

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Perjalanan reformasi di Indonesia telah berlangsung selama kurang lebih satu dekade lamanya sampai sekarang. Berbagai perubahan telah dilakukan di dalam berbagai bidang aspek ketatanegaraan. Perubahan terhadap UUD 1945 menjadi peluang yang besar bagi perubahan yang mendasar dalam proses menuju negara demokratis yang dicita-citakan. Sebagai dasar hukum atas hukum-hukum yang berlaku di Indonesia, dengan terjadinya perubahan terhadap UUD 1945 mengakibatkan perubahan terjadi di segala aspek ketatanegaraan.

Penerapan otonomi daerah dengan payung hukum Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur kewenangan daerah dari mulai pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten / Kota termasuk desa sebagai lembaga pemerintahan terkecil di bawahnya.

Secara tegas dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004, Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan perundang-undangan.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menimbulkan kebingungan bagi Pemerintah Desa,

khususnya dalam menjalankan pemerintahannya. Hal ini disebabkan tidak diikutinya Undang-undang baru tersebut dengan Peraturan Pemerintah sebagai penjabarannya, sehingga belum ada Perda yang mengacu pada Undang-Undang baru tersebut. Dilain sisi yang menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah belum dapat dijalankan secara maksimal termasuk didalamnya tentang peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam salah satu fungsinya bersama-sama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa.

Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari partisipasi masyarakat, baik perkotaan maupun pedesaan. Dalam pemahaman ini, penilaian atau pandangan masyarakat terhadap kinerja kepala desa sangat dibutuhkan, karena ini akan menjadi evaluasi terhadap program kerja yang akan dilaksanakan kemudian. Walau dalam pemerintahan desa sudah terdapat Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang bertugas mengawasi dan mengevaluasi kinerja aparatur desa termasuk didalamnya kepala desa tetapi peneliti mengukur hal itu belum cukup untuk mencapai tujuan dari desa tersebut. Oleh hal tersebutlah penilaian masyarakat desa sangat dibutuhkan karena yang kita ketahui bersama, bagaimana kinerja seorang kepala desa hanya diketahui sebatas oleh para aparatur desa. Masyarakat hanya lebih memilih untuk diam dan tidak mau mengetahui kondisi yang sebenarnya yang terjadi dalam pemerintahan desa.

Sebagai cara pandang, persepsi merupakan suatu aktivitas jiwa untuk mengenal benda-benda di alam sekitar dengan perantara alat-alat indera. (Baharuddin, 2009: 86).

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Jalaluddin Rahmat (1986: 57-58) :

Persepsi adalah pengalaman tentang objek peristiwa atau hubungan-hubungan yang diperoleh dengan menyimpulkan informasi dan menafsirkan pesan. Persepsi ialah memberikan makna pada stimulus inderawi (sensori stimulus). Hubungan sensasi dengan persepsi sudah jelas sensasi adalah bagian dari persepsi.

Dalam hal ini, persepsi mencakup penerimaan stimulus (*inputs*), pengorganisasian stimulus dan penerjemahan atau penafsiran stimulus yang telah diorganisasi dengan cara yang dapat mempengaruhi perilaku dan membentuk sikap, sehingga orang dapat cenderung menafsirkan perilaku orang lain sesuai dengan keadaannya sendiri.

Sikap kritis masyarakat seperti ini lah yang harus dilakukan agar kinerja seorang kepala desa dapat berjalan sesuai yang diamanatkan dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.

Selanjutnya sebagaimana yang dikemukakan oleh Anwar Prabu Mangkunegara (2005 : 67) :

Istilah kinerja berasal dari kata *Job Performance* atau *Actual Performance* (prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang). Pengertian kinerja ( prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Agaknya hal ini perlu kita hargai ketika masyarakat menilai atau memberi pandangan terhadap kinerja aparatur desa khususnya kepala desa. Tetapi tidak sedikit pula masyarakat yang memilih diam, untuk mencari rasa aman tanpa mau ikut campur dalam hal politik praktis yang dilakukan oleh pemerintah desa. Namun, yang dikhawatirkan dari sikap diam ini adalah semata-mata karena

yang bersangkutan tidak memiliki penghayatan terhadap objek atau persoalan tertentu yang terjadi di sekitarnya.

Dalam hal ini pandangan atau persepsi masyarakat terhadap kinerja kepala desa sangat diperlukan untuk mengkondisikan masyarakat menuju arah perbaikan dalam semua tatanan kehidupan mereka. Termasuk penggunaan tipologi kinerja seorang kepala desa yang benar-benar memperhatikan kondisi, karakteristik dan harapan masyarakat yang dipimpinnya.

Kepala Desa harus mengetahui semua hajat hidup orang banyak, sekalipun hanya selembur daun yang jatuh dari pohon. Karena itu kepala desa selalu sensitif terhadap legitimasi di mata rakyatnya. Legitimasi berarti pengakuan rakyat kepada kekuasaan dan kewenangan kepala desa untuk bertindak mengatur dan mengarahkan rakyat. Tetapi legitimasi tidak turun dari langit begitu saja. Kepala desa yang terpilih secara demokratis belum tentu memperoleh legitimasi terus-menerus ketika menjadi pemimpin di desanya. Legitimasi mempunyai asal-usul, mempunyai sumbernya. Legitimasi kepala desa bersumber pada ucapan yang disampaikan, nilai-nilai yang diakui, serta tindakan yang diperbuat setiap hari.

Kinerja seorang kepala desa menjadi bagian yang paling penting bagi kemajuan serta perkembangan pelaksanaan proses pembangunan desa. Tipologi kinerja menjadi indikator awal berhasil tidaknya seorang kepala desa dalam melaksanakan tugasnya. Hal ini dapat diukur melalui keberhasilannya dalam merumuskan, melaksanakan, dan mengevaluasi setiap kebijakan dalam pemerintahannya. Implikasi atau dampak yang cukup jelas dari kepemimpinan seorang kepala desa dapat diaktualisasikan ketika dihadapkan pada suatu

persoalan, termasuk merupakan fenomena dengan berbagai pandangan dari masyarakat.

Penilaian kinerja (*performance appraisal*) pada dasarnya merupakan faktor kunci guna mengembangkan suatu organisasi secara efektif dan efisien, karena adanya kebijakan atau program yang lebih baik atas sumber daya manusia yang ada dalam organisasi. Penilaian kinerja kepala desa sangat bermanfaat bagi dinamika pertumbuhan demokratisasi secara keseluruhan bagi masyarakat desa, melalui penilaian tersebut maka dapat diketahui kondisi sebenarnya tentang bagaimana kinerja seorang kepala desa.

Dengan demikian, terlihat jelas bahwa pandangan atau persepsi masyarakat sangat dibutuhkan karena kepala desa memiliki kecenderungan peran yang cukup strategis dalam menjalankan kerjanya. Bertolak dari pemahaman-pemahaman yang telah dipaparkan tersebut, maka peneliti mengambil judul: **“KINERJA KEPALA DESA DALAM PERSEPSI MASYARAKAT DI ERA OTONOMI DAERAH (Studi Deskriptif di desa Margahayu Selatan Kecamatan Margahayu Kabupaten Bandung) ”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan sebelumnya, maka yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah :“Bagaimanakah kinerja kepala desa dalam persepsi masyarakat di era otonomi daerah?”.

Mengingat begitu luas dan kompleksnya rumusan masalah tersebut, maka diperlukan adanya pembatasan masalah, sebagai berikut:

1. Bagaimana persepsi masyarakat desa Margahayu Selatan tentang pengetahuan, keterampilan dan sikap yang dimiliki kepala desa dalam melaksanakan tugas-tugasnya di era otonomi daerah ?
2. Bagaimana persepsi masyarakat desa Margahayu Selatan tentang pelayanan yang diberikan kepala desa dalam melaksanakan tugas-tugasnya di era otonomi daerah ?
3. Bagaimana persepsi masyarakat desa Margahayu Selatan tentang ketepatan waktu dan prosedur kerja yang dimiliki kepala desa dalam melaksanakan tugas-tugasnya di era otonomi daerah ?
4. Apa saja hambatan – hambatan yang dihadapi kepala desa Margahayu Selatan dalam melaksanakan pembangunan desa di era otonomi daerah ?
5. Upaya apa saja yang dilakukan oleh kepala desa Margahayu Selatan dalam menanggulangi hambatan-hambatan tersebut di era otonomi daerah ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan merupakan hal yang utama yang menyebabkan seseorang melakukan tindakan. Dengan tujuan, tindakan akan terarahkan secara fokus, begitupun dalam penelitian ini memiliki tujuan tertentu.

Sesuai dengan rumusan masalah, secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan mengetahui persepsi masyarakat terhadap kinerja kepala desa di era otonomi daerah. Adapun tujuan khusus dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui persepsi masyarakat desa Margahayu Selatan tentang pengetahuan, keterampilan dan sikap yang dimiliki kepala desa dalam melaksanakan tugas-tugasnya di era otonomi daerah.
2. Untuk mengetahui persepsi masyarakat desa Margahayu Selatan tentang pelayanan yang diberikan kepala desa dalam melaksanakan tugas-tugasnya di era otonomi daerah.
3. Untuk mengetahui persepsi masyarakat desa Margahayu Selatan tentang ketepatan waktu dan situasi kerja yang dimiliki kepala desa dalam melaksanakan tugas-tugasnya di era otonomi daerah.
4. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang dihadapi kepala desa Margahayu Selatan dalam melaksanakan pembangunan desa di era otonomi daerah.
5. Untuk mengetahui upaya apa saja yang dilakukan oleh kepala desa Margahayu Selatan dalam menanggulangi hambatan-hambatan tersebut di era otonomi daerah.

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

Kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka pengembangan keilmuan pada umumnya dan khususnya bagi ilmu hukum tata negara dan ilmu pemerintahan daerah pada jurusan PKn FPIPS UPI.

## 2. Secara praktis

### a. Bagi pihak kepala desa :

Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan bagi kepala desa dalam merespon aspirasi masyarakat untuk membangun desa lebih demokratis, kepala desa juga diharapkan agar lebih peka terhadap situasi dan keadaan masyarakatnya, dalam penelitian ini juga kepala desa diharapkan agar lebih bisa meningkatkan kualitas kerjanya untuk memperbaiki taraf hidup masyarakatnya dalam bidang apapun dan diharapkan lebih bisa memfasilitasi masyarakatnya dalam segala kegiatan yang ada di desa Margahayu Selatan.

### b. Bagi pihak masyarakat :

Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan bagi masyarakat agar lebih memahami pengetahuan yang dimiliki oleh kepala desanya untuk melaksanakan tugas-tugasnya dan menilai keterampilan yang dimiliki oleh kepala desanya untuk melaksanakan tugas-tugasnya, masyarakat juga bisa lebih mengetahui program kerja apa saja yang dimiliki oleh kepala desanya, dan dalam penelitian ini juga masyarakat bisa dengan mudah memberikan masukan kepada kepala desanya jika ada program kerja yang tidak sesuai dengan keadaan masyarakatnya.



## E. Penjelasan Istilah

Untuk memudahkan dan menghindari agar tidak terjadi salah pengertian terhadap judul penelitian maka penulis perlu menjelaskan kedalam penjelasan istilah, sebagai berikut:

### 1. Kinerja

Kinerja berasal dari kata *Job Performance* atau *Actual Performance* (prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang). Pengertian kinerja (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai tanggung jawab yang diberikan kepadanya. (Anwar Prabu Mangkunegara, 2005:67)

### 2. Kepala Desa

Kepala Desa adalah kepala pemerintahan desa. Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Yang dimaksud dengan “Urusan Pemerintahan” antara lain pengaturan kehidupan masyarakat sesuai dengan kewenangan desa seperti pembuatan 24 peraturan desa, pembentukan lembaga kemasyarakatan, pembentukan Badan Usaha Milik Desa, kerja sama antar desa. Yang dimaksud dengan “Urusan Pembangunan” antara lain pemberdayaan masyarakat dalam penyediaan sarana prasarana fasilitas umum desa seperti jalan desa, irigasi desa, pasar desa. Yang dimaksud dengan urusan kemasyarakatan antara lain pemberdayaan masyarakat melalui pembinaan kehidupan sosial budaya masyarakat seperti bidang kesehatan, pendidikan,

adat istiadat. (Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa)

### 3. Persepsi

Persepsi menurut Daviddof (Walgito, 2004: 69) adalah suatu proses yang dilalui oleh suatu stimulus yang diterima panca indera yang kemudian diorganisasikan dan diinterpretasikan sehingga individu menyadari yang diinderanya itu.

### 4. Masyarakat

Masyarakat menurut Ibn Khaldun (Rusman Efendi, 2004:12) adalah kesatuan atau kelompok manusia yang hidup dan bertempat tinggal pada suatu wilayah dalam waktu relatif lama, antara manusia yang satu dengan manusia lain saling berhubungan menurut kaidah-kaidah atau norma-norma yang berlandaskan ajaran agama, dan hubungan antar manusia tersebut menghasilkan suatu kebudayaan.

### 5. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, 2004:4)

## **F. Metode Penelitian**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Penelitian dengan pendekatan kualitatif menurut Bogdan dan Taylor (Moleong, 2010:3) mengemukakan bahwa penelitian kualitatif adalah “ Sebagai

prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati”.

Adapun metode yang digunakan adalah metode deskriptif yaitu bertujuan untuk memperoleh jawaban tentang permasalahan yang sedang terjadi dimasa sekarang secara aktual tanpa menghiraukan kejadian pada waktu sebelum dan sesudahnya dengan cara mengolah, menganalisis, menafsirkan dan menyimpulkan data hasil penelitian.

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan pendekatan kualitatif dengan pertimbangan hasil analisis dari penelitian tersebut berupa pemaparan gambaran situasi yang diteliti dalam bentuk uraian naratif dan sesuai dengan karakteristik pendekatan tersebut.

Alasan penulis memilih metode deskriptif karena sesuai dengan sifat dari masalah serta tujuan penelitian yang berusaha memperoleh gambaran yang nyata mengenai kinerja kepala desa dalam persepsi masyarakat di era otonomi daerah.

#### **G. Teknik Pengumpulan Data**

Pada tahap ini, penulis berupaya untuk mencatat segala sesuatu yang terjadi di lokasi penelitian yang terkait dengan fokus penelitian. Dalam penelitian ini, penulis bertindak sebagai instrumen utama untuk menyimpulkan data secara kontinu, mendalam, dan terintegratif.

Teknik penelitian yang digunakan untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini, sebagai berikut:

## 1. Observasi

Menurut Nasution (2003:106), bahwa observasi menurut kenyataan, melukiskannya dengan kata-kata secara cermat dan tepat apa yang diamati, mencatatnya dan kemudian mengolahnya dalam rangka masalah yang diteliti secara ilmiah bukanlah pekerjaan yang mudah.

Metode survei atau observasi ini untuk memperoleh fakta-fakta yang menunjang dalam kinerja kepala desa dalam persepsi masyarakat di era otonomi daerah.

## 2. Wawancara

Sebagaimana dikemukakan oleh Moleong (2010:150) bahwa:

“Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (interview) yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu”.

Wawancara ini dilakukan kepada para warga masyarakat desa Margahayu Selatan untuk mengetahui tingkat kinerja kepala desa dalam persepsi masyarakat di era otonomi daerah.

## 3. Studi Dokumentasi

Menurut Danial dan Wasriah (2009:79) mengemukakan:

Studi dokumentasi adalah mengumpulkan sejumlah dokumen yang diperlukan sebagai bahan data informasi sesuai dengan masalah penelitian, seperti peta, data statistik, jumlah dan nama pegawai, data siswa, data penduduk; grafik, gambar, surat-surat, foto, akte, dsb.

Data yang diperoleh melalui kajian dokumentasi ini dapat dipandang sebagai narasumber yang dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan yang diajukan

oleh peneliti. Jadi, melalui studi dokumentasi ini peneliti dapat memperkuat data hasil penyebaran angket dan wawancara yang telah dilaksanakan.

#### **4. Studi literatur**

Teknik ini dilakukan dengan cara membaca, memperoleh buku-buku, dan sebagainya yang ada hubungannya dengan masalah yang dibahas. Hal ini dimaksudkan untuk memperoleh data teoritis yang sekiranya dapat mendukung kebenaran data yang diperoleh melalui penelitian.

#### **H. Lokasi dan Subjek Penelitian**

##### **1. Lokasi Penelitian**

Dalam penelitian ini yang menjadi Lokasi Penelitian adalah Desa Margahayu Selatan, Kecamatan Margahayu Kabupaten Bandung. Alasan memilih desa tersebut karena banyak ditemukan masyarakat desa margahayu selatan hanya lebih memilih untuk diam dan tidak mau mengetahui kondisi yang sebenarnya terjadi dalam pemerintahan desanya.

##### **2. Subjek Penelitian**

Dalam penelitian ini yang menjadi subjek penelitian adalah masyarakat desa, Kepala desa, tokoh masyarakat, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di desa Margahayu Selatan, Kecamatan Margahayu Kabupaten Bandung.