989 : 25) menyatakan bahwa efektivitas organisasi sama dengan prestasi yang dicapai oleh total personil yang ada dalam

suatu lembaga/organisasi. Efektivitas organisasi dinyatakan sebagai tingkat keberhasilan organisasi dalam usaha mencapai tujuan atau sasaran. Sedangkan menurut Etzioni (1985 : 12), efisiensi organisasi berkaitan dengan sumber daya per satuan *output*. Efektivitas ditentukan oleh adanya sumber daya dalam hal ini personil pelaksana kegiatan.

Efektivitas pemerintahan kelurahan melaksanakan fungsinya sesuai yang telah digariskan dalam tupoksinya dan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku serta menurut tingkat kebutuhan masyarakat sehingga diharapkan akan terwujud pelaksanaan otonomi daerah yang lancar dan efektif. Untuk jelasnya diformulasikan dalam skema gambar di bawah :

Gambar 1. Kerangka Konseptual



## J. Definisi Operasional

Dalam upaya menyamakan persepsi terhadap variabel penelitian yang diajukan, diuraikan beberapa definisi operasional variabel beserta indikatornya sebagai berikut :

### **Data Efektivitas Pelaksanaan Fungsi Pemerintah Kelurahan**

1. **Efektivitas** adalah tercapainya tujuan dan sasaran pelaksanaan fungsi pemerintah kelurahan dalam melancarkan pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Majene.
2. **Fungsi** adalah pelaksanaan tugas dan pekerjaan pemerintah kelurahan (Lurah dan perangkatnya) sesuai yang digariskan dalam Tupoksi yaitu fungsi koordinasi, pembinaan, pelayanan administrasi kependudukan, pelayanan teknis administrasi, pembangunan dan pemeliharaan sarana dan fasilitas umum / sosial, serta fungsi pembangunan kesejahteraan sosial berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melancarkan pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Majene.
3. **Pelaksanaan** adalah seluruh rangkaian kegiatan tugas dan pekerjaan dalam pelaksanaan fungsi pemerintah kelurahan (Lurah dan perangkatnya) meliputi fungsi koordinasi, pembinaan, pelayanan administrasi, pembangunan fasilitas umum dan sosial, dan peningkatan kesejahteraan sosial, serta pemeliharaan ketentraman dan ketertiban umum di wilayah pemerintahannya sesuai mekanisme dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melancarkan

pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Majene.

Indikator ukuran yang digunakan :

*Efektif*, jika :

- a. Lurah dan aparat terlibat aktif melakukan fungsi koordinasi
- b. Lurah dan aparat terlibat aktif melakukan fungsi pembinaan
- c. Lurah dan aparat terlibat aktif melakukan fungsi pelayanan
- d. Lurah dan aparat terlibat aktif melakukan fungsi fasilitasi pembangunan fasum dan fasos
- e. Lurah dan aparat terlibat aktif melakukan fungsi pemberdayaan ekonomi masyarakat
- f. Lurah dan aparat terlibat aktif melakukan fungsi kerjasama dengan berbagai pihak

*Kurang Efektif*, jika : 4-5 dari lima indikator *a-f* terpenuhi

*Tidak Efektif*, jika : < dari 4 dari lima indikator *a-e* terpenuhi

4. **Fungsi koordinasi** adalah keterlibatan aktif pemerintah kelurahan (Lurah dan perangkatnya) melakukan kegiatan-kegiatan koordinasi vertikal (koordinasi dengan pemerintah kecamatan dan Sekretaris Daerah) dan koordinasi horizontal (koordinasi dengan instansi terkait) sesuai mekanisme dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melancarkan pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Majene.

Indikator ukuran yang digunakan :

*Efektif*, jika :

- a. Lurah dan aparat sering terlibat berkoordinasi dengan Camat

- b. Lurah dan aparat sering terlibat berkoordinasi dengan Setda
- c. Lurah dan aparat sering terlibat berkoordinasi dengan pimpinan dan aparat dari instansi terkait

*Kurang Efektif*, jika : Lurah dan aparat jarang terlibat melaksanakan ketiga indikator a-c di atas

*Tidak Efektif*, jika : Lurah dan aparatnya tidak pernah terlibat melaksanakan ketiga indikator fungsi a-c di atas

5. **Fungsi pembinaan** adalah keterlibatan aktif pemerintah kelurahan (Lurah dan perangkatnya) melakukan kegiatan-kegiatan pengarahan atau penyuluhan berbagai hal termasuk pemeliharaan ketentrama dan ketertiban umum, dan sosialisasi (pembinaan tata cara pelayanan dan teknis administrasi) dalam rangka pembinaan kepada masyarakat dan kelembagaannya sesuai mekanisme dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melancarkan pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Majene. Indikator ukuran yang digunakan :

*Efektif*, jika :

- a. Lurah dan aparat sering terlibat melakukan kegiatan pengarahan dan penyuluhan-penyuluhan
- b. Lurah dan aparat sering terlibat dalam sosialisasi pembinaan tata cara / pelayanan masyarakat
- c. Lurah dan aparat sering terlibat dalam sosialisasi peraturan perundang-undangan
- d. Lurah/ aparat sering terlibat dalam pelayanan teknis administrasi

*Kurang Efektif*, jika : Lurah dan aparat jarang terlibat melaksanakan



kelima indikator *a-d* di atas

*Tidak Efektif*, jika: Lurah dan aparat tidak pernah terlibat melaksanakan

kelima indikator *a-d* di atas

6. **Fungsi pelayanan administrasi kependudukan** adalah keterlibatan aktif pemerintah kelurahan (Lurah dan perangkatnya) melakukan kegiatan-kegiatan pelayanan di bidang kependudukan dalam wilayah pemerintahannya sesuai mekanisme dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melancarkan pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Majene. Indikator ukuran yang digunakan :

*Efektif*, jika :

- a. Lurah dan aparat sering terlibat melakukan pendataan penduduk
- b. Lurah dan aparat melaksanakan pengurusan KTP sesuai prosedur
- c. Lurah / aparat memberikan pelayanan yang mudah dan tepat waktu

*Kurang Efektif*, jika : Lurah dan perangkatnya jarang melaksanakan ketiga indikator fungsi *a-c* di atas

*Tidak Efektif*, jika: Lurah dan perangkatnya tidak pernah melaksanakan ketiga indikator fungsi *a-c* di atas

7. **Fungsi pelayanan teknis administrasi** adalah keterlibatan aktif pemerintah kelurahan memberikan petunjuk teknis kepada lembaga-lembaga kemasyarakatan (LKMD, BPD, PSM, organisasi kepemudaan dan lainnya) untuk meningkatkan pelayanan administrasi kepada masyarakat dalam melancarkan pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Majene. Indikator ukuran yang digunakan :

*Efektif*, jika :

- a. Lurah dan aparat sering terlibat melaksanakan pendataan dan pencatatan sipil
- b. Lurah dan aparat sering terlibat mendistribusikan surat-surat (pajak, tagihan retribusi dan lainnya)
- c. Lurah / aparat sering mempermudah/ memperlancar pengurusan surat-surat rekomendasi izin tertentu yang dibutuhkan masyarakat

*Kurang Efektif*, jika : Lurah dan perangkatnya jarang melaksanakan ketiga indikator fungsi a-c di atas

*Tidak Efektif*, jika: Lurah dan perangkatnya tidak pernah melaksanakan ketiga indikator fungsi a-c di atas

- 8. Fungsi pembangunan / pemeliharaan fasilitas umum dan sosial** adalah keterlibatan aktif pemerintah kelurahan memfasilitasi berbagai kegiatan pembangunan ataupun pemeliharaan fasilitas umum dan fasilitas sosial yang dibutuhkan oleh masyarakat di wilayahnya dalam melancarkan pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Majene.

Indikator ukuran yang digunakan :

*Efektif*, jika :

- a. Lurah dan aparat sering terlibat mendorong dan memfasilitasi pembangunan fasilitas pendidikan
- b. Lurah dan aparat sering terlibat mendorong dan memfasilitasi pembangunan fasilitas kesehatan
- c. Lurah / aparat sering terlibat mendorong dan memfasilitasi pembangunan fasilitas peribadatan dan keamanan lingkungan
- d. Lurah / aparat sering terlibat mendorong dan memfasilitasi

pembangunan fasilitas perekonomian

- e. Lurah / aparat sering terlibat mendorong dan memfasilitasi pembangunan fasilitas / infrastruktur jalan
- f. Lurah / aparat sering terlibat mendorong dan memfasilitasi pembangunan fasilitas TPI

*Kurang Efektif*, jika : Lurah dan aparat jarang terlibat melaksanakan keenam indikator *a-f* di atas

*Tidak Efektif*, jika: Lurah dan aparat tidak pernah terlibat melaksanakan keenam indikator *a-f* di atas

9. **Fungsi pembangunan kesejahteraan sosial** adalah keterlibatan aktif pemerintah kelurahan memfasilitasi berbagai kegiatan pemberdayaan masyarakat dan roda perekonomian di wilayahnya guna meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat dalam melancarkan pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Majene. Indikator ukuran digunakan :

*Efektif*, jika :

- a. Lurah dan aparat sering terlibat mendorong dan memfasilitasi kegiatan pembinaan / pengelolaan usaha
- b. Lurah dan aparat sering terlibat mendorong/memfasilitasi kegiatan pendidikan dan pelatihan keterampilan manajemen usaha
- c. Lurah dan aparat sering terlibat mendorong dan memfasilitasi kegiatan pemberian bantuan modal usaha
- d. Lurah / aparat sering terlibat mendorong dan memfasilitasi akses pemasaran hasil-hasil produksi masyarakat
- e. Lurah / aparat sering terlibat mendorong dan memfasilitasi program pengentasan kemiskinan

*Kurang Efektif*, jika : Lurah dan aparat jarang terlibat melaksanakan kelima indikator a-e di atas

*Tidak Efektif*, jika: Lurah dan aparat tidak pernah terlibat melaksanakan kelima indikator a-e di atas

**10. Fungsi pemeliharaan ketentraman dan ketertiban umum** adalah keterlibatan aktif pemerintah kelurahan memfasilitasi melakukan berbagai kegiatan pengamanan lingkungan dalam rangka memelihara ketentraman dan ketertiban umum dalam wilayah pemerintahannya dalam melancarkan pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Majene. Indikator ukuran digunakan :

*Efektif*, jika :

- a. Lurah dan aparat sering terlibat mendorong terciptanya stabilitas keamanan lingkungan / perlindungan masyarakat
- b. Lurah dan aparat sering terlibat mendorong/memfasilitasi penyelesaian sengketa atau konflik antar warga
- c. Lurah dan aparat sering terlibat mendorong pembentukan sistim keamanan lingkungan (siskamling)
- d. Lurah / aparat sering terlibat berkoordinasi dan bekerjasama dengan aparat keamanan untuk melindungi warganya
- e. Lurah / aparat sering terlibat membantu warga bilamana mengalami gangguan kewanibharian dan bencana

*Kurang Efektif*, jika : Lurah dan aparat jarang terlibat melaksanakan kelima indikator a-e di atas

*Tidak Efektif*, jika: Lurah dan aparat tidak pernah terlibat melaksanakan kelima indikator a-e di atas

**Data Faktor-Faktor Efektivitas Pelaksanaan Fungsi**

11. **Motivasi** adalah faktor-faktor yang mendorong efektivitas pelaksanaan fungsi pemerintah kelurahan (Lurah dan perangkatnya) dalam melancarkan pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Majene.

Indikator ukuran yang digunakan :

*Efektif*, jika :

- a. Lurah dan staf memahami tanggung jawab dan fungsinya
- b. Lurah dan staf melaksanakan tanggung jawab dengan baik
- c. Lurah dan staf terpenuhi kebutuhannya

*Kurang Efektif*, jika : Lurah dan staf kurang melaksanakan ketiga indikator *a-c* di atas

*Tidak Efektif*, jika : Lurah dan staf tidak melaksanakan ketiga indikator *a-c* di atas

12. **Komunikasi** adalah keterlibatan pemerintah kelurahan (Lurah dan perangkatnya) melakukan fungsi komunikasi yang baik dan lancar serta efektif dalam melancarkan pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Majene. Indikator ukuran yang digunakan :

*Efektif*, jika :

- a. Lurah dan staf terlibat aktif berkomunikasi
- b. Lurah dan staf melakukan komunikasi secara transparan

*Kurang Efektif*, jika : Lurah dan staf kurang melaksanakan kedua indikator *a-b* di atas

*Tidak Efektif*, jika : Lurah dan staf tidak melaksanakan kedua indikator *a-c* di atas

**13. Koordinasi dan kerjasama** adalah kemampuan pemerintah kelurahan melaksanakan fungsi koordinasi dan kerjasama dengan pihak-pihak terkait dan masyarakat dalam melancarkan pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Majene. Indikator ukuran yang digunakan :

*Efektif*, jika :

- a. Lurah dan staf terlibat aktif berkoordinasi dan bekerjasama
- b. Aktivitas koordinasi dan kerjasama sesuai harapan masyarakat

*Kurang Efektif*, jika : Lurah dan staf kurang melaksanakan kedua fungsi dari indikator *a-b* di atas

*Tidak Efektif*, jika : Lurah dan staf tidak melaksanakan kedua indikator fungsi *a-b* di atas

**14. Prasarana dan sarana** adalah kemampuan pemerintah kelurahan memenuhi kebutuhan sarana dan prasarana pada kantor masing-masing dalam melancarkan pelayanan masyarakat di Kab. Majene. Indikator ukuran yang digunakan :

*Efektif*, jika :

- a. Tersedia fasilitas ruang kerja & ruang pelayanan masyarakat
- b. Kenyamanan ruang pelayanan
- c. Tersedia fasilitas kerja administrasi
- d. Tersedia fasilitas kerja operasional

*Kurang Efektif*, jika : 3 dari keempat indikator *a-d* di atas terpenuhi

*Tidak Efektif*, jika : hanya 1-2 dari keempat indikator *a-d* di atas terpenuhi

**15. Kemampuan teknis** adalah kemampuan pemerintah kelurahan melaksanakan fungsinya yang didukung sejumlah tenaga teknis,

tingkat pendidikan aparat yang memadai, serta memiliki keahlian/ keterampilan yang tinggi dalam melancarkan tugas dan tanggung jawab pelayanan masyarakat di Kab. Majene.

Indikator ukuran yang digunakan :

*Efektif*, jika :

- a. Tersedia jumlah tenaga teknis sesuai yang dibutuhkan
- b. Tingkat pendidikan mendukung pelaksanaan fungsi
- c. Tingkat keterampilan mendukung pelaksanaan fungsi

*Kurang Efektif*, jika : 2 dari ke tiga indikator *a-c* di atas terpenuhi

*Tidak Efektif*, jika : 0-1 dari ke tiga indikator *a-c* di atas terpenuhi

16. **Peran kelembagaan** adalah komitmen pemerintah kelurahan melaksanakan fungsinya dalam melancarkan tugas dan tanggung jawab pelayanan masyarakat di Kab. Majene.

Indikator ukuran yang digunakan :

*Efektif*, jika :

- a. Pimpinan memiliki komitmen yang tinggi
- b. Pimpinan memiliki empati yang tinggi
- c. Pimpinan memiliki responsibilitas yang tinggi
- d. Kesesuaian pelaksanaan program-program

*Kurang Efektif*, jika : 3 dari keempat indikator *a-d* di atas terpenuhi

*Tidak Efektif*, jika : 1-2 dari keempat indikator *a-d* di atas terpenuhi