

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Landasan Teori**

##### **2.1.1. Otonomi Desa**

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Kemendes,2015)

Pemerintahan Desa merupakan kegiatan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Permendesa No.3 Tahun 2015).

H.A.W. Widjaja menjelaskan desa dalam bukunya yang berjudul “Otonomi Desa” menyatakan bahwa “Desa ialah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran mengenai Pemerintahan Desa yaitu partisipasi, keanekaragaman, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat” (Widjaja, 2003: 3).

### **2.1.2. Konsep Otonomi Desa**

Otonomi Daerah merupakan perwujudan pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Berdasarkan asas kekuasaan negara akan terbagi antara Pemerintah Pusat serta Pemerintah Daerah. Terdapat pembagian kekuasaan dalam rangka otonomi daerah disetiap masing-masing negara tidak sama, tergantung pada sistem dan kehendak politik pemerintah dalam memberikan kekuasaan tersebut. Suatu tatanan negara kesatuan, dapat terjadi dominasi atas daerah, dominasi pemerintah atas masyarakat. Munculnya kepentingan yang harus diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat.

Otonomi desa adalah suatu otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya otonomi desa tersebut harus di hormati oleh pemerintah Pusat. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan. Widjaja (2003: 165).

### **2.1.3. Kinerja Perangkat Desa**

Era reformasi saat ini istilah kinerja bagaikan barang komoditi yang laris dijual, baik dijual oleh mereka dari kalangan praktisi, pemerhati, maupun akademisi. Meskipun sesungguhnya belum dapat diketahui dan di pahami secara benar apa yang dimaksud dengan kinerja, bagaimana ukuran kinerja, serta upaya untuk meningkatnya kinerja. Jika ditelusuri,

kinerja dari kata “*Performance*”, yang bermakna daya guna, prestasi atau hasil. Menurut, Widodo (2005:78) kinerja adalah merupakan suatu kegiatan dan menyempurnakannya sesuai dengan tanggung jawabnya dengan hasil seperti yang diharapkan. Kinerja sebagai kata benda mengandung makna “*Thing Done*” (hasil yang telah dikerjakan). Kinerja atau *performance* sebagai *output* seorang pekerja, sebuah output proses manajemen, atau suatu organisasi secara keseluruhan, dimana *output* tersebut harus dapat ditunjukkan buktinya secara konkret dan dapat diukur (dibandingkan dengan standar yang telah ditentukan) Irawan (2000:17).

Kinerja individu perorangan (*individual performance*) dan organisasi (*organizational performance*) memiliki keterkaitan yang sangat erat. Tercapainya tujuan organisasi tidak bisa dilepaskan dari sumber daya yang dimiliki oleh organisasi yang digerakkan atau dijalankan oleh kelompok orang yang berperan aktif sebagai pelaku dalam upaya mencapai tujuan organisasi tersebut. Sementara itu, individu atau sekelompok orang sebagai pelaksana dalam menjalankan tugas, wewenang dan tanggung jawab dengan baik, sangat tergantung kepada struktur (manajemen dan teknologi) dan sumber daya lain, seperti keuangan dan peralatan yang dimiliki oleh organisasi. Dengan demikian, kinerja lembaga (organisasi) salah satunya ditentukan oleh kinerja sekelompok orang sebagai pelaku organisasi.

kinerja aparat dapat diartikan sebagai suatu bentuk ukuran efisiensi dan efektivitas tidaknya suatu organisasi dijalankan. Sedangkan menurut

Handoko (1986:7) mengungkapkan untuk mengukur kinerja (*performance*) seseorang ada dua konsepsi utama yaitu efisiensi dan efektivitas. Efisiensi merupakan kemampuan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan dengan tepat dan benar. Efisiensi ini merupakan konsep matematis atau merupakan perhitungan rasional keluaran yang lebih tinggi (hasil, produktivitas, *performance*) *disbanding* masukan seperti (tenaga kerja, bahan, uang, mesin, dan waktu).

Dengan kata lain dapat memaksimalkan keluaran dengan masukan terbatas. Sedangkan efektivitas merupakan kemampuan untuk memilih tujuan yang tepat atau peralatan yang tepat untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Seorang pegawai yang efektif adalah seorang yang dapat memilih pekerjaan yang dapat dilakukan atau metode yang mudah dan tepat untuk mencapai tujuan yang maksimal.

Berdasarkan beberapa teori di atas dapat disimpulkan bahwa kinerja merupakan hasil kerja yang dapat dicapai pegawai dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab yang diberikan organisasi dalam upaya mencapai visi, misi, dan tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.

Alat instrumen pengukuran kinerja adalah alat yang dipakai untuk mengukur kinerja individu seorang pegawai. Substansi instrumen pengukuran kinerja ini terdiri atas beberapa aspek yang mempengaruhi kualitas pelaksanaan tugas dan yang dapat diukur meliputi:

1. Prestasi kerja (*achievement*): yaitu hasil kinerja pegawai dalam menjalankan tugas baik secara kualitas maupun kuantitas kerja.
2. Keahlian (*skill*): yaitu kemampuan teknis yang dimiliki oleh pegawai dalam menjalankan tugas yang dibebankan kepadanya. Keahlian ini dapat terbentuk dalam kerja sama, komunikasi, inisiatif, dan lain-lain.
3. Perilaku (*attitude*): yaitu sikap dan perilaku pegawai yang melekat pada dirinya dan dibawa dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Pengertian perilaku di sini juga mencakup kejujuran, loyalitas, tanggung jawab, dan disiplin.
4. Kepemimpinan (*Leadership*): ini menyangkut tentang kemampuan manajerial dan seni dalam memberi pengaruh kepada orang lain atau bawahan untuk mengkoordinasikan pekerjaan secara tepat dan cepat termasuk pengambilan keputusan dan penentuan prioritas pekerjaan.

Tingkat pencapaian pelaksanaan tugas seseorang, evaluasi kinerja pegawai individu maupun kelompok, dan evaluasi kinerja organisasi membutuhkan tolok ukur sebagai alat pembanding kinerja sekarang dengan kinerja sebelumnya. Simanjuntak mengemukakan bahwa dimensi tolok ukur kinerja ada 5 (lima), antara lain: Kuantitas, Kualitas, Waktu dan Kecepatan, Nilai dan Biaya, Dinyatakan dalam prestase atau indeks. Miner dalam Sudarmanto mengemukakan 4 (empat) dimensi yang dapat dijadikan sebagai tolok ukur dalam menilai kinerja, yaitu: Kualitas, Kuantitas, Penggunaan waktu dalam kerja, dan Kerjasama dengan orang lain dalam bekerja

Konsep Pelayanan Publik Manajemen pelayanan publik yang diselenggarakan oleh aparatur pemerintahan dimaknai sebagai keseluruhan kegiatan pengelolaan pelayanan oleh instansi-instansi pemerintah atau badan hukum lain milik pemerintah kepada masyarakat sesuai dengan kewenangannya, baik pelayanan yang diberikan secara langsung maupun tidak langsung melalui kebijakan-kebijakan tertentu.

Sejalan dengan perkembangan penyelenggaraan negara dan dalam upaya mewujudkan pelayanan prima, paradigam pelayanan publik berkembang dengan fokus pengelolaan pelayanan yang berorientasi pada kepuasan pelanggan (*costumer driven government*), dengan ciri-ciri berikut:

1. Lebih memfokuskan kepada fungsi pengaturan, melalui berbagai kebijakan yang memfasilitasi berkembangnya peluang yang kondusif bagi kegiatan pelayanan oleh masyarakat;
2. Lebih memfokuskan diri pada pemberdayaan masyarakat, sehingga masyarakat mempunyai rasa memiliki yang tinggi terhadap fasilitas pelayanan yang telah dibangun bersama;
3. Menerapkan sistem kompetisi dalam hal penyediaan pelayanan publik tertentu;
4. Berfokus pada pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran yang berorientasi pada hasil (*outcomes*) yang sesuai dengan input yang digunakan;
5. Lebih mengutamakan keinginan masyarakat;

6. Dalam hal tertentu, Pemerintah berperan juga untuk memperoleh pendapatan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan;
7. Lebih mengantisipasi permasalahan pelayanan;
8. Lebih mengutamakan desentralisasi dalam pelayanan;
9. Menerapkan sistem pasar dalam memberikan pelayanan.

Keputusan Menteri PAN Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang PEDUM penyelenggaraan Pelayanan Publik kemudian dicantumkan juga dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 25 tahun 2004 tentang pedoman umum Penyusunan indeks kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi pemerintah disebutkan dalam pelayanan publik:

1. Kesederhanaan Pelayanan Prinsip kesederhanaan ini mengandung arti bahwa prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.
2. Kejelasan serta kepastian pelayanan prinsip ini mengandung makna adanya kejelasan dan kepastian mengenai hal-hal yang berkaitan dengan:
  - a. Prosedur/tata cara pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif;
  - b. Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan;
  - c. Rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya;

- d. Jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
3. Keamanan dalam Pelayanan Prinsip ini mengandung arti proses serta hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.
4. Keterbukaan dalam Pelayanan Prinsip ini mengandung arti bahwa prosedur/tata cara, persyaratan satuan kerja/pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian biaya/tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
5. Efisiensi dalam Pelayanan Prinsip ini mengandung makna : Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang diberikan. Mencegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan dari satuan kerja/instansi Pemerintah lain yang terkait.
6. Ekonomis dalam Pelayanan Prinsip ini mengandung arti pengenaan biaya dalam penyelenggaraan pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan: Nilai barang dan atau jasa pelayanan masyarakat dan tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi di luar kewajaran; kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar; dan Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.



7. Keadilan yang merata dalam pelayanan prinsip ini mengandung arti cakupan atau jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat.
8. Tepat waktu dalam pelayanan, prinsip ini bermakna pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan sesuai dengan waktu ditentukan.

#### **2.1.4. Efektifitas Kinerja**

Efektifitas merupakan keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya sesuatu efek atau akibat yang dikehendaki. apabila seseorang melakukan suatu perbuatan dengan maksud tertentu yang memang dikehendaki, maka orang itu dikatakan efektif kalau menimbulkan akibat sebagaimana yang dikehendakinya (Ibrahim, 2015)

Untuk melihat apakah program efektifitas sudah efektif, maka harus dilihat berdasarkan indikator-indikator yang dapat menggambarkan keefektifan dari program tersebut. Indikator tersebut diantaranya *input*, *output*, dan *outcome* sebagai komponen dasar dari sistem pengukuran kinerja (Mahmudi, 2010:105).

Menurut Mangkunegara (2011:7) kerja pegawai pada dasarnya terbentuk setelah pegawai merasa adanya kepuasan, karena kebutuhannya terpenuhi dengan kata lain apabila kebutuhan pegawai belum terpenuhi sebagaimana mestinya maka kepuasan kerja tidak akan tercapai, dan pada

hakikatnya kerja pegawai akan sulit terbentuk. Setiap orang yang bekerja digerakan oleh suatu motif.

Menurut A. Dale Timple terdapat beberapa faktor dalam kerja yang terdiri dari faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal (disposisional) yaitu faktor yang berhubungan dengan sifat-sifat seseorang. Sedangkan faktor eksternal yaitu faktor-faktor yang mempengaruhi kerja seseorang yang berasal dari lingkungan. Seperti perilaku, sikap, dan tindakan-tindakan rekan kerja, bawahan atau pimpinan, fasilitas kerja dan iklim organisasi (Mangkunegara, 2011:15).

Keith Davis dalam Mangkunegara (2011:13) terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi kerja, faktor tersebut berasal dari faktor kemampuan, individu, motivasi, serta lingkungan organisasi.

## 2.2. Hasil Penelitian Terdahulu

Penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya sangat penting untuk diungkapkan karena dapat dipakai sebagai bahan acuan dan pertimbangan serta informasi dalam penelitian.

**Tabel 2. 1. Penelitian Terdahulu**

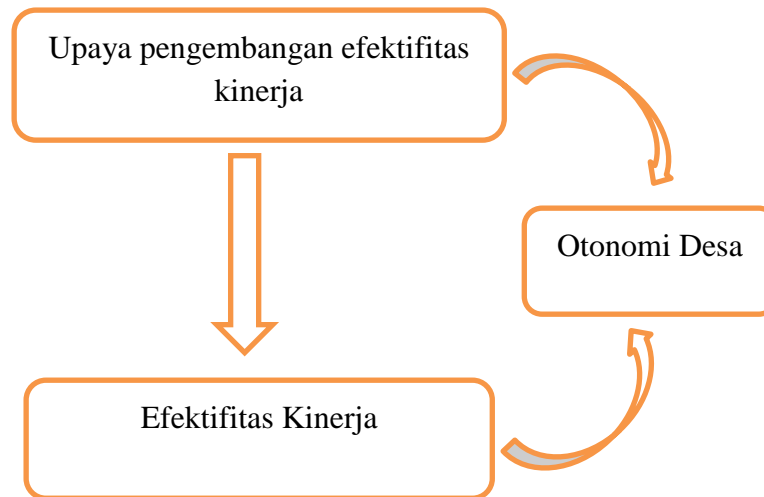
No.	Judul penelitian	Hasil Penelitian
1	Kinerja Aparat Pemerintah Desa Dalam Rangka Otonomi Desa (Studi di Desa Gulun, Kecamatan Maospati, Kabupaten Magetan), Linda Muchacha Paramitha, Tjahjanulin Domai,	Kinerja pemerintah desa dalam kedisiplinan aparat Desa Gulun memang kurang disiplin. Semangat kerja perangkat Desa Gulun terlihat sangat baik, namun semangat yang baik tidak diimbangi dengan disiplin yang baik pula. Penyelesaian tugas kinerja perangkat desa cukup baik untuk prosesnya, serta dalam mengambil keputusan pemerintah desa menetapkan RAPBD serta pemilihan kelembagaan pemerintah desa

No.	Judul penelitian	Hasil Penelitian
	Suwondo	mengacu pada aturan yang telah ditaati. Kinerja pemerintah Desa dalam otonomi desa tentang prasarana kesehatan kurang baik, namun pelayanan kesehatan masyarakat sudah berjalan baik, dan sumber pendapatan ADD sudah baik untuk kemajuan pembangunan desa.
2	Kinerja Aparatur Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Desa Di Desa Sepala Dalung Kecamatan Sesayap Hilir Kabupaten Tana Tidung, (Jaitun, 2013)	Hasil penelitian ini menunjukkan kinerja perangkat Desa Sepala Dalung ditinjau dari proses penyelenggaraan pemerintah yang mengedepankan kerjasama, kedisiplinan, kreatifitas dan tanggungjawab demi kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat.
3	Analisis Perbedaan Kinerja Perangkat Kelurahan dan Perangkat Desa Ditinjau Dari Gaya Kepemimpinan Komunikasi dan Lingkungan Kerja, Jemmi Bernardi K. & Ernawati, 2010	<p>Dari Gaya Kepemimpinan menunjukkan tidak terdapat perbedaan yang signifikan kinerja perangkat kelurahan dan perangkat desa ditinjau dari gaya kepemimpinan, namun demikian, terlihat bahwa kinerja perangkat kelurahan ditinjau dari gaya kepemimpinan menunjukkan nilai rata-rata lebih besar dibandingkan dengan nilai rata-rata perangkat desa.</p> <p>Perbedaan kinerja perangkat kelurahan dengan perangkat desa ditinjau dari komunikasi menunjukkan tidak terdapat perbedaan yang signifikan kinerja perangkat kelurahan dan perangkat desa ditinjau dari komunikasi, namun demikian, terlihat bahwa kinerja perangkat kelurahan ditinjau dari komunikasi menunjukkan nilai rata-rata yang lebih baik dibandingkan dengan kinerja perangkat desa.</p> <p>Perbedaan kinerja perangkat kelurahan dengan perangkat desa ditinjau dari lingkungan kerja menunjukkan tidak terdapat perbedaan yang signifikan kinerja perangkat kelurahan dan perangkat desa ditinjau dari lingkungan kerja. Namun demikian, terlihat bahwa kinerja perangkat kelurahan ditinjau dari lingkungan kerja menunjukkan hasil rata-rata yang lebih baik dibandingkan dengan kinerja perangkat desa.</p>

No.	Judul penelitian	Hasil Penelitian
4	Efektifitas kerja kepala desa di Desa Batuah Kecamatan Loa Janan Kabupaten Kutai Kartanegara, (Ibrahim, 2015)	Kepala Desa melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan desa dengan sistem pelayanan satu pintu, Kepala Desa memiliki program prioritas Desa Batuah adalah peningkatan infrastruktur, yang mana hampir 70% telah terealisasi, pembinaan kemasyarakatan yang dilaksanakan Kepala Desa Batuah melalui kelompok atau organisasi keagamaan dan pertanian maupun bantuan pendidikan, pemberdayaan masyarakat yang dilakukan Kepala Desa Batuah dengan melibatkan masyarakat dalam program pembangunan desa. Faktor pendukung diantaranya SDM yang berkualitas, terdapat sarana dan prasarana dan partisipasi masyarakat. yang menjadi faktor penghambat diantaranya kurangnya pendanaan pada program atau kegiatan yang akan dilaksanakan Kepala Desa Batuah. Kesimpulannya kerja Kepala Desa di Desa Batuah Kecamatan Loa Janan Kabupaten Kutai Kartanegara sudah cukup efektif.
5	Kinerja aparat desa dalam pelayanan public Di Desa Wuwuk kecamatan tareran kabupaten minahasa Selatan (Studi Tentang Pelayanan Surat Keterangan Tidak Mampu), Ranny Lendo	Untuk mewujudkan efektivitas pelayanan Umum dari perangkat pemerintah terhadap warga masyarakat pengguna jasa pelayanan, Terlepas dari pengaruh kualitas disiplin kerja aparat pemerintah setempat. Dengan kualitas disiplin kerja perangkat Pemerintah yang memadai, maka birokrat di tingkat kecamatan mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif.

### 2.3. Kerangka Penelitian Teoritis

Bertitik tolak dari uraian pendahuluan dan landasan teori tersebut di atas, maka dapat dikembangkan model penelitian teoritis sebagai berikut:



Gambar 2. 1. Kerangka Pikir