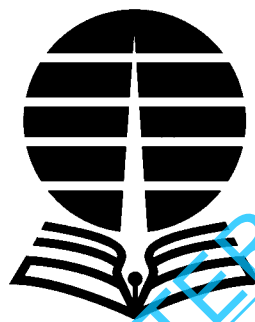


**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**ANALISIS KINERJA KEBIJAKAN PENGANGKATAN  
SEKRETARIS DESA MENJADI PEGAWAI NEGERI SIPIL  
DI KABUPATEN FLORES TIMUR**



**TAPM Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
Gelar Magister Sains Dalam Ilmu Administrasi  
Bidang Minat Administrasi Publik**

**Disusun Oleh :**

**PETRUS PEDO MARAN**

**NIM: 018397401**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS TERBUKA  
JAKARTA  
2013**

## RINGKASAN

**Analisis Kinerja Kebijakan Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Flores Timur**

Petrus Pedo Maran

Universitas Terbuka

maranpetrus@yahoo.co.id

**Kata-kata kunci :** Analisis kebijakan, sekretaris desa, Pegawai Negeri Sipil

Kebijakan publik adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan pejabat publik berupa penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan yang bertujuan untuk mengatasi masalah publik serta mengatur kehidupan bersama, serta pada akhirnya juga harus dianalisis guna mengetahui kinerja kebijakan itu sendiri.

Analisis kebijakan mencakupi proses perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan dan evaluasi. Sebagai sebuah kebijakan publik, pengangkatan sekretaris desa di Kabupaten Flores Timur bertujuan mencapai penyelenggaraan administrasi desa yang efektif dan efisien. Persoalannya adalah setelah diimplementasikan enam tahun lalu sejak tahun 2007, apakah kinerja kebijakan tersebut telah mencapai tujuan yang diharapkan.

Berdasarkan permasalahan di atas maka tujuan penelitian adalah untuk menganalisis pelaksanaan kebijakan pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS di Kabupaten Flores Timur, melalui analisis proses, hasil (*output*) dan *outcome* kebijakan. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif sehingga menggunakan analisis data kualitatif model *spradley* dengan cara membagi domain analisis ke dalam tiga dimensi yakni proses, *output* dan *outcome* kebijakan.

Hasil analisis data menunjukkan pada dimensi proses pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS tidak menggunakan mekanisme pengadaan tetapi pengangkatan pegawai yang diatur dalam PP Nomor 45 Tahun 2007. Dimensi *output* menunjukkan bahwa kebijakan ini hanya berdampak pada 6,06% dari seluruh aparat desa yang berjumlah 2367 sehingga tidak menghasilkan perubahan yang signifikan terhadap peningkatan kapasitas. Perubahan status sekretaris desa menjadi PNS menghasilkan juga perbedaan profil struktur organisasi pemerintah desa. Terdapat tiga tipe desa, yakni Desa Tipe A dengan status sekretaris desa PNS, Desa Tipe B dengan status sekretaris desa non PNS dan Desa Tipe C dengan jabatan sekretaris desa yang lowong atau tidak diisi. Dimensi *outcome*, kebijakan ini belum memberi dampak pada peningkatan kualitas penyelenggaraan administrasi pemerintahan di desa.

Berdasarkan kesimpulan analisis data maka direkomendasikan tiga hal yakni *pertama*, jika kebijakan ini dilanjutkan maka mekanismenya harus diubah dari pengangkatan menjadi pengadaan PNS bagi sekretaris desa sehingga mengutamakan tes kompetensi. *Kedua*, segera mengisi kekosongan sekretaris desa akibat adanya keputusan bupati untuk menghentikan pengangkatan dan pergantian sekretaris desa non PNS. *Ketiga*, mendesain ulang kedudukan, tugas, dan fungsi kepala desa, sekretaris desa dan perangkat desa lainnya melalui restrukturisasi organisasi pemerintah desa dengan menerapkan model lini dan staf. *Keempat*, bimbingan dan pelatihan teknis bagi sekdes baik PNS maupun non PNS. Dengan demikian kebijakan pengangkatan sekretaris desa merupakan inovasi serta media pemberdayaan bagi peningkatan kapasitas pemerintah desa.

## SUMMARY

### *Analysis Performance Of Adoption Policies Secretary Of The Village Became A Civil Servant In East Flores Regency*

*Petrus Pedo Maran*

*University Terbuka*

*maranpetrus@yahoo.co.id*

*Key words: policy analysis, public policy performance, Secretary of the village. Public policy is the actions undertaken by the Government and public authorities such as the preparation of agendas, policy formulation, adoption of policies, policy implementation, and evaluation of policies which aim to tackle the problem of the public as well as to organize life together, and in the end should also be analysed in order to know the performance of the policy itself.*

*Policy analysis encompasses the process of formulating the problem, forecasting, recommendation, monitoring and evaluation. As a public policy, the appointment of the Secretary of the village in East Flores Regency aims to increase the capacity of the village Government to achieve the implementation of administration of villages that are effective and efficient. The issue is how the processes, outcomes and impact of the policy on the appointment of the Secretary of the village became a civil servant in East Flores Regency has indicated that the performance of the policy as expected.*

*Based on the above issues, then the purpose of the research was to see an overview of the implementation of the policy on the appointment of the Secretary of the village became a civil servant in East Flores Regency, through analysis of the processes, outcomes and impact of the policy. This study used a qualitative approach so using data analysis model by way of dividing spradley domain analysis into the process, outcomes and impact of the policy.*

*Results of the analysis of the data shows the dimensions of the process of the appointment of the Secretary of the village became a civil servant has met the terms and conditions as set forth in Regulation No. 45 of 2007. Outcome dimension indicates that these policies only affect 6.06% of the entire apparatus of the village amounted to 2367 so it does not produce a significant change with respect to capacity-building. Changes in the status of a village Secretary of civil servant is also generating differences in the profile of government organizational structure of the village. There are three types of villages, namely type A with village Secretary status of civil servant, village type B status with the Secretary of the village of non civil servants and Village Type C with the title of Secretary of the village are open or not filled. Dimensions of learning outcomes, this policy has yet to give an impact on improving quality of government administration in teh village*

*Based on the conclusions of the analysis of the data then recommended three things namely, first, if the policy is dilanjutkna then the mechanism should be changed from pengakatan to procure civil servant to the Secretary of the village so as to give priority to test competence. Second, immediately fill the void due to the Secretary of the village's decision to terminate the appointment of the Governors and the turn Secretary of the village non civil servant. Third, redesigning the status, tasks, and functions of the village chief, Secretary of the village and other villages of devices through the restructuring of government organizations by applying the model village and line staff. Thus the village Secretary appointment policy innovation and organizational learning media for the village government.*

**PROGRAM PASCA SARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PERNYATAAN**

TAPM yang berjudul ANALISIS KINERJA KEBIJAKAN PENGANGKATAN SEKRETARIS DESA MENJADI PEGAWAI NEGERI SIPIL DI KABUPATEN FLORES TIMUR adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang saya kutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Apabila dikemudian ternyata ditemukan adalah penjiplakan (*plagiat*) maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Larantuka, 12 Oktober 2013

Yang Menyatakan



( Petrus Pedo Maran )  
NIM. 018397401

**LEMBAR PERSETUJUAN TAPM**

Judul TAPM : ANALISIS KINERJA KEBIJAKAN PENGANGKATAN  
SEKRETARIS DESA MENJADI PEGAWAI NEGERI  
SIPII DI KABUPATEN FLORES TIMUR

Penyusun TAPM : Petrus Pedo Maran  
NIM : 018397401  
Program Studi : Pasca Sarjana Magister Administrasi Publik  
Hari/Tanggal : Sabtu/12 Oktober 2013  
Waktu : 16.45-18.45 Wita

Menyetujui :

Pembimbing I,



Dr. PETRUS KASE, M. Soc. Sc.

NIP. 196208091988031002

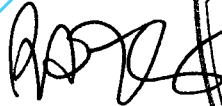
Pembimbing II,



Dr. STANIS MAN, SE. M.Si.

Mengetahui,

Ketua Bidang Ilmu/  
Ketua Bidang Ilmu Sosial dan Ilmu  
Politik



Florentina Ratih Wulandari, S.IP, M.Si

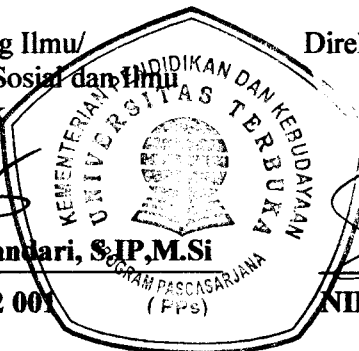
NIP. 19710609 19980 2 001

Direktur Program Pasca Sarjana



Suciati, MSc, Ph.D

NIP.19520313 198503 2 001



**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCA SARJANA  
STUDI ADMINISTRASI PUBLIK**

**PENGESAHAN**

Nama : Petrus Pedo Maran  
 NIM : 018397401  
 Program Studi : Magister Administrasi Publik  
 Judul Tesis : ANALISIS KINERJA KEBIJAKAN PENGANGKATAN  
 SEKRETARIS DESA MENJADI PEGAWAI NEGERI  
 SIPIL DI KABUPATEN FLORES TIMUR

Telah dipertahankan di hadapan Sidang Komis. Penguji TAPM Pasca Sarjana  
 Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka pada:

Hari/tanggal : Sabtu/12 Oktober 2013  
 Waktu : 16.45-18.45 Wita

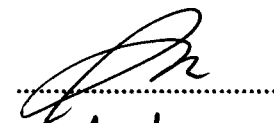
Dan telah dinyatakan LULUS

**KOMISI PENGUJI TAPM**

Ketua Komisi Penguj : Drs. Ribut Alam Malau, M.Si

  
 .....


Pangaji Ahli : Prof.Dr. Sangkala

  
 .....

Pembimbing I : Dr. Petrus Kase, M. Soc.Sc.

  
 .....

Pembimbing II : Dr.Stanis Man, SE. M.Si

  
 .....

## KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, atas segala anugerah dan berkat-Nya, sehingga saya dapat menyelesaikan penulisan Tugas Akhir Program Magister (TAPM) ini. TAPM ini disusun dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Terbuka.

Menyadari keterbatasan dan kekurangan dalam penulisan TAPM ini maka dengan kerendahan hati penulis berharap agar para penguji dan pembimbing dapat memberikan masukan bagi penulis untuk melakukan perbaikan-perbaikan menuju kesempurnaan tulisan ini.

TAPM ini dapat diselesaikan dengan dukung berbagai pihak dalam bentuk dan caranya masing-masing. Oleh karena itu sudah sepantasnya saya menyampaikan terima kasih kepada :

1. Direktur Program Pascasarjana Universitas Terbuka.
2. Kepala UPBJJ-UT Kupang selaku penyelenggara Program Pascasarjana.
3. Bapak Ibu Penguji dan Pembimbing yang menguji, membimbing dan mengarahkan saya dalam penyempurnaan TAPM ini.
4. Kepala Bidang Ilmu/Program Magister Administrasi Publik.
5. Isteri dan Anak-anakku tercinta yang sangat setia mendukung dan memberikan perhatian kepada saya.
6. Para Dosen, Tutor dan Pengasuh Mata Kuliah dan Narasumber.
7. Rekan-rekan mahasiswa yang cukup banyak membantu saya.

Akhirnya saya berharap Tuhan Yang Maha Kuasa berkenan membalas kebaikan semua pihak yang telah membantu saya. Semoga TAPM ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Larantuka, Agustus 2013

Penulis,

Petrus Pado Maran

UNIVERSITAS TERBUKA



**Kupersembahkan**

**Buat Istriku Tercinta :  
Putu Juli Rahmawati, SH**

**Dan buah kasih kami  
Yohanes Berchmans Baruna Lado Maran  
Dan  
Thomas Vilanova Wisnu Komang Sari Maran**

**(Spirit dan hidupku)**

UNIVERSITAS TERBUKA

## DAFTAR ISI

Abstrak .....	ii
Lembar Persetujuan .....	v
Lembar Pengesahan .....	vi
Kata Pengantar .....	vii
Daftar Isi .....	ix
Daftar Gambar .....	xi
Daftar Tabel .....	xiii
Daftar Lampiran .....	xiv
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Perumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	10
D. Kegunaan Penelitian .....	10
<b>BAB II TINJUAN PUSTAKA .....</b>	<b>12</b>
A. Kajian Penelitian Terdahulu .....	12
B. Kajian Teori .....	18
1. Kebijakan Publik .....	18
2. Analisa Kebijakan Publik .....	28
3. Desa .....	48
C. Kerangka Pikir .....	72
<b>BAB III METODOLOGI PENELITIAN .....</b>	<b>77</b>
A. Desain Penelitian .....	77
B. Fokus Penelitian .....	78
C. Objek Penelitian .....	79
D. Jenis dan Sumber Data .....	80
E. Instrumen dan Teknik Pengumpulan Data .....	81
F. Narasumber dan Informan .....	82
G. Teknik Pengujian Keabsahan Data .....	84
H. Teknik Analisis Data .....	84
I. Waktu Pelaksanaan Penelitian .....	86
<b>BAB IV TEMUAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>89</b>
A. Gambaran Umum .....	89
B. Karakteristik Pemerintahan .....	94
C. Hasil Penelitian .....	100
1. Dimensi Proses .....	100
2. Dimensi Hasil .....	104
3. Dimensi Dampak ( <i>Outcomes</i> ) .....	106
a. Ketatalaksanaan .....	106
b. Hubungan kerja .....	111
c. Manajemen perencanaan desa .....	117

	d. Manajemen keuangan .....	118
	e. Manajemen sumber daya aparatur .....	119
	f. Manajemen logistik dan kekayaan desa .....	123
	g. Manajemen pengawasan .....	124
	h. Manajemen pelayanan public .....	126
	i. Manajemen kepemimpinan Kepala Desa .....	127
D.	Pembahasan .....	130
	1 Dimensi Proses .....	130
	2 Dimensi Hasil ( <i>Output</i> ) .....	131
	3 Dimensi Dampak ( <i>Outcomes</i> ) .....	133
	a. Ketatalaksanaan .....	134
	b. Hubungan kerja .....	136
	c. Manajemen perencanaan desa .....	137
	d. Manajemen keuangan .....	137
	e. Manajemen sumber daya aparatur .....	138
	f. Manajemen logistik dan kekayaan desa .....	139
	g. Manajemen pengawasan .....	149
	h. Manajemen pelayanan public .....	141
	i. Manajemen kepemimpinan Kepala Desa .....	141
BAB V	KESIMPULAN DAN SARAN .....	144
	A. Simpulan .....	144
	B. Saran .....	147
	DAFTAR PUSTAKA .....	150
	LAMPIRAN .....	154
	1. Daftar Sekdes PNS .....	154
	2. Pedoman Wawancara .....	170
	2. Pedoman Observasi .....	172
	3. Biodata Penulis .....	177

## DAFTAR GAMBAR

NO	URAIAN	HAL
1.1.	<i>Focus Group Discussion</i> Rapat Kerja Para Camat	7
2.1.	Model Kebijakan Publik Sebagai Sistem Nilai	19
2.2.	Model Pemahaman Kebijakan Publik	21
2.3.	Pengembangan Pemahaman Kebijakan Publik	22
2.4.	Lima Prosedur Analisis Kebijakan Publik	31
2.5.	Kedekatan Prosedur Analisis Kebijakan dengan Tipe-Tipe Pembuatan Kebijakan	34
2.6.	Dimensi Penilaian Kinerja Kebijakan	37
2.7.	Kerangka Pikir Penelitian	77
3.1.	Tahapan Analisis Data <i>Spradley</i>	87
3.2.	Teknik Analisis Data <i>Spradley</i>	88
4.1.	Peta Administrasi Kabupaten Flores Timur	89
4.2.	Penduduk Flores Timur Berdasarkan Kecamatan	92
4.3.	Kepala Bidang BPMD Kabupaten Flores Timur Saat Diwawancara	102
4.4.	Kepala BPMD Kabupaten Flores Timur Saat Diwawancara	103
4.5.	Sekdes Waibao Kecamatan Tanjung Bunga Ketika Diobservasi	103
4.6.	Sekdes Bandona Kecamatan Tanjung Bunga Ketika Diobservasi	107
4.7.	Struktur Organisasi Pemerintah Desa Tipe A.	108
4.8.	Struktur Organisasi Pemerintah Desa Tipe B.	109
4.9.	Struktur Organisasi Pemerintah Desa Tipe C.	110
4.10.	Struktur Organisasi Pemerintah Desa.	113
4.11.	Bapak Danel Tokoh Masyarakat Pajinian Kecamatan Adonara Barat	114
4.12.	Kepala Desa Waiwadan Kecamatan Adonara Barat	115
4.13.	Sekdes Waiwadan Kecamatan Adonara Barat	116

4.14.	Kepala BPMD Kabupaten Flores Timur Saat Diwawancara	117
4.15.	Kepala Desa Waibao Kecamatan Tanjung Bunga Ketika Diobservasi	119
4.10.	Kepala BPMD Kabupaten Flores Timur Saat Diwawancara	121
4.10.	Kepala Desa Waiwadan Kecamatan Adonara Barat	124
4.18.	Bapak Anselmus, Camat Wotan Ulumado Ketika Diwawancara	125
4.19.	Bapak Martinus Sugi Bersama Staf di Kantor Camat Tanjung	126
4.20.	Bupati Flores Timur Didaulat Sebagai Pemimpin Masyarakat Melakukan Ritual Adat <i>Bau Lolon</i> Saat Observasi	127
4.21.	Sekdes Bandona Kecamatan Tanjung Bunga Ketika Diobservasi	129
5.1.	Struktur Organisasi Pemerintah Desa Saat ini	148
5.2.	Struktur Organisasi Pemerintah Desa Ideal	149

UNIVERSITAS TERBUKA

**DAFTAR TABEL**

<b>NO</b>	<b>URAIAN</b>	<b>HAL</b>
1.1.	Data Aparat Desa se Kabupaten Flores Timur	4
2.1.	Tiga Pendekatan Analisis Kebijakan Publik	29
2.2.	Kriteria Evaluasi Kebijakan Publik	42
2.3.	Tiga Pendekatan Evaluasi Kebijakan	45
2.4.	Teknik Evaluasi dengan Tiga Pendekatan	46
2.5.	Pedoman Wawancara Untuk Suatu <i>User-Survey Analysis</i>	47
3.1.	Profil Informan Penelitian	84
3.2.	Kriteria dan Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data	85
4.1.	Wilayah Administrasi Kabupaten Flores Timur	90
4.2.	Jumlah Desa per Kecamatan dalam Kabupaten Flores Timur	97
4.3.	Jumlah Desa Baru Kabupaten Flores Timur Tahun 2010	98
4.4.	Data Aparat Desa se Kabupaten Flores Timur	94
4.5.	Tahapan Pengangkatan Sekdes di Kabupaten Flores Timur	104
4.6.	Jumlah Aparat Desa di Kabupaten Flores Timur Keadaan Mei 2013	119

**DAFTAR LAMPIRAN**

<b>NO</b>	<b>URAIAN</b>	<b>HAL</b>
Lampiran 1.	Tahap I Pengangkatan Sekdes PNS	155
Lampiran 2.	Tahap II Pengangkatan Sekdes PNS	162
Lampiran 3.	Tahap III Pengangkatan Sekdes PNS	167
Lampiran 4.	Pedoman Wawancara	170
Lampiran 5.	Pedoman Observasi	172

UNIVERSITAS TERBUKA

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Pergeseran paradigma pemerintahan dari sentralistis kepada desentralistis berdampak pada perubahan konsep dan cara pandang dalam merumuskan langkah penguatan kapasitas pemerintahan di tingkat daerah dan desa. Pengakuan negara terhadap otonomi desa menjadikan desa sebagai sebuah komunitas yang memiliki seluruh tatanan pemerintahan otonom yang mandiri dalam menyelenggarakan segala urusan rumah tangganya. Penyelenggaraan pemerintahan desa dan susunan organisasinya tidak lagi sekedar cermin sejarah pemerintahan masa lalu dengan segala keaslian tradisional yang diwariskan secara alamiah. Salah satu unsur paling penting adalah pembaharuan pemerintahan tradisional desa agar dapat menjalankan fungsi pemerintahan dan pelayanan seirama dengan perkembangan tuntutan masyarakat saat ini.

Dalam perspektif penyelenggaraan pemerintahan kebijakan publik senantiasa mewakili sebuah perubahan paradigma. Perubahan cara pandang negara terhadap otonomi desa dan pengaturan penyelenggaraan pemerintahan desa diawali dari dan dengan kebijakan publik. Salah satu yang mau dikaji dalam tulisan ini adalah kebijakan pengangkatan sekretaris desa (Sekdes) menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang secara konstitusional termuat dalam Pasal 202 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.



Penjabaran amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 oleh pemerintah dilakukan dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa (Sekdes) Menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Tujuan diterbitkannya PP Nomor 45 Tahun 2007 agar permasalahan mengenai tertib administrasi pemerintahan dan pembangunan serta pelayanan dan pemberdayaan masyarakat akan dapat berjalan secara efektif (Penjelasan Umum atas PP Nomor 45 Tahun 2007).

Cara pandang pemerintah pusat dalam kebijakan ini menggambarkan bahwa kebijakan pengangkatan Sekdes menjadi PNS merupakan suatu kebutuhan yang sifatnya mendesak, karena dengan demikian akan menjadikan profesionalitas dalam bekerja dan meningkatkan kualitas penyelenggaraan administrasi Pemerintahan Desa. Selain itu desa merupakan instansi pemerintah paling bawah dan sangat perlu untuk diperketat dari aspek validitas data masyarakat. Justru dengan sekretaris desa menjadi PNS, pemerintah di tingkat desa nantinya akan lebih baik dari pada sebelumnya. Dengan adanya Sekdes menjadi PNS maka paling tidak sebagai unsur dominan dalam penguatan kapastias pemerintahan desa.

Menurut Direktur Pemerintahan Desa dan Kelurahan Kementerian Dalam Negeri, Parsadan Girsang, pengisian jabatan Sekdes dengan status PNS tersebut merupakan salah satu program dari Kemendagri yang tertuang dalam RPP tentang pemantapan Desa dan Kelurahan. Lebih lanjut Girsang menyatakan bahwa kondisi administrasi Desa terutama di luar Pulau Jawa sangat amburadul, sehingga Pemerintah perlu memikirkan adanya perangkat desa yang bisa

mengatur sistem administrasi Desa. Dan menurutnya orang yang paling tepat adalah Sekdes itu sendiri.

Guna mewujudkan Pemerintahan Daerah yang maju, profesional serta tercapainya pelayanan publik yang baik maka sangat penting memperkuat organisasi Pemerintah Desa. Kelemahan Pemerintah Desa saat ini adalah status perangkatnya yang belum jelas. Perangkat desa pada umumnya bekerja atas dasar pengabdian kepada Desa. Namun, apabila seluruh perangkat Desa yang diangkat sebagai PNS, maka akan dapat memberatkan keuangan Pemerintah Daerah dan Pemerintah pusat. Oleh karena itu, yang diangkat PNS hanya sekretaris desa dengan alasan sekretaris desa menjadi otak manajemen dan administrasi di kantor Pemerintah Desa (Wasistiono dan Tahir, 2006:34)

Kebijakan tentang pemberian status PNS bagi sekdes yang merupakan ketentuan baru dalam dunia pemerintahan di Indonesia harus diyakini sebagai usaha untuk memperbaiki kualitas sistem pemerintahan negara Indonesia secara umum dan penyelenggaraan pemerintahan di tingkat desa secara khusus. Walaupun setiap kebijakan publik selalu tidak dapat dilihat sepihak dari kacamata ilmu administrasi saja, melainkan juga harus dipandang dari kajian ilmu lainnya.

Di Kabupaten Flores Timur pengangkatan Sekretaris Desa sebelum adanya kebijakan ini dilakukan dengan Surat Keputusan Kepala Desa. Sekretaris Desa dan perangkat desa lainnya diangkat dan dilantik oleh Kepala Desa. Pengangkatan tersebut tidak dalam status PNS. Kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS dilakukan sejak Tahun 2007 sampai dengan Tahun 2010. Dalam kurun waktu tiga tahun tersebut telah diangkat 144 orang dari 229 sekretaris desa

---

<sup>1</sup> <http://prajabali.blogspot.com/2009/03/kebijakan-pengangkatan-sekdes-menjadi.html> yang diunduh pada Kamis, 7 Maret 2013

menjadi PNS. Setelah berjalan kurang lebih 6 (enam) tahun mestinya masyarakat sudah harus merasakan hasil yang dicapai sebagaimana tujuan kebijakan ini.

Kabupaten Flores Timur memiliki jumlah aparatur pemerintah desa sebanyak 2.376 orang termasuk didalamnya adalah sekdes. Data aparat pemerintah desa di Kabupaten Flores Timur digambarkan pada tabel berikut :

**Tabel 1.1. Data Aparat Desa se Kabupaten Flores Timur**

NO	KECAMATAN	JLH DESA	KADES	SEKDES				KA-UR	KA-DUS	KET
				JML	PNS	NON PNS	LOWONG			
1.	Larantuka	2	2	2	2	-	-	8	7	
2.	Wulanggintang	11	11	11	8	2	1	44	40	
3.	Tanjung Bunga	16	16	16	6	8	2	64	60	
4.	Lewolema	7	7	7	4	-	-	28	31	
5.	Ile Mandiri	8	8	8	4	2	2	32	27	
6.	Demon Pagong	7	7	7	4	1	2	28	24	
7.	Titehena	14	14	14	9	2	3	56	51	
8.	Ile Bura	7	7	7	5	-	2	28	18	
9.	Solor Timur	17	17	17	13	4	-	68	59	
10.	Solor Barat	14	14	14	6	5	3	56	38	
11.	Solor Selatan	7	7	7	2	4	1	28	25	
12.	Adonara Timur	19	19	19	12	3	4	76	64	
13.	Adonara Barat	18	18	18	17	-	1	72	53	
14.	Adonara Tengah	13	13	13	11	2	-	52	47	
15.	Ile Boleng	21	21	21	14	6	1	84	67	
16.	Witihama	16	16	16	8	2	6	64	51	
17.	Kelubagolit	12	12	12	8	4	-	48	41	
18.	Adonara	8	8	8	3	3	2	32	29	
19.	Wotan Ulumado	12	12	12	8	4	-	48	44	
	<b>JUMLAH</b>	<b>229</b>	<b>229</b>	<b>229</b>	<b>144</b>	<b>52</b>	<b>33</b>	<b>916</b>	<b>776</b>	

Sumber : Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Flores Timur (Tahun 2013).

Jumlah desa di Kabupaten Flores Timur adalah 229 Desa dan 21 Kelurahan yang tersebar di tiga pulau yakni Pulau Flores Bagian Timur, Pulau Adonara dan Pulau Solor. Perbedaan pada ketiga pulau tersebut sekaligus menggambarkan karakteristik desa yang majemuk dan permasalahan yang beragam pula.

Sebagaimana sudah dijelaskan bahwa tujuan kebijakan ini adalah dalam rangka peningkatan kapasitas pemerintah desa. Dengan demikian setelah berjalan kurang lebih enam tahun diharapkan kinerja kebijakan ini sudah harus dirasakan manfaatnya baik oleh institusi pemerintah sendiri maupun oleh masyarakat di desa. Keadaan faktual di lapangan menunjukkan kondisi yang kontradiktif antara tujuan kebijakan tersebut dengan praktek penyelenggaraan pemerintahan di desa, antara keadaan saat ini dengan kondisi sebelum adanya kebijakan.

Ketertarikan melakukan penelitian di Kabupaten Flores Timur adalah atas dasar pertimbangan bahwa selama ini penelitian lebih sering dilakukan di daerah Jawa atau wilayah perkotaan atau paling tidak di desa dengan tingkat pendidikan dan penghasilan aparat desa yang sudah cukup memadai. Fenomena ini digambarkan oleh beberapa Camat dalam Rapat Kerja dengan Wakil Bupati Flores Timur pada tanggal 5 Januari 2013. Forum rapat kerja camat tersebut sebagai *focus group discussion*<sup>2</sup> bagi permasalahan pemerintahan desa. Disharmoni internal pemerintah desa digambarkan oleh Bapak Petrus Wulogening, Camat Titehena yang mengatakan bahwa,

"Hasil pembinaan dan pemantauan kami terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa di Kecamatan Titehena selama ini menggambarkan situasi yang mengkuatirkan karena ada empat desa yang diwarnai konflik dan kesenjangan antara aparat pemerinta desa yakni :

---

<sup>2</sup> Hariwijaya 2007:72-73 dalam <http://frenndw.wordpress.com/2011/03/15/teknik-pengumpulan-data-wawancara-dan-fgd-forum-group-discussion/> diunduh pada tanggal 4 Agustus 2013, 16 45 wita.

1. Desa Tenawahang  
Konflik antara kepala desa dengan sekretaris desa (Sekdes PNS).
2. Desa Konga  
Konflik antara sekdes (PNS) dengan perangkat desa lainnya.
3. Desa Ilegerong  
Konflik antara kepala desa dengan sekretaris desa (Sekdes PNS).
4. Desa Lewolaga  
Konflik antara kepala desa dengan sekretaris desa (Sekdes PNS).<sup>3</sup>

Situasi yang sama juga terjadi di Kecamatan Solor Timur. Beberapa Sekdes PNS di Kecamatan ini justru tidak bisa melaksanakan tugas karena tidak mampu. Hal ini diungkapkan oleh Bapak Zulkarnaen, Camat Solor Timur yakni bahwa,

"Semestinya saat ini pembinaan terhadap 17 desa di Kecamatan Solor Timur harus lebih ringan dan terbantu karena halinya 13 sekdes PNS yang sudah bekerja. Hanya 4 desa saja yang sekdesnya tidak dapat diangkat menjadi PNS. Namun kenyataannya memberikan gambaran bahwa hampir semua desa (13 desa) yang sekdesnya sudah diangkat menjadi PNS terdapat suasana kecemburuan yang sangat mempengaruhi pelaksanaan tugas-tugas dan pelayanan pemerintahan. Persoalan lebih berat terjadi pada desa Motong Wutun dan Desa Watanhura I. Pada kedua desa ini, praktis sekdes (PNS) tidak mampu melaksanakan tugas dengan baik sehingga menjadi beban dan kesulitan bagi kepala desa dan perangkat desa lainnya."<sup>4</sup>

Lain halnya dengan Camat Wulanggitan, bapak Mateus Uran. Secara lebih mengejutkan ia menceritakan pengalamannya bahwa,

"Suasana kekeluargaan yang selama ini menjadi semangat dasar penyelenggaraan pemerintahan di desa semakin menghilang. Hampir semua desa di wilayah Kecamatan Wulanggitan diwarnai suasana kecemburuan dan sensitivitas antara para pemimpin desa tersebut. Di Desa Ojandetun kepala desa lebih sering memberikan pekerjaannya kepada sekdes dengan dalih penghasilan sekdes lebih besar jadi harus diberi tanggung jawab yang lebih besar. Sedangkan di Desa Nileknoheng kepala desa meminta Camat untuk mengganti sekdes PNSnya dengan sekdes PNS lainnya karena dianggap tidak mampu. Perlu ada kebijakan rolling tempat tugas sekdes PNS untuk memperbaiki kinerjanya."<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Petrus Wulogeni, Camat Titehena dalam Rapat Kerja Para Camat Tingkat Kabupaten Flores Timur pada tanggal 5 Januari 2013.

<sup>4</sup> Zulkarnaen, Camat Solor Timur pada tanggal 5 Januari 2013.

<sup>5</sup> Mateus Uran, Camat Wulanggitan pada tanggal 5 Januari 2013.

**Gambar 1.1. Rapat Kerja Para Camat Dengan Wakil Bupati Flores Timur.**



Sumber : Peneliti(2013)

"Dampak Kebijakan pengangkatan atau penempatan sekretaris desa menjadi PNS dapat ditinjau dari dua sisi, yakni dari sisi proses dan dari sisi keluaran. Pada tataran proses adanya perubahan aturan hukum yang terkait dengan pelaksanaan Undang-Undang tersebut, baik dari segi mekanisme pengangkatan, pertanggungjawaban, dan aturan kepegawaian."<sup>6</sup>

Gambaran oleh para camat dalam *focus group discussion* tersebut tidak jauh berbeda dengan kondisi permasalahan secara nasional yang diuraikan diuraikan oleh Fariah Ulfah sebagai berikut :<sup>7</sup> *Pertama*, sekdes yang telah menjadi PNS akan merasa bahwa Kades bukan atasannya karena sekdes merasa diangkat oleh pemda dan kades adalah hasil dari pemilihan langsung oleh rakyat. *Kedua*, kebijakan ini memicu munculnya assosiasi-assosiasi baru dari kalangan perangkat desa yang akan menuntut untuk ikut diangkat menjadi PNS, sehingga kedepan desa akan diisi secara keseluruhan oleh PNS. *Ketiga*, pengangkatan sekdes menjadi PNS belum tentu akan memberikan perbaikan kepada sistem administrasi desa, contohnya kalau memang awalnya sekdes yang sebelumnya kurang memiliki kemampuan administrasi maka setelah diangkat menjadi PNS pun, kemampuan administrasinya tetap akan seperti semula. Karena yang

<sup>6</sup> Turiman Fachrurahman, op.cit.,hal 6

<sup>7</sup> <http://fahriahulfah.blogspot.com/2010/12/implementasi-kebijakan-tentang.html>, Kamis, 7 Maret 2013

diangkat menjadi PNS yaitu orang yang sama maka tidak akan memberikan jaminan bahwa administrasi desa akan menjadi lebih baik". *Keempat*, timbulnya kesenjangan sosial antara sekdes berstatus PNS dengan aparat desa yang lain adalah sebuah konsekuensi yang tidak mungkin dihindari. Penyebab kesenjangan yang begitu nyata terlihat adalah tentang perbedaan insentif yang akan diterima sekdes berstatus PNS dengan aparat desa yang lain. Hal ini merupakan sebuah ironisme, jika seorang sekdes yang secara struktur merupakan bawahan kepala desa, memperoleh insentif lebih besar daripada atasannya. Kondisi ini merupakan ancaman bagi stabilitas dan harmonisasi penyelenggaraan pemerintahan desa. *Kelima*, adanya keinginan agar sekdes PNS yang akan bertugas di desa-desa tersebut merupakan seorang "putra desa" yang merupakan orang asli atau keturunan masyarakat setempat. Dan sebaliknya menolak kehadiran sekdes PNS dari luar desa. Dan *keenam*, status PNS bagi sekdes secara teoritis akan menyulitkan kontrol kepala desa terhadap sekdes, karena secara psikologis, sekdes akan lebih taat kepada atasan kepegawaiannya, dalam hal ini camat atau bupati.

Sekalipun terjadi penilaian yang bervariasi sebagaimana dijelaskan di atas namun pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS masih dianggap sebagai langkah strategis untuk percepatan penguatan kemandirian desa. Hal ini disebabkan karena kebijakan pengangkatan sekretaris desa PNS didasarkan kajian terhadap permasalahan penyelenggaraan pemerintahan desa. Guna memahami gambaran implementasi kebijakan pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS dan bagaimana tingkat keberhasilan kinerja kebijakan ini maka diperlukan analisis terhadap kinerja kebijakan ini. Dalam perspektif analisis kebijakan publik tersebut

maka muncul keinginan untuk mengetahui bagaimana implementasinya di Kabupaten Flores Timur. Bagaimana tingkat keberhasilan kebijakan tersebut bagi peningkatan kapasitas pemerintahan desa. Serta dampak dan pengaruh yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut.

Berdasarkan dorongan untuk mengetahui lebih dalam implementasi kebijakan tersebut berhasil guna dan berdaya guna bagi penyelenggaraan pemerintahan desa, maka dalam penelitian ini penulis mengambil judul “ANALISIS KINERJA KEBIJAKAN PENGANGKATAN SEKRETARIS DESA MENJADI PNS DI KABUPATEN FLORES TIMUR.

## **B. Perumusan Masalah**

Fokus penelitian ini adalah pada kinerja kebijakan pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS di mana satu sisi diharapkan membawa dampak positif bagi peningkatan kapasitas penyelenggaraan pemerintahan desa tetapi sisi lainnya belum mencapai keberhasilan tujuan kebijakan itu sendiri.

Berdasarkan uraian di atas dapat ditemukan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana proses pengangkatan sekdes menjadi PNS di Kabupaten Flores Timur?
2. Sejauhmana hasil (*output*) yang diperoleh dari kebijakan pengangkatan sekdes PNS tersebut?
3. Bagaimana dampak (*outcome*) kebijakan tersebut terhadap penyelenggaraan administrasi pemerintahan di desa?



Dengan demikian maka pertanyaan yang dapat menuntun kepada masalah penelitian ini adalah : Bagaimana proses, hasil dan dampak pelaksanaan kebijakan pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS di Kabupaten Flores Timur?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Menalisis realita proses pengangkatan sekdes menjadi PNS di Kabupaten Flores Timur?
2. Menganalisis hasil (*output*) yang diperoleh dari kebijakan pengangkatan sekdes PNS tersebut?
3. Menganalisis dampak (*outcome*) kebijakan tersebut terhadap penyelenggaraan administrasi pemerintahan di desa?

### **D. Kegunaan Penelitian**

Sebagaimana tujuan penelitian yang sudah disampaikan di atas dapat tercapai maka akan berguna dalam memberikan sumbangan secara teoritis maupun praktis dalam analisis kebijakan publik.

#### **1. Implikasi Akademis**

Dengan penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam dunia akademis atau ilmu pengetahuan, khususnya bagi pengembangan penelitian-penelitian kebijakan di bidang penguatan kapasitas pemerintahan desa.

## 2. Implikasi Praktis

Manfaat praktis yang diharapkan dari penelitian ini adalah dapat memberikan masukan dan rekomendasi bagi Pemerintah Kabupaten Flores Timur dalam melakukan *redesign* kebijakan-kebijakan ikutan setelah implementasi kebijakan pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS atau sebagai informasi dan pengetahuan bagi *stakeholder* kebijakan sehingga penyelenggaraan pemerintahan desa dapat berjalan lebih efektif dan penguatan kapasitas desa dapat dicapai.

UNIVERSITAS TERBUKA

## BAB II

### KAJIAN TEORI DAN KERANGKA BERPIKIR

#### A. Kajian Penelitian Terdahulu

Upaya pemerintah dalam rangka penguatan dan peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan desa selalu disertai dengan penetapan kebijakan baru baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pembentukan kebijakan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan sering didiskusikan oleh publik sebagai topik yang selalu aktual di kalangan akademisi maupun praktisi. Banyak penelitian yang selalu mengkaji persoalan ini dari perspektif yang berbeda sesuai konteks dan situasi setempat.

Beberapa penelitian terdahulu yang dapat menjadi rujukan sekaligus pembanding dari tulisan ini adalah :

1. Fina Sinarita, Dr. Kushandajani, MA, Supratiwi, S.Sos, M.Si pada tahun 2013 melakukan penelitian tentang Analisis Kebijakan Pengangkatan Sekretaris Desa (Sekdes) Menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kabupaten Demak.<sup>1</sup> Dipublikasikan oleh Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro Jl. Prof. Soedarto SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269, Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id).

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Pengangkatan Sekretaris Desa (Sekdes) menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS)

---

<sup>1</sup> <http://www.fisip.undip.ac.id>

pada tahun 2007-2012 di Kabupaten Demak. Dalam menganalisa menggunakan 4 indikator George C. Edward III yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Kebijakan Pengangkatan Sekdes menjadi PNS di Kabupaten Demak telah berhasil, meskipun dalam penerapannya terdapat kendala dari pihak Sekdes yang menolak kebijakan ini karena bengkok mereka produktif sehingga pendapatan akan menurun drastis setelah diangkat menjadi PNS dan masa pensiun jika sebelum PNS 65 tahun setelah PNS menjadi 56 tahun sehingga rugi 9 tahun. Serta kesenjangan dan rasa diskriminasi bagi Kades dan Perangkat Desa lain yang berada di daerah minus karena bengkok mereka tidak produktif sehingga mereka iri dan juga ingin diangkat PNS agar lebih sejahtera. Pemda mencari solusi agar Sekdes di Kabupaten Demak mau untuk diangkat menjadi PNS dengan Perda No 3 Tahun 2010 yaitu tentang tambahan penghasilan 50% dari bengkok bekas garapannya yang diuangkan dan diberikan tiap bulan, hal tersebut mencegah agar Sekdes tidak dirugikan.

2. Udaya Madjid melakukan penelitian tentang Pengaruh Implementasi Kebijakan Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil Terhadap Kinerja Sekretaris Desa Dan Implikasinya Pada Kualitas Pelayanan di desa.<sup>2</sup>

Permasalahan dalam penelitian ini adalah sejauh mana pengaruh kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS terhadap kinerja sekdes dan dampaknya bagi perbaikan kualitas pelayanan. Fungsi hakiki pemerintahan

---

<sup>2</sup> <http://pustaka.unpad.ac.id/archives/97735/>

adalah pelayanan terhadap masyarakatnya, baik pelayanan umum (public services) maupun pelayanan sipil (civil services).

Tujuan penelitian untuk mengungkap, menganalisis dan mengukur seberapa besar pengaruh implementasi kebijakan pengangkatan sekretaris desa menjadi pegawai negeri sipil terhadap kinerja sekretaris desa, seberapa besar pengaruh kinerja sekretaris desa terhadap kualitas pelayanan desa, dan menemukan konsep baru tentang implementasi kebijakan di bidang administrasi publik terutama kebijakan publik.

Penelitian ini terfokus pada implementasi kebijakan (X) dengan dimensi isi kebijakan dan konteks implementasi berpengaruh terhadap kinerja pegawai (Y) dengan dimensi kuantitatif dan kualitatif serta implikasinya pada kualitas pelayanan (Z) dengan dimensi, meliputi; tangible, reliability, responsiveness, assurance dan empathy. Desain penelitian yang digunakan adalah explanatory survey method dengan pendekatan kuantitatif. Analisis data terhadap 275 orang responden yang diperoleh melalui multi stage cluster sampling yang dikombinasikan dengan simple & stratified random sampling menggunakan analisis jalur (*path analysis*).

Berdasarkan hasil analisis data, dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan pengangkatan sekretaris desa menjadi pegawai negeri sipil berpengaruh signifikan terhadap kinerja sekretaris desa dan implikasinya pada kualitas pelayanan desa. Pada variabel implementasi kebijakan, dimensi isi kebijakan dan konteks implementasi secara signifikan berpengaruh positif terhadap peningkatan kinerja sekretaris desa.

Dari keseluruhan dimensi pada variabel X, maka dimensi isi kebijakan memberikan pengaruh yang paling tinggi dan dimensi konteks implementasi memberikan pengaruh yang paling rendah. Sedangkan variabel kinerja sekretaris desa (Y) memberikan kontribusi/pengaruh terhadap kualitas pelayanan (Z).

Hasil penelitian menunjukkan adanya temuan untuk pengembangan teori Merilee S. Grindle tentang implementasi kebijakan dengan menambahkan pada teori tersebut pentingnya kepedulian pelaksana/implementor kebijakan untuk pencapaian *outcomes*.

3. I Ketut Markeling pada Tahun 2013 melakukan penelitian yang berjudul Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil Daerah. Dipublikasi oleh Fakultas Hukum Universitas Udayana.

Tulisan ini menggunakan metode analisis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan serta pendekatan fakta. Kepentingan yang menyangkut urusan Pemerintahan tentu akan ditangani oleh Pegawai Pemerintahan atau Pegawai Negeri Sipil (PNS). Khususnya Pemerintahan Desa yang dipimpin oleh Kepala Desa dan Perangkat Desa, Sekretaris Desa merupakan salah satu Perangkat Desa yang merupakan PNS Daerah. Melihat UU No.8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan perubahannya UU No.43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No.8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian terkait dengan pengangkatan PNS dengan penjelasan Pasal 16 ayat (1) yang ada didalamnya. Rumusan masalah yang dapat dikemukakan yaitu bagaimanakah prosedur pengangkatan PNS Daerah

dan bagaimana pengaturan Sekretaris Desa menjadi PNS Daerah. Kesimpulan yang diperoleh pengangkatan Sekretaris Desa menjadi PNS dapat dilakukan berdasarkan pada kriteria penunjang kepentingan Nasional. Pengangkatan Sekretaris Desa menjadi PNS diangkat secara langsung tanpa melalui ujian, tetapi harus memenuhi syarat yang ditentukan mengingat tidak semua Sekretaris Desa bisa menjadi PNS.

Ketiga peneliti di atas melakukan penelitian menyangkut sekdes dan pemerintahan desa dengan fokus pada tiga hal yakni :

1. Dampak kebijakan tersebut pada kesejahteraan sekdes.
2. Pengaruh kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS terhadap kinerja sekdes dan dampaknya bagi perbaikan kualitas pelayanan.
3. Implementasi kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS harus memenuhi persyaratan dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Persamaan penelitian terdahulu dengan penelitian ini adalah sama-sama menganalisis kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS. Perbedaannya adalah bahwa hasil penelitian yang dianalisis dalam tulisan ini menyoroti dimensi proses, hasil (*output*) dan dampak *outcomes* dari kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS di Kabupaten Flores Timur.

## B. Kajian Teori

### 1. Kebijakan Publik

Menurut Riant Nugroho (2012:27) negara adalah sebuah entitas politik yang bersifat formal yang mempunyai minimal lima komponen utama, yakni : *pertama*, komponen lembaga negara yaitu lembaga-lembaga negara, yaitu pemerintahan atau eksekutif, lembaga perundangan atau legislatif, dan lembaga peradilan atau yudikatif.

*Kedua*, komponen rakyat sebagai warga negara (*citizen*). Rakyat berkembang dalam bentuk masyarakat-masyarakat kewargaan atau *civil society* yang menjadi instrumen penyeimbang (*countervailing*) terhadap negara untuk memastikan bahwa negara bekerja untuk mencapai misinya-*raison d'etre*-nya.

*Ketiga*, wilayah yang diakui kedaulatannya. Hari ini kita masih memahami wilayah sebagai sebuah kawasan fisik yang kasat mata. Negara-negara di dunia, kecuali negara Palestina, adalah negara yang mempunyai batasan fisik geografis dan diakui oleh negara sekelilingnya dan Persatuan Bangsa-Bangsa. Ke depan akan berkembang *virtual nations* yang mempunyai wilayah yang maya.

*Keempat*, komponen kebijakan publik. Setiap negara modern dipastikan mempunyai konstitusi, peraturan perundangan, keputusan kebijakan sebagai aturan main hidup bersama. Kebijakan publik menjadi komponen penting yang diabaikan oleh ilmuwan politik. Kebijakan publik termasuk di dalamnya *Tata Kelola Negara (governance)*, yang mengatur interaksi antara negara dengan rakyat. Pertanyaannya bukan *bagaimana mengendalakan negara*, tetapi *bagaimana memanajementi negara?*

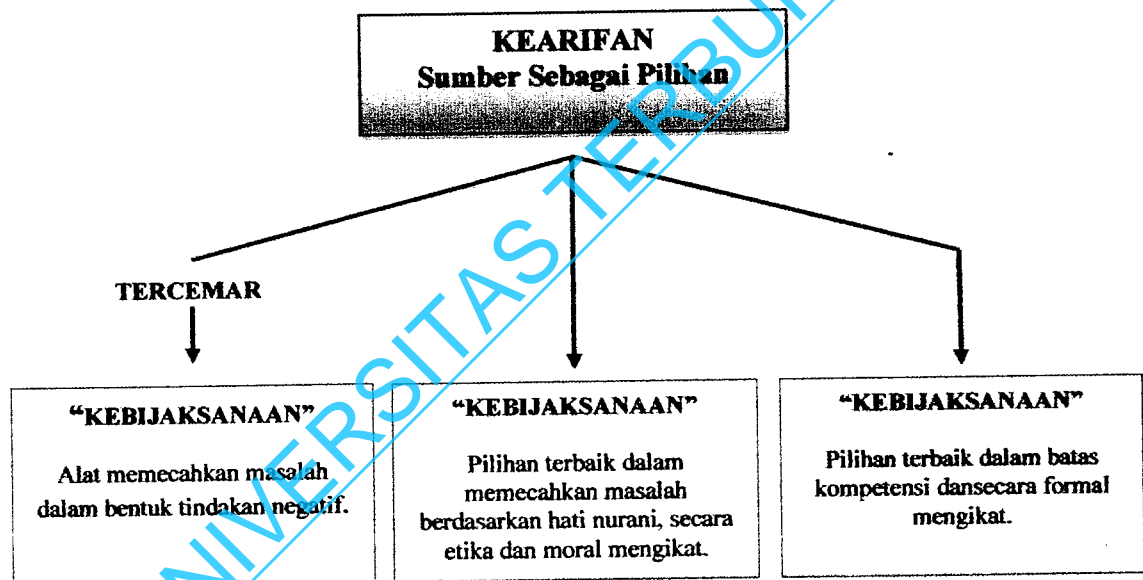
*Kelima*, komponen Ideologi. Ideologi adalah keyakinan politik suatu kesatuan politik yang disebut negara merdeka dan berdaulat. Ideologi diturunkan menjadi politik kebangsaan, apa pun bentuknya baik demokrasi maupun non



demokrasi. Produk akhir dari ideologi, dan kemudian politik adalah kebijakan publik. *When ideology end, politics begin. When politics end, public policy begin.*

Taliziduhu Ndraha dalam *Kyubernologi* (2003:492-499) mengatakan bahwa kata kebijakan berasal dari terjemahan kata *policy* yang mempunyai arti sebagai pilihan terbaik dalam batas-batas kompetensi aktor dan lembaga yang bersangkutan dan secara formal mengikat. Dengan demikian yang dimaksud kebijakan dalam *kyubernologi* adalah sistem nilai dari kearifan lokal aktor atau lembaga yang bersangkutan, yang digambarkan sebagai berikut :

Gambar 2.1 Model Kebijakan Publik Sebagai Sistem Nilai



Sumber : Taliziduhu Ndraha (2003: 499)

Kebijakan publik memiliki dimensi konseptual dan dimensi proses (pembentukan). Baik kecerdasan intelektual (teoritis) maupun kearifan lokal (sistem nilai) senantiasa mengisi ruang-ruang dalam kedua dimensi tersebut. Memahami kebijakan publik secara benar akan sangat berpengaruh terhadap proses pembentukan sebuah kebijakan publik.

Pendapat beberapa ahli administrasi publik yang lain di antaranya adalah Hill dan kawan-kawan. Hill (1993:47) mendefinisikan kebijakan publik sebagai *'the product of political influence, determining and setting limits to what the state does'*. Sementara Anderson berpendapat bahwa *to be more precise, when a government takes a decision or chooses a course of action in order to solve a social problem and adopts a specific strategy for its planning and implementation, it is known as public policy. Policy scientists argue that public policy is best conceived in terms of a process (Jenkins, 1978, Rose, 1976; Anderson, 1978). This is because policy decisions are not 'something confined to one level of organization at the top, or at one stage at the outset, but rather something fluid and ever changing' (Gilliat, 1984:p.345). Rose (1969: p.xi) also made a similar argument when he said, 'policy making is best conveyed by describing it as a process, rather than as a single, once-for-all act'*.<sup>3</sup>

Guna mendapatkan pemahaman dasar tentang kebijakan publik dapat dirujuk pada pendapat Riant Nugroho (2012:43) yang mengatakan bahwa pada dasarnya, meskipun tidak tertulis, memahami kebijakan publik terdapat dua jenis aliran atau pemahaman, yaitu *kontinentalis* dan *anglo saxonis*.

1. *Kontinentalis*, yang cenderung melihat kebijakan publik adalah turunan dari hukum, bahkan kadang mempersamakan antara kebijakan publik dan hukum, utamanya hukum publik ataupun hukum tata negara, sehingga melihatnya sebagai proses interaksi di antara institusi-institusi negara. Keberadaan publik tidak mempunyai dukungan secara politik dan yuridis formal. Pemahaman ini dapat dipahami sistem politik Indonesia masih sangat berorientasi pada sistem

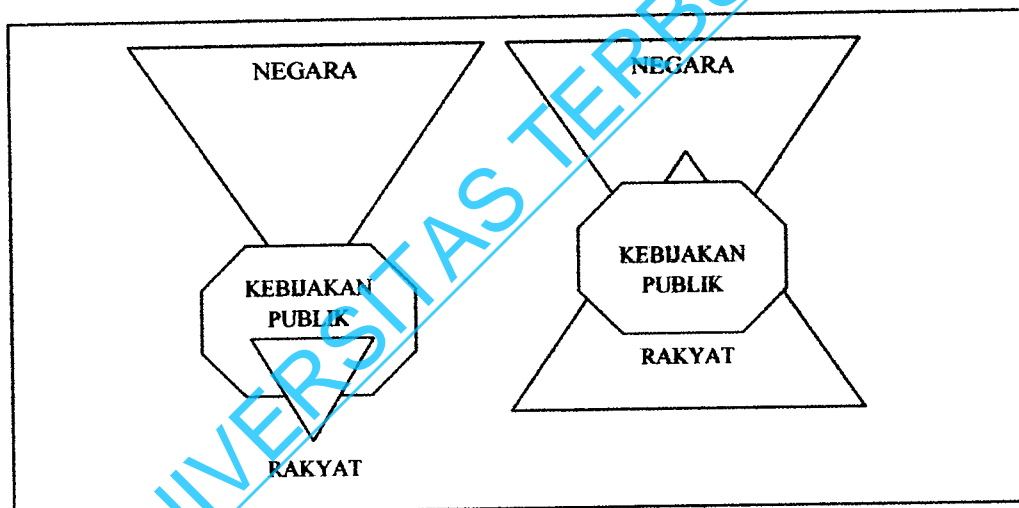
---

<sup>3</sup> <http://www.cdrb.org/journal/2002/3/3.pdf>

kontinental, dan Belanda merupakan salah satunya. Dalam cara pandang kontinental, kebijakan publik adalah hukum publik atau bahkan ada yang lebih ekstrim memahami kebijakan publik sebagai salah satu bentuk dari hukum publik atau hukum tata negara. Pemahaman ini sangat kuat dengan *Recht-Staat-isme* yang berkembang di Eropa.

2. *Anglo-Saxonis*, yang cenderung memahami bahwa kebijakan publik adalah turunan dari politik demokrasi sehingga melihatnya sebagai sebuah produk interaksi antara negara dan publik. Kebijakan publik adalah produk pertemuan kepentingan negara dan masyarakat.

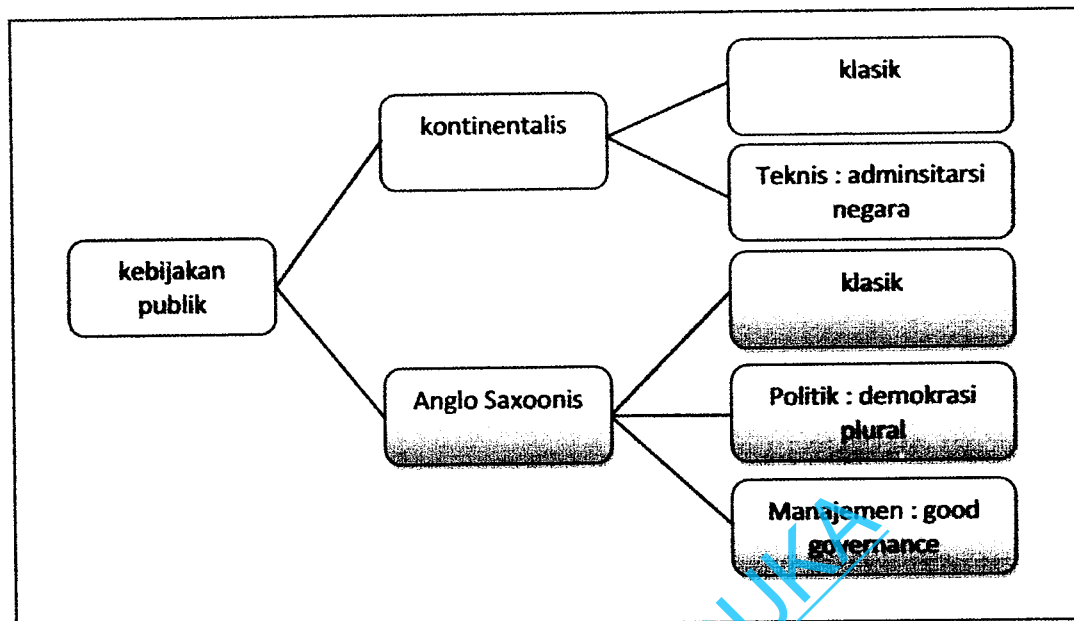
Gambar 2.2. Model Pemahaman Kebijakan Publik



Sumber : Riant Nugroho (2012:43)

Berdasarkan pendapat Riant Nugroho di atas maka pemahaman kebijakan publik dapat dikembangkan dengan model pemahaman sebagaimana digambarkan sebagai berikut :

Gambar 2.3. Pengembangan Pemahaman Kebijakan Publik



Sumber : Riant Nugroho (2012:43)

Bagaimana model kebijakan publik di Indonesia? Menurut Riant Nugroho (2012:58) Negara Indonesia cenderung menggunakan model *kontinentalisasi* baik dalam pemahaman maupun praktek. Kecenderungan ini paling tidak disebabkan tiga hal yakni : *Pertama*, Negara Indonesia yang tidak terpisahkan dari perjalanan historis bangsa yang mewarisi sistem administrasi publik Belanda. Bahkan para *founding fathers* Indonesia mulai Soekarno, Hatta, Sjahrir hingga Juanda adalah intelektual dengan basis pengetahuan Belanda. *Kedua*, para ahli hukum Indonesia pun berkiblat ke Belanda hingga saat ini. *Ketiga*, pada perkembangan terkini di Indonesia mulai berkembang wacana kebijakan publik dalam aras pemikiran-pemikiran yang *Anglo-saxionist* yang dikembangkan oleh ilmuwan administrasi publik yang berlatar belakang Amerika. Jadi pada dasarnya tidak menjadi masalah suatu negara memilih pendekatan kontinentalis sebagai model utamanya dalam mengembangkan kebijakan publik. Hanya yang harus disadari sejumlah *ceteris*

*paribus* yang diperlukan, yakni : tidak banyak kebijakan publik yang harus dibuat karena sudah ada dan memadai; tingginya kualitas aparatur negara dan pemerintahan; dan proses artikulasi dan agregasi kepentingan publik telah melembaga dalam sistem politik yang sudah ada.

Menurut Anderson dalam Winarno (2012:23) aspek-aspek yang harus dipahami dalam kebijakan publik adalah *pertama*, kebijakan publik berorientasi pada maksud dan tujuan dan bukan perilaku secara serampangan. Kebijakan publik secara luas dalam sistem politik modern bukan sesuatu yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh aktor-aktor yang terlibat di dalam sistem politik. *Kedua*, kebijakan merupakan arah atau olatindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri. Suatu kebijakan mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-undang mengenai suatu hal tetapi juga keputusan-keputusan beserta dengan pelaksanaannya. *Ketiga*, kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempermosikar perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah. *Keempat*, kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif. Secara positif kebijakan mungkin mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif kebijakan mungkin mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah.

Dengan memahami pengertian kebijakan publik sebagaimana diuraikan di atas maka perlu juga dipahami mengenai jenis-jenis kebijakan publik. Riant Nugroho (2012:173) mengatakan bahwa pembagian kebijakan publik dapat dilakukan sebagai berikut :

- a. Kebijakan publik dijabarkan dalam makna kebijakan publik, yaitu :
  - 1) Hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan.
  - 2) Hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan.
- b. Pembagian berdasarkan bentuknya.
  - 1) Kebijakan publik dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan perundangan.
  - 2) Kebijakan publik dalam bentuk peraturan-peraturan yang tidak tertulis namun disepakati yang disebut konvensi-konvensi.
- c. Pembagian berdasarkan karakter kebijakan publik.
  - 1) Regulatif versus deregulatif.
  - 2) Alokatif versus distributif.

Kebijakan secara umum menurut Said Zainal Abidin (2004:31-33) dapat dibedakan dalam tiga tingkatan:

- a. Kebijakan umum
- b. Kebijakan pelaksanaan
- c. Kebijakan teknis, kebijakan operasional

Kebijakan publik, jika dikonstruksi, baik pada tataran empirik maupun pada tataran normatif merupakan suatu proses yang senantiasa mengikuti alur tertentu.

Hal ini sebagaimana pendapat William Dunn (2000:24) yakni bahwa tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan adalah :

I. Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dandiangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali sementara lainnya ditunda untuk waktu lama.

II. Formulasi Kebijakan

Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan dan tindakan legislatif.

III. Adopsi Kebijakan

Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus di antara direktur lembaga, atau keputusan peradilan.

IV. Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia.

V. Penilaian Kebijakan

Unit-unit pemeriksaan dan akuntansi dalam pemerintahan menentukan apakah badan-badan eksekutif, legislatif dan peradilan memenuhi persyaratan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.

Kebijakan publik memiliki konsekuensi dan implikasi yang luas dan dapat menjangkau waktu yang lama. Para pengambil kebijakan bisa berhenti atau telah tiada namun kebijakan tetap selalu ada. Oleh karena itu upaya memperbaiki kualitas kebijakan publik senantiasa terus dilakukan beriringan dengan setiap

terjadinya pembentukan kebijakan publik. Langkah untuk memperbaiki kualitas dan kinerja kebijakan publik perlu didukung dengan kemampuan menganalisis sebuah kebijakan publik.

Dari uraian diatas dapat dikatakan bahwa kebijakan publik atau *public policy*, adalah serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan negara yang merupakan kepentingan publik dengan memperhatikan input yang tersedia berdasarkan usulan dari seseorang atau sekelompok orang di dalam pemerintahan atau diluar pemerintahan. Atau suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi (Nugroho R., 2004; 1-7). Menurut Thomas R. Dye penulis buku "*Understanding Public Policy*, yang dikutip oleh Riant Nugroho (2004:3) kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil.

Jadi Kebijakan Publik pada dasarnya berorientasi pada pemecahan masalah riil yang dihadapi oleh masyarakat. Oleh karena itu kebijakan publik dapat dikatakan sebagai ilmu terapan yang berperan sebagai *problem solver*. Dalam konteks ini kebijakan publik dan pengambil kebijakan itu harus memiliki orientasi pada kepentingan publik yang kuat. Islamy (1997) menyebutnya dengan "semangat kepublikan" (*the spirit of publicness*).

Pada tataran konseptual jelas dimengerti bahwa kebijakan publik harus memiliki keberpihakan yang kuat terhadap kepentingan masyarakat dan berorientasi pada pelayanan kepentingan tersebut atau dapat mengakomodasi



kepentingan publik. Namun untuk mencandra apakah yang dimaksud dengan kepentingan publik ternyata sangat rumit dan memerlukan kajian yang mendalam. Kepentingan publik yang dimaksud jelas merupakan proses tarik menarik dari berbagai kepentingan masyarakat. Adanya tarik menarik kepentingan dari masing-masing stakeholders, baik antara masyarakat dengan institusi maupun antara institusi satu dengan institusi lainnya memerlukan suatu formulasi atau langkah-langkah analisis kebijakan publik untuk mencapai penyelesaian agar masing-masing stakeholders dapat terwadahi sesuai dengan kepentingannya.

Sedangkan pada tataran implementasi diperlukan pemahaman tentang kedudukan dan peran strategis dari pemerintah sebagai *public actor*, sehingga diperlukan pemahaman bahwa untuk mengaktualisasinya diperlukan suatu kebijakan yang berorientasi kepada kepentingan rakyat.

Kebijakan publik yang ideal yaitu kebijakan publik yang unggul. Keunggulan setiap bangsa (*nation*) ditentukan oleh seberapa mampu membangun kebijakan publik yang unggul dalam ekosistem filosofis dan manajerial. Hal tersebut juga berkenaan dengan bangsa-bangsa yang dilanda krisis. Riant Nugroho (2012:768) merumuskan tiga karakteristik utama kebijakan publik yang unggul, yakni :

- a) Cerdas... memecahkan masalah pada inti permasalahannya. Kecerdasan membuat pengambil keputusan kebijakan publik fokus pada isu kebijakan yang hendak dikelola dalam kebijakan publik daripada popularitasnya sebagai pengambil kebijakan publik.

- c) Bijaksana... tidak menghasilkan masalah baru yang lebih besar daripada masalah yang sedang dipecahkan. Kebijakan membuat pengambil keputusan tidak menghindarkan diri dari kesalahan yang tidak perlu.
- d) Memberikan harapan... memberikan harapan kepada seluruh warga bahwa mereka dapat memasuki hari esok lebih baik dari hari ini. Dengan memberikan harapan, kebijakan publik menjadi *a seamless pipe of transfer of prosperity* dalam kehidupan bersama. Sebuah sistem yang bisa *make poverty a history*.

### 3. Analisis Kebijakan Publik

E.S Quade, mantan Kepala Departemen Matematika Perusahaan Rand, dalam William N. Dunn (2000:95) mengatakan bahwa analisis kebijakan adalah suatu bentuk analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi sedemikian rupa sehingga dapat memberi landasan bagi para pembuat kebijakan dalam membuat keputusan.... Dalam analisis kebijakan kata analisis digunakan dalam pengertian yang paling umum termasuk penggunaan intuisi dan pengungkapan pendapat dan mencakup tidak hanya pengujian kebijakan dengan memilah-milahnya kedalam sejumlah komponen-komponen tetapi juga perancangan dan sintesis alternatif-alternatif baru. Kegiatan-kegiatan yang tercakup dapat direntangkan mulai penelitian untuk menjelaskan atau memberikan pandangan-pandangan terhadap isu-isu atau masalah-masalah yang terantisipasi sampai mengevaluasi suatu program yang lengkap. Beberapa analisis kebijakan bersifat informal, meliputi tidak lebih dari proses berpikir yang keras dan cermat, sementara lainnya

memerlukan pengumpulan data yang ekstensif dan penghitungan yang teliti dengan menggunakan proses matematis yang canggih.

Menurut Riant Nugroho (2012:294) analisis kebijakan adalah teori yang berasal dari pengalaman terbaik, dan bukan diawali dari temuan, kajian akademik atau penelitian ilmiah. Artinya teori tentang analisis kebijakan adalah *lay theory*, bukan *academical theory*. Dengan demikian pengembangan teori analisis kebijakan di masa mendatang akan sangat ditentukan oleh keberhasilan -dan kegagalan-kegagalan- yang terjadi di lingkungan administrasi publik. Ranah keberhasilan-kegagalan analisis kebijakan berkenaan dengan produk *final*-nya yaitu kebijakan publik. Di sini kita perlu memahami "ruang" bagi kebijakan itu sendiri.

Analisis kebijakan publik mengkombinasikan beberapa disiplin ilmu dan metode maka diperlukan pendekatan yang tepat. William N. Dunn (2000:97) menawarkan tiga pendekatan, yakni :

**Tabel 2.1 Tiga Pendekatan Analisis Kebijakan Publik**

NO	PENDEKATAN	PERTANYAAN UTAMA	TIPE INFORMASI
1.	Empiris	Adakah dan akankah ada (fakta)	Deskriptif dan prediktif
2.	Valuatif	Apa manfaatnya (nilai)	Valuatif
3.	Normatif	Apakah yang harus diperbuat (Aksi)	Perspektif

Sumber : William N. Dunn (2000:97)

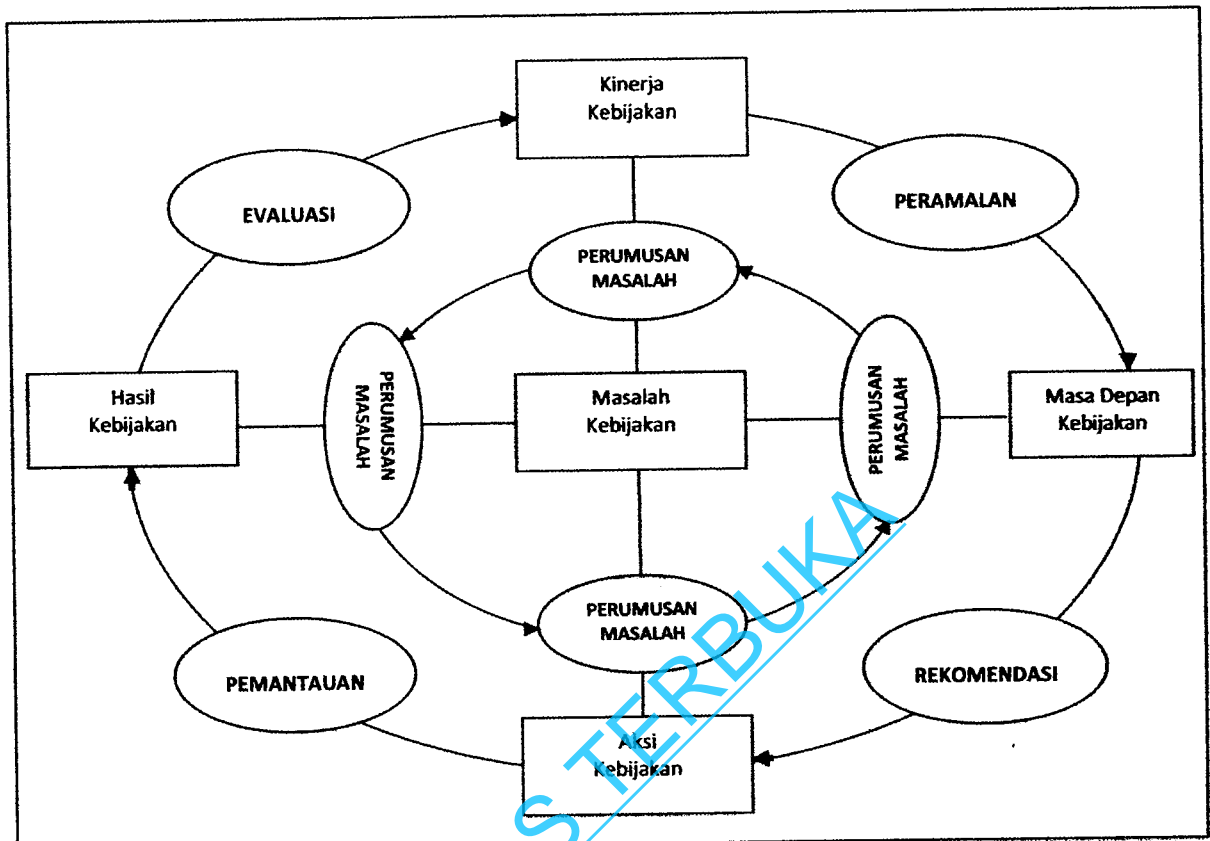
Analisis kebijakan dapat diharapkan untuk menghasilkan informasi dan argumen-argumen yang masuk akal mengenai tiga macam pertanyaan yakni : (1) nilai yang pencapaiannya merupakan tolok ukur utama untuk melihat apakah masalah telah teratasi, (2) fakta yang keberadaannya dapat membatasi atau

meningkatkan pencapaian nilai-nilai, dan (3) tindakan yang dalam penerapannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai.

William Dunn (2000:1) lebih menekankan pada aspek tujuan sehingga mendefinisikan analisis kebijakan (*policy analysis*) adalah aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan. Proses analisis kebijakan mempunyai lima tahap yang saling bergantung yang secara bersama-sama membentuk siklus aktivitas intelektual yang kompleks dan tidak linear. Aktivitas-aktivitas tersebut berurutan sesuai waktunya dan melekat dalam proses kebijakan yang bersifat kompleks. Analisis kebijakan deskriptif (*descriptive policy analysis*) aspek analisis kebijakan yang ditujukan ke arah penciptaan, kritik, dan komunikasi klaim pengetahuan tentang sebab dan akibat kebijakan. Sedangkan Analisis kebijakan normatif (*normative policy analysis*) aspek analisis kebijakan yang ditujukan ke arah penciptaan, kritik, dan komunikasi klaim pengetahuan tentang nilai kebijakan untuk generasi masa lalu, sekarang dan masa mendatang.

Analisis kebijakan selain dilihat sebagai sebuah konsep juga dilihat sebagai sebuah proses karena kebijakan publik sendiri lahir dari sebuah proses. Guna memahami proses dalam analisis kebijakan maka diperlukan metodologi yang merangkai semua bagian-bagian dalam proses tersebut. William Dunn (2000:21) mengatakan bahwa metodologi analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia sebagaimana digambarkan sebagai berikut :

Gambar 2.4. Lima Prosedur Analisis Kebijakan William Dunn



Sumber : William Dunn (2000:21)

Kelima prosedur analisis kebijakan Dunn disajikan dalam oval gelap pada gambar di atas. Riant Nugroho (2012:308) menguraikan lebih lanjut sebagai berikut :

I. Perumusan Masalah (definisi).

Perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda. Masalah kebijakan publik adalah nilai, kebutuhan atau kesempatan yang belum terpenuhi, yang dapat diidentifikasi untuk kemudian diperbaiki atau dicapai melalui tindakan publik.

Fase-fase perumusan masalah kebijakan disusun sebagai berikut :

- Pencarian masalah
- Pendefinisihan masalah
- Spesifikasi masalah.
- Pengenalan masalah.

## II. Peramalan (prediksi).

Peramalan atau *forecasting* adalah prosedur membuat informasi aktual tentang situasi sosial di masa depan atas dasar informasi yang telah ada tentang masalah kebijakan. Peramalan dapat menyediakan pengetahuan relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa yang akan datang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu. Ini dilakukan dalam tahap formulasi kebijakan. Peramalan mengambil tiga bentuk, yakni :

- Peramalan ekstrapolasi (proyeksi).
- Peramalan teoretis (prediksi).
- Peramalan penilaian pendapat (*conjecture*).

## III. Rekomendasi (perskripsi).

Tugas membuat rekomendasi kebijakan mengharuskan analis kebijakan menentukan alternatif terbaik dan alasannya karena prosedur analisis kebijakan berkaitan dengan masalah etika dan moral. Rekomendasi pada dasarnya adalah pernyataan advokasi, dan advokasi mempunyai empat pertanyaan yang harus dijawab, yaitu *apakah pernyataan advokasi* :

- dapat ditindaklanjuti (*actionable*)?
- bersifat prospektif?
- bermuatan 'nilai'-selain fakta?
- etik?

Rekomendasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya dimasa mendatang telah diestimasi melalui peramalan. Ini membantu pengambil kebijakan pada tahap adopsi kebijakan.

#### IV. Pemantauan (deskripsi)

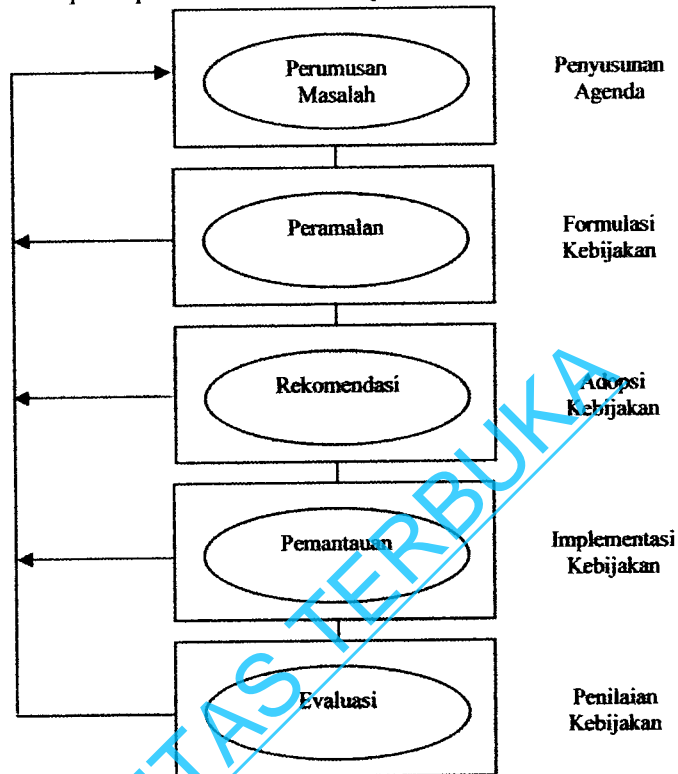
Pemantauan atau monitoring merupakan prosedur analisis kebijakan yang memberikan informasi tentang sebab dan akibat kebijakan publik. Hasil kebijakan dibedakan antara kehuaran (*outputs*) yaitu produk layanan yang diterima kelompok sasaran kebijakan, dan *impacts* yaitu perubahan perilaku yang nyata yaitu pada kelompok sasaran kebijakan. Pemantauan (monitoring) menyediakan pengetahuan relevan dengan kebijakan tentang akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya. Ini membantu pengambil kebijakan pada tahap implementasi kebijakan.

#### V. Evaluasi

Jika pemantauan menekankan pada pembentukan premis-premis faktual mengenai kebijakan publik, evaluasi menekankan pada penciptaan premis-premis nilai dengan kebutuhan untuk menjawab pertanyaan : "*Apakah perbedaan yang dibuat?*". Evaluasi membuahakan pengetahuan relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Jadi ini membantu pengambil kebijakan pada tahap penilaian terhadap proses pembuatan kebijakan.

Kedekatan analisis kebijakan publik dengan proses pembuatan kebijakan publik dapat diperlihatkan pada gambar berikut :

**Gambar 2.5.** Kedekatan Prosedur Analisis Kebijakan dengan Tipe-Tipe Pembuatan Kebijakan



Sumber : William n Dunn (2000:25)

Sebagai perbandingan terhadap pendapat di atas Solichin (2008:198) menambahkan satu proses lagi yakni *revisi kebijakan* atau *pengakhiran kebijakan*. Selengkapnya dirumuskan sebagai berikut :

1. Isu-isu/masalah kebijakan dan penyusunan agenda pemerintah.
2. Perumusan kebijakan dan program-program.
3. Bentuk kebijakan dan muatan/konten kebijakan.
4. Implementasi kebijakan dan program.
5. Evaluasi dampak kebijakan.
6. Revisi kebijakan atau pengakhiran kebijakan.



Lebih lanjut William Dunn<sup>4</sup> mengatakan bahwa *public policy analysis introduces students to the process and methodology of public policy analysis. Using a problems-oriented and a multidisciplinary synthesis approach, this text bridges the gap between theory and practice. The text draws from political science, public administration, economics, decision analysis, and social and political theory to achieve the only integrated, multidisciplinary text on policy analysis currently available.*

Budi Winarno (2012:340) mengatakan bahwa ada tiga hal pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan publik, yakni : *pertama*, fokus utamanya adalah pada penjelasan kebijakan bukan pada anjuran kebijakan yang 'pantas'. *Kedua*, sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metodologi ilmiah. *Ketiga*, analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijakan publik pembentukannya, sehingga dapat diterapkan terhadap lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda.

Pada akhirnya analisis kebijakan publik sangat berguna dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan publik. Dengandemikian antara kebijakan publik, analisis kebijakan publik dan anjuran kebijakan publik merupakan tiga area kegiatan yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lain.

---

<sup>4</sup> <http://www.pearsonhighered.com/educator/product/Public-Policy-Analysis-An-Introduction-4E/9780136155546.page> diunduh pada tanggal 7 Agustus 2013

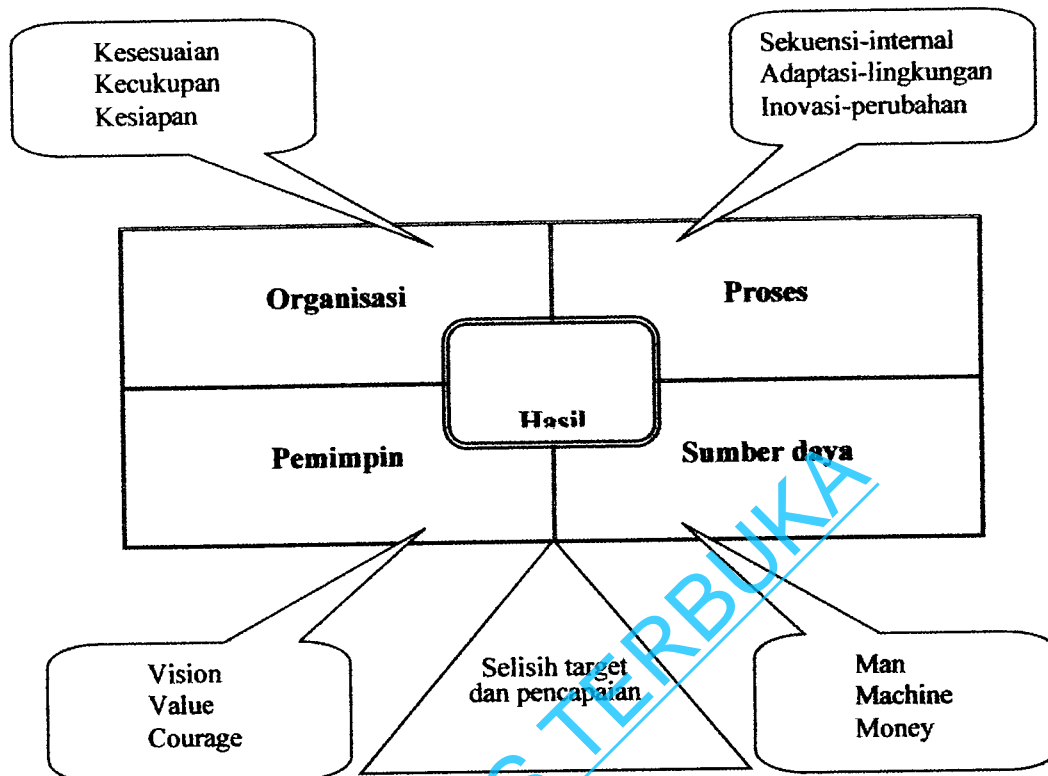
#### 4. Kinerja Kebijakan (*Policy Performance*)

Keberhasilan kebijakan publik dilihat dari kinerja kebijakan yang dihasilkan. Menurut William N. Dunn (2000:109) kinerja kebijakan (*Policy Performance*) merupakan derajat dimana hasil kebijakan yang ada memberi kontribusi terhadap pencapaian nilai-nilai. Dalam realitas, masalah-masalah kebijakan jarang “terpecahkan”; sebagian masalah perlu dipecahkan ulang; dirumuskan kembali atau bahkan “tak terpecahkan”. Untuk mengetahui apakah suatu masalah telah teratasi, teratasi ulang, atau tidak teratasi tidak hanya memerlukan informasi tentang hasil kebijakan, juga penting sekali untuk diketahui apakah hasil kebijakan ini telah memberikan kontribusi terhadap pencapaian nilai-nilai yang ditentukan. Informasi mengenai kinerja kebijakan dapat digunakan untuk meramalkan masa depan kebijakan atau menyusun ulang masalah-masalah kebijakan.

Lebih jauh Riant Nugroho (2012:744) mengatakan bahwa penilaian kinerja menjadi isu penting dalam kebijakan publik. Alasan *pertama*, karena kebijakan dibuat untuk suatu tujuan. Kebijakan dibuat tidak untuk kebijakan itu sendiri. Oleh karena itu kebijakan harus dinilai dari sejauh mana ia mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan. Di sini kita memasuki alasan *kedua*, bahwa pengukuran kinerja menentukan kemana kebijakan akan dibawa.

Pengukuran kinerja bahkan merupakan kegiatan yang mempunyai kontribusi multifungsi. Masalahnya penilaian kinerja kebijakan sering kali hanya berhenti di “pencapaiannya”. Riant Nugroho (2012:746) menggambarkan penilaian kinerja kebijakan yang lebih komprehensif sebagai berikut.

**Gambar 2.6. Dimensi Penilaian kinerja Kebijakan**



Sumber : Riant Nugroho (2012:746)

Dari model di atas didapatkan dimensi penilaian kinerja kebijakan berkenaan dengan :

1. Dimensi hasil.
2. Dimensi proses pencapaian hasil dan pembelajaran.
3. Dimensi sumber daya yang digunakan (efisiensi dan efektivitas)
4. Dimensi keberadaan dan perkembangan organisasi.
5. Dimensi kepemimpinan dan pembelajaran.

Guna melengkapi analisis kinerja kebijakan perlu diketahui pula peranan evaluasi dalam analisis kebijakan publik. Pada dasarnya kebijakan publik dijalankan dengan maksud tertentu, untuk meraih tujuan-tujuan tertentu yang

berangkat dari masalah-masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. Evaluasi kebijakan dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan. Seringkali kebijakan publik gagal meraih maksud dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Menurut Lester dan Stewart dalam Winarno (2012:229) mengatakan bahwa evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan. Dalam bahasa yang lebih singkat evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai "manfaat" suatu kebijakan.

Analisis kebijakan, sebagaimana sudah dijelaskan, terdiri dari proses perumusan masalah (*definisi*), peramalan masa depan kebijakan (*prediksi*), rekomendasi kebijakan (*perskripsi*), pemantauan hasil kebijakan (*deskripsi*), dan *evaluasi kinerja* kebijakan. Dengan demikian evaluasi kebijakan merupakan bagian dari proses analisis kebijakan.

Menurut William Dunn (2000:28) evaluasi kebijakan berbeda dengan pemantauan kebijakan. Pemantauan menjawab pertanyaan apa yang terjadi, mengapa dan bagaimana sedangkan evaluasi menjawab pertanyaan apa perbedaan yang dibuat. Lebih jauh William Dunn (2000:608) menguraikan evaluasi dalam kebijakan publik dari sisi konsep, sifat, fungsi dan pendekatan dalam evaluasi pada bagian berikut ini.

Istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian

angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis suatu kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik evaluasi berkenan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberikan sumbangan pada tujuan dan sasaran.

Selanjutnya Dunn (2000:29) mengatakan bahwa evaluasi kebijakan publik menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan atau pengatasan masalah. Evaluasi membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Jadi ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan; tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah. Contoh bagus dari evaluasi adalah tipe analisis yang membantu memperjelas, mengkritik dan mendebat nilai-nilai dengan mempersoalkan dominasi penalaran teknis yang mendasari kebijakan-kebijakan lingkungan pada masyarakat eropa dan bagian-bagian lain di dunia.

Sejalan dengan pendapat tersebut Sunadrso dkk (2009:8.22) menekankan evaluasi kebijakan pada proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan membuahkan hasil, yaitu membandingkan antar hasil yang diperoleh dengan tujuan dan/atau target kebijakan yang ditentukan. Evaluasi dapat terjadi pada tiap

tahap dari proses implementasi. Evaluasi juga dapat dilakukan untuk menilai implementasi itu sendiri, yaitu dengan menilai pola koordinasi yang dilakukan, kompetensi aparat pelaksana, dukungan yang diterima dari berbagai kelompok dalam masyarakat dan lain-lain.

Gambaran utama evaluasi adalah bahwa evaluasi menghasilkan tuntutan-tuntutan yang bersifat evaluatif. Di sini pertanyaan utamanya bukan mengenai fakta (apakah sesuatu ada?), atau aksi (apakah yang harus dilakukan?) tetapi nilai (berapa nilainya?). Karena itu evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan yang lain :

- 1) *Fokus Nilai*. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program dan bukan sekedar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi. Karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat selalu dipertanyakan, evaluasi mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan dan sasaran itu sendiri.
- 2) *Interdependensi Fakta-Nilai*. Tuntutan evaluasi tergantung baik fakta maupun nilai. Oleh karena itu pemantauan merupakan prasyarat bagi evaluasi.
- 3) *Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau*. Tuntutan evaluasi, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (*ex post*).
- 4) *Dualitas Nilai*. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan sekaligus cara. Nilai-

nilai sering ditata dalam suatu hirarki yang merefleksikan suatu kepentingan relatif dan saling ketergantungan antara tujuan dan sasaran.

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan publik. *Pertama*, dan yang paling penting, evaluasi memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan dan target tertentu telah dicapai, misalnya perbaikan kinerja pemerintahan desa setelah pengangkatan sekretaris desa menjadi Pegawai Negeri Sipil.

*Kedua*, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran analisis dapat menguji alternatif sumber nilai (misalnya kelompok kepentingan dan pegawai negeri, kelompok-kelompok klien) maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomis, legal, sosial, substantif).

*Ketiga*, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan, sebagai contoh dengan menunjukkan bahwa tujuan dan target perlu didefinisikan ulang. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi pada alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan

menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan digantikan dengan yang lain. Menurut William N. Dunn terdapat enam kriteria evaluasi kebijakan publik yang diuraikan pada tabel berikut :

Tabel 2.2. Kriteria Evaluasi Kebijakan

NO	TIPE KRITERIA	PERTANYAAN	ILUSTRASI
1.	Efektifitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Unit Pelayanan.
2.	Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya, manfaat bersih, rasio biaya manfaat.
3.	Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap (masalah tipe I). Efektivitas tetap (masalah tipe II).
4.	Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria Pareto, kriteria Kaldor Hicks, Kriteria Rawls.
5.	Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konstitensi dengan survei warga negara.
6.	Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien.

Sumber : William Dunn (2000:610)

Menurut Riant Nugroho (2012:730) Evaluasi implementasi kebijakan dibagi menurut *timing* evaluasi, yaitu sebelum dilaksanakan, pada waktu dilaksanakan dan setelah dilaksanakan. Evaluasi pada waktu dilaksanakn biasanya disebut evaluasi proses. Evaluasi setelah pelaksanaan kebijakan biasanya juga disebut evaluasi konsekuensi (*output*) kebijakan dan/ evaluasi dampak/pengaruh (*outcome*) kebijakan, atau sebagai evaluasi sumatif.



Menurut William Dunn (2000:611) terdapat tiga pendekatan dalam evaluasi kebijakan publik yakni :

1) Evaluasi Semu.

Evaluasi semu (*pseudo evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai-nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (*self evident*) atau tidak kontroversial.

2) Evaluasi Formal

Evaluasi formal (*formal evaluation*) merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hasil tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tetap untuk manfaat atau nilai kebijakan program.

3) Evaluasi Keputusan Teoritis

Evaluasi keputusan teoritis (*decision-theoretic evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan yang

dapat dipertanggungjawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Perbedaan pokok antara evaluasi teoritis keputusan di satu sisi, dan evaluasi semu dan evaluasi formal di sisi lainnya, adalah bahwa evaluasi keputusan teoritis berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan baik yang tersembunyi atau dinyatakan. Ini berarti bahwa tujuan dan target dari para pembuat kebijakan dan administrator merupakan salah satu sumber nilai, karena semua pihak yang mempunyai andil dalam memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan (sebagai contoh, staf tingkat menengah dan bawah, pegawai pada badan-badan lainnya, kelompok klien) dilibatkan dalam merumuskan tujuan dan target dimana kinerja nantinya akan diukur.

Evaluasi keputusan teoritis merupakan cara untuk mengatasi beberapa kekurangan dari evaluasi semu dan evaluasi formal :

1. Kurang dan tidak dimanfaatkan informasi kinerja.
2. Ambiguitas kinerja tujuan.
3. Tujuan-tujuan yang saling bertentangan.

Untuk lebih jelas dapat disajikan dalam bentuk tabel berikut ini.

Tabel 2.3. Tiga Pendekatan Evaluasi Kebijakan

NO	PENDEKATAN	TUJUAN	ASUMSI	BENTUK-BENTUK UTAMA
1.	Pendekatan Evaluasi Semu	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan.	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial.	Eksperimentasi sosial, Akuntansi sistem sosial, Pemeriksaan sosial, Sistensis riset dan praktek.
2.	Evaluasi Formal	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan.	Tujuan dan sasaran dari pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai.	Evaluasi perkembangan, Evaluasi eksperimental, Evaluasi proses retrospektif, Evaluasi hasil retrospektif,
3.	Evaluasi Keputusan Teoritis	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan.	Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam-diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai.	Penilaian tentang dapat tidaknya dievaluasi, Analisi utilitas multiatribut.

Sumber: William Dunn (2000:612)

## Metode-Metode Untuk Evaluasi Kebijakan

Tabel 2.4 Teknik Evaluasi dengan Tiga Pendekatan

NO	PENDEKATAN	TEKNIK
1.	Evaluasi Semu	- Sajian Grafik - Tampilan Tebel - Analisis Seri Waktu Terinterupsi - Analisis Seri Terkontrol - Analisis Diskontinyu Regresi
2.	Evaluasi Formal	- Pemetaan Sasaran - Klarifikasi Nilai - Kritik Nilai - Pemetaan Hambatan - Analisis Dampak Silang - Diskonting
3.	Evaluasi Keputusan Teoritis	- <i>Brainstorming</i> - Analisis Argumentasi - Delphi Kebijakan - Analisis Survei Pemakai

Sumber : William Dunn (2000:624)

Dalam penelitian ini akan digunakan metode "analisis survei pemakai" (*User-Survey Analisis*). Menurut William Dunn (2000:624) analisis survei pemakai adalah serangkaian prosedur untuk mengumpulkan informasi mengenai evaluabilitas suatu kebijakan atau program dari calon pengguna atau pelaku-pelaku kebijakan lainnya. Survei pemakai sangat penting untuk dapat dilakukannya penaksiran evaluabilitas dan bentuk-bentuk lain dari evaluasi teoritis-keputusan. Instrumen utama untuk dapat mengumpulkan informasi adalah wawancara formal dengan sejumlah pertanyaan terbuka.

Tabel 2.5 Pedoman Wawancara Untuk Suatu *User-Survey Analisis*

NO	TAHAP DALAM PENAKSIRAN EVALUABILITAS	PERTANYAAN
1.	Spesifikasi Program-Kebijakan	1. Apa tujuan kebijakan atau program? 2. Apakah bukti yang dapat diterimamengenai pencapaian tujuan program kebijakan?
2.	Modeling Program-Kebijakan	3. Tindakan kebijakan apa (misalnya sumber daya, tuntunan, aktivitas staf) tersedia untuk mencapai tujuan? 4. Kenapa tindakan A dapat membawa kepada tujuan O?
3.	Penaksiran Evaluabilitas Program-Kebijakan	5. Apa yang diharapkan oleh berbagai pelaku (misalnya konggres, OMB, Badan Pemeriksa Keuangan, kantor walikota) mengenai program dalam hal kinerja? Apakah harapan tersebut konsisten? 6. Apakah yang merupakan hambatan paling serius untuk mencapai tujuan?
4.	Umpan balik Penaksiran Evaluabilitas Untuk Pemakai	7. Informasi kinerja apa yang anda perlukan? Kenapa? 8. Apakah Informasi kinerja saat ini memadai? Kenapa ya? Kenapa tidak? 9. Sumber Informasi kinerja apa yang paling penting yang anda perlukan tahun depan? 10. Apa isu kunci yang harus difokuskan untuk setiap evaluasi?

Sumber : William Dunn (2000:626)

Evaluasi kebijakan lebih banyak pada domain implementasi kebijakan namun untuk karena pengangkatan sekretaris desa sudah berjalan sejak Tahun 2007 maka menjadi lebih penting disini adalah isu penilain kinerja kebijakan ini. Nugroho mengatakan bahwa penilaian kinerja kebijakan menjadi isu penting dalam kebijakan publik karena *pertama*, kebijakan dibuat untuk suatu tujuan. Oleh karena itu kebijakan harus dinilai dari sejauh mana ia mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan. *Kedua*, bahwa pengukuran kinerja menentukan kemana kebijakan akan dibawa.

Hal ini sejalan dengan hal yang dikemukakan Spitzer dalam Nograho (2012:744) sebagai berikut : *"...one of the most important keys to your organization's success can be found in a very unlikely place—a place many of you may consider to be complicated, inaccessible, and perhaps even downright boring? What if...(that) key success is already one of the most ubiquitous and impactful forces in your organization? ...This key to success is measurement. Measurement done right can transform your organization. It can not only show you go... measurement is fundamental to high performance, improvement, and, ultimately, success and business, or in any other are of human endeavour...no matter how important and powerful rewards are, they are not better than the measurement system they are based on"*.

## 5. Desa

Desa atau udik menurut definisi *universal* adalah sebuah aglomerasi permukiman di area perdesaan (*rural*).<sup>5</sup> Di Indonesia istilah desa adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kecamatan, yang dipimpin

<sup>5</sup> [http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00074910302013#\\_UgB9x5I3DbA](http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00074910302013#_UgB9x5I3DbA) yang diunduh pada tanggal 6 Agustus 2013, 13 00.

oleh Kepala Desa. Sebuah desa merupakan kumpulan dari beberapa unit pemukiman kecil yang disebut kampung (Banten, Jawa Barat) atau dusun (Yogyakarta) atau banjar (Bali) atau jorong (Sumatera Barat). Kepala Desa dapat disebut dengan nama lain misalnya Kepala Kampung atau Petinggi di Kalimantan Timur, Pambakal di Kalimantan Selatan, Hukum Tua di Sulawesi Utara.

Sejak diberlakukannya otonomi daerah istilah desa dapat disebut dengan nama lain, misalnya di Sumatera Barat disebut dengan istilah nagari, dan di Papua dan Kutai Barat, Kalimantan Timur disebut dengan istilah kampung. Begitu pula segala istilah dan institusi di desa dapat disebut dengan nama lain sesuai dengan karakteristik adat istiadat desa tersebut. Hal ini merupakan salah satu pengakuan dan penghormatan Pemerintah terhadap asal usul dan adat istiadat setempat.

Pengertian desa menurut beberapa ahli dapat diuraikan sebagai berikut :<sup>6</sup>

- a. S.D. Misra melihat desa sebagai suatu komunitas yang terbentuk karena ada kegiatan pertanian atau pertanian selalu ada jika ada desa. Misra mengatakan bahwa Desa adalah suatu kumpulan tempat tinggal dan kumpulan daerah pertanian dengan batas-batas tertentu yang luasnya antara 50-1.000 are.”
- b. William Ogburn dan MF Nimkoff menggambarkan desa sebagai sebuah organisasi. Desa diartikan sebagai kesatuan organisasi kehidupan sosial di dalam daerah terbatas.
- c. Paul H Landis mengkonstruksikan desa berdasarkan karakteristik yang dimiliki. Desa adalah suatu wilayah yang jumlah penduduknya kurang dari 2.500 jiwa dengan ciri-ciri sebagai berikut :

---

<sup>6</sup> [http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00074910302013#\\_UgB9x5I3DbA](http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00074910302013#_UgB9x5I3DbA) yang diunduh pada tanggal 6 Agustus 2013, 13 00.

- 1) Mempunyai pergaulan hidup yang saling kenal mengenal antra ribuan jiwa.
  - 2) Ada pertalian perasaan yang sama tentang kesukuaan terhadap kebiasaan.
  - 3) Cara berusaha (ekonomi) adalah agraris yang paling umum yang sangat dipengaruhi alam sekitar seperti iklim, keadaan alam, kekayaan alam, sedangkan pekerjaan yang bukan agraris adalah bersifat sambilan.
- d. Hans Antlöv mengatakan bahwa *the political reforms that began in Indonesia in 1998 have created new opportunities for a revised relationship between state and community, replacing the New Order's centralistic and uniform framework with local-level institutions that are strong and responsive. This paper presents the new legal framework for the democratisation of local-level politics and village institutions. Representative councils have been elected in all Indonesian villages, and the village head is no longer the sole authority in the community. Village governments are provided with far-reaching autonomy and do not need the approval of higher authorities to take decisions and implement policies. However, decentralisation and democratisation are necessary but not sufficient preconditions for developing the countryside and alleviating poverty. An active government and civil society engagement must ensure that regulations are not distorted during implementation, and that ordinary people are included in public policy making and local governance.*<sup>7</sup>
- e. R.Bintarto. (1977)<sup>8</sup> memberi batasan tentang Desa sebagai perwujudan geografis yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografis, sosial, ekonomis

<sup>7</sup> <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00074910302013#UgB9x5I3DbA> yang diunduh pada tanggal 6 Agustus 2013, 13 00.

<sup>8</sup> <http://desamalangsari.blogspot.com/2012/07/orbitasi.html>



politik, kultural setempat dalam hubungan dan pengaruh timbal balik dengan daerah lain.

- f. Sutarjo Kartohadikusumo (1965) mendefinisikan desa Desa merupakan kesatuan hukum tempat tinggal suatu masyarakat yang berhak menyelenggarakan rumahtangganya sendiri merupakan pemerintahan terendah di bawah camat.
- g. Taliziduhu Ndraha dalam Hanif Nurcholis (2011:21) mendeskripsikan desa sebagai sebuah kesatuan hukum yang memiliki otoritas tradisional dan hukum. Diuraikan bahwa desa otonom adalah desa yang merupakan subyek hukum, artinya dapat melakukan tindakan-tindakan hukum. Tindakan-tindakan hukum yang dapat dilakukan antara lain :
- 1) Mengambil keputusan atau membuat peraturan yang dapat mengikat segenap warga desa atau pihak tertentu sepanjang menyangkut rumah tangganya.
  - 2) Menjalankan pemerintahan desa.
  - 3) Memilih kepala desa dan perangkat desa.
  - 4) Memiliki harta benda dari kekayaan desa.
  - 5) Memiliki tanah sendiri.
  - 6) Menggali dan menetapkan sumber-sumber keuangan sendiri.
  - 7) Menyusun Anggaran Pendapatan dan Pengeluaran Keuangan Desa (APPKD).
  - 8) Menyelenggarakan gotong royong.
  - 9) Menyelenggarakan peradilan desa.
  - 10) Menyelenggarakan usaha lain demi kesejahteraan masyarakat desa.

Berbicara mengenai otonomi desa, Turiman mengatakan bahwa tak ada definisi operasional apa sebenarnya yang dimaksud dengan otonomi desa dan probelamtika apa yang berkaitan dengan hal tersebut dari sisi hukum tata pemerintahan daerah.<sup>9</sup> Lebih lanjut dikatakan bahwa yang bisa dilakukan adalah membedah Desa dari beberapa aspek, sebagaimana diuraikan berikut :

#### 1. Historisitas Desa

*Pertama*, Desa merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk warga ulayat suku, dan mempunyai adat-istiadat untuk mengelola dirinya sendiri. Inilah yang disebut dengan self-governing community. Sebutan Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum baru dikenal pada masa kolonial Belanda. Struktur luar yang lebih dulu dikenal dan mempengaruhi Desa adalah *missi* (Lembaga Pewartaan Gereja Katolik) yang dibawa oleh pedagang Belanda, Portugal dan Spanyol.

*Kedua*, secara historis, semua masyarakat lokal di Indonesia mempunyai kearifan setempat secara kuat yang mengandung roh kecukupan, keseimbangan dan keberlanjutan, terutama dalam mengelola sumberdaya alam dan penduduk.

#### 2. Argumen filosofis-konseptual

*Pertama*, secara filosofis jelas bahwa sebelum tata pemerintahan di atasnya ada, Desa itu lebih dulu ada. Oleh karena itu sebaiknya Desa harus menjadi landasan dan bagian dari tata pengaturan pemerintahan sesudahnya. Desa yang memiliki tata pemerintahan yang lebih tua, seharusnya juga menjadi ujung tombak dalam setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

---

<sup>9</sup> Turiman Fachturahman Nur,  
<http://rajawaligarudapanacasila.blogspot.com/2011/03/memahami-otonomi-desa-dari/> diunduh pada tanggal 2 Maret 2013, 16 30 Wita.

*Kedua*, mengikuti pendapat Prof. Mr J de Louter, seorang ahli tata Negara Belanda dan F. Laceulle dalam Sutardjo (1984: 39) dalam suatu laporannya yang menyatakan bahwa bangunan hukum Desa merupakan fundamen bagi tata negara Indonesia.

### 3. Argumen yuridis

*Pertama*, Undang-undang Dasar 1945 mengamanatkan dalam Pasal 18b adanya kesatuan masyarakat hukum adat. Kemudian dalam penjelasan umum Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan "..., maka otonomi Desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari Desa itu sendiri..." Hal ini berarti bahwa Desa sebagai susunan pemerintahan terendah di Indonesia mempunyai identitas dan entitas yang berbeda dan perlu diatur tersendiri dalam bentuk Undang-Undang. Selain itu, usulan mengenai pentingnya Undang-undang Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan legislatif.

*Kedua*, pengakuan dan penghormatan negara terhadap Desa dalam konstitusi sebenarnya nampak jelas (Yando Zakaria, 2002). Dalam penjelasan Pasal 18 disebutkan bahwa: Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 zelfbesturende landchappen dan volksgetneenschappen, seperti Desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu daerah yang bersifat istimewa. Kalimat ini menegaskan bahwa NKRI harus mengakui keberadaan Desa-desanya di Indonesia yang bersifat beragam.

#### 4. Argumen Sosiologis

*Pertama*, secara sosiologis, jelas bahwa untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur seperti yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bangsa Indonesia harus memulai paradigma pembangunan dari bawah (Desa) karena sebagian besar penduduk Indonesia beserta segala permasalahannya tinggal di Desa. Tetapi selama ini, pembangunan cenderung berorientasi pada pertumbuhan dan bias kota. Sumberdaya ekonomi yang tumbuh di kawasan Desa diambil oleh kekuatan yang lebih besar, sehingga Desa kehabisan sumberdaya dan menimbulkan arus urbanisasi penduduk Desa ke kota. Kondisi ini yang menciptakan ketidakadilan, kemiskinan maupun keterbelakangan senantiasa melekat pada Desa.

*Kedua*, ide dan pengaturan otonomi Desa kedepan dimaksudkan untuk memperbaiki kerusakan-kerusakan sosial, budaya ekonomi dan politik Desa. "Otonomi Desa" hendak memulihkan basis penghidupan masyarakat Desa, dan secara sosiologis hendak memperkuat Desa sebagai entitas masyarakat paguyuban yang kuat dan mandiri, mengingat transformasi Desa dari patembayan menjadi paguyuban tidak berjalan secara alamiah sering dengan perubahan zaman, akibat dari interupsi negara (struktur kekuasaan yang lebih besar).

#### 5. Argumen Psikopolitik

*Pertama*, sejak kemerdekaan sebenarnya Indonesia telah berupaya untuk menentukan posisi dan format Desa yang tepat sesuai dengan konteks keragaman lokal. Perdebatan terus berlangsung mengawali penyusunan UU, tetapi sulit membangun kesepakatan politik. UU No. 19/1965 tentang Desa Praja sebenarnya merupakan puncak komitmen dan kesepakatan politik yang mendudukkan Desa

sebagai daerah otonom tingkat III. Tetapi karena perubahan paradigma politik dari Orde Lama ke Orde Baru, UU tersebut tidak berlaku.

*Kedua*, secara psikopolitik, Desa tetap akan marginal dan menjadi isu yang diremehkan ketika pengaturannya ditempatkan pada posisi subordinat dan subsistem pengaturan pemerintahan daerah. Desa mempunyai konteks sejarah, sosiologis, politik dan hukum yang berbeda dengan daerah. Karena itu penyusunan UU Desa tersendiri sebenarnya hendak "mengeluarkan" Desa dari posisi subordinat, subsistem dan marginal dalam pemerintahan daerah, sekaligus hendak mengangkat Desa pada posisi subyek yang terhormat dalam ketatanegaraan Republik Indonesia.

Uraian di atas telah menggambarkan bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejarah Perkembangan Pemerintahan Desa di Indonesia.<sup>10</sup>

*i. Masa Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda*

Sebagaimana telah dimaklumi bahwa bangsa Indonesia telah mengalami pasang surut dalam perjalanan sejarah politik dan kehidupan sosial ekonominya, sejak Kerajaan-Kerajaan Mataram, Banten, Cirebon, Aceh, Deli, Kutai, Pontianak, Goa, Bone, Ternate, Klungkung, Karangasem, Badung, Bima dan lain-lainnya kehilangan kedaulatannya dan kemerdekaannya. Kerajaan-kerajaan itu satu

---

<sup>10</sup> <http://desamalangsari.blogspot.com/2012/07/orbitasi.html>

persatu menyerahkan kedaulatan politiknya kepada V.O.C mulai tahun 1602 sampai terbentuknya Pemerintah Hindia Belanda, masih berlangsung terus menerima penyerahan-penyerahan kedaulatan kerajaan-kerajaan tersebut.

Pemerintah Kolonial Hindia Belanda yang berkuasa dari tahun 1798 sampai Maret 1942, telah mengatur sebagian besar aspek kehidupan politik, ekonomi dan sosial bangsa Indonesia, melalui berbagai cara dengan gaya dan nafas khas kolonialis. Berbagai peraturan perundang-undangan baik yang bersifat untuk sementara waktu, maupun yang dipersiapkan untuk jangka waktu yang cukup lama, yang telah dapat dipastikan akan menguntungkan Pemerintah Hindia Belanda, telah dikeluarkan dan harus ditaati sepenuhnya oleh bangsa Indonesia yang saat itu sebagai hamba-hamba Raja atau Ratu Belanda. Tidak sedikit pula peraturan perundang-undangan yang khusus mengatur Desa-desa atau yang semacam dengan Desa; sekalipun secara formal dan politis pemerintah kolonial Hindia Belanda menghormati dan mengakui serta “mempersilahkan” Adat dan Hukum Adat berlaku dan dapat digunakan sebagai landasan hukum bagi berbagai kegiatan Hukum “Golongan Pribumi” dan sebagai hukum dasar bagi desa-desa, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan politik dan sistem kolonialisme.

Peraturan perundang-undangan yang cukup penting dan sebagai pedoman pokok bagi desa-desa antara lain adalah :

- a. *Indische Staatsregeling* pasal 128 ayat 1 sampai 6. (mulai berlaku 2 september 1854, Stb 1854.2.)
- b. *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Java en Madoera*, disingkat dengan nama I.G.O (Stb.1906-83) dengan segala perubahannya.

- c. *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten*, disingkat dengan nama I.G.O.B (Stb. 1938-490 yo.681) dengan segala perubahannya.
- d. *Reglement op de verkiezing, de schorsing en het onslag van de hoofden der Inlandsche Gemeenten op Java en Madoera* (Stb. 1907-212) dengan segala perubahannya.
- e. *Nieuwe regelen omtrent de splitsing en samenvoeging van desa op Java en Madoera met uitzondering van de Vorstenlanden* (Bijblad 9308).
- f. *Herziene Indonesische Reglement*, disingkat H.I.R atau *Reglemen Indonesia* yang diperbaharui, disingkat R.I.B (Stb 1848-16 yo Stb 1941-44).

Berdasarkan ketatanegaraan Hindia Belanda, sebagaimana tersurat dalam *Indische Staatsrwwgling*, maka pemerintah kolonial Hindia Belanda memberikan hak untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri kepada Kesatuan-Kesatuan Masyarakat Hukum "Pribumi" dengan sebutan *Inlandsche gemeente* yang terdiri dari dua bentuk, yaitu *Swapraja* dan *Desa* atau yang dipersamakan dengan *Desa*. Bagi *Swapraja-Swapraja* yaitu bekas-bekas kerajaan-kerajaan yang ditaklukkan tetapi masih diberi kelonggaran yaitu berupa hak menyelenggarakan pemerintahan sendiri (*self bestuur*) berdasarkan Hukum Adatnya dengan pengawasan penguasa-penguasa Belanda dan dengan pembatasan-pembatasan atas hal-hal tertentu, disebut dengan nama *Landschap*. Selanjutnya bagi *Desa-des*a atau yang dipersamakan dengan *Desa* (Kesatuan-Kesatuan Masyarakat Hukum di luar Jawa, Madura dan Bali) mendapat sebutan *Inlandsche Gemeente* dan *Dorp* dalam H.I.R.

Untuk kepentingan pelaksanaan pemerintahan dan kemantapan sistem kolonialisme maka para pejabat pemerintah Belanda telah memberikan sekedar perumusan tentang sebutan *Inladsche Gemeente* adalah : Suatu kesatuan

masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu, yang memiliki hak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan kepada Hukum Adat dan peraturan perundang-undangan Hindia Belanda untuk hal-hal tertentu, dan pemerintahannya merupakan bagian terbawah dari susunan pemerintah Kabupaten dan Swapraja.

Pengertian tentang *Inlandsche Gemeente* tersebut di atas tidak lain wujudnya adalah Desa-desa, tidak secara tegas dan terperinci dicantumkan dalam I.G.O dan I.G.O.B. uraian pengertian tersebut disampaikan antara lain dalam rangkaian penyusunan I.G.O di *Volksraad* tahun 1906.

**ii. Masa Pemerintah Pendudukan Balatentara Jepang**

Telah dikemukakan di atas bahwa pada bulan Maret 1942 seluruh wilayah jajahan Hindia Belanda jatuh ke dalam kekuasaan militer Jepang di mana penyerahan kekuasaannya ditandatangani di Lembang Jawa Barat. Dengan sendirinya Jepang berkuasa atas segala sesuatunya di wilayah bekas jajahan Belanda itu yaitu Indonesia Tercinta ini.

Pemerintah militer Jepang tidak banyak merubah peraturan perundang-undangan yang dibuat Belanda sepanjang tidak merugikan strategi “Perang Asia Timur Raya” yang harus dimenangkan oleh Jepang. Demikian pula Hukum Adat tidak diganggu apalagi dihapuskan. Masih tetap dapat digunakan oleh bangsa Indonesia, sepanjang tidak merugikan Jepang.

Selama Jepang menjajah 3,5 tahun I.G.O dan I.G.O.B. secara formal terus berlaku, hanya sebutan-sebutan kepala Desa diseragamkan yaitu dengan sebutan *Kuco*; demikian juga cara pemilihan dan pemberhentiannya diatur oleh osamu



Seirei No. 7 tahun 2604 (1944). Dengan demikian sekaligus pula nama Desa berganti/ berubah menjadi “Ku”. Perubahan ini selaras dengan perubahan sebutan-sebutan bagi satuan pemerintahan lebih atasnya.

Untuk sekedar melengkapi hal di atas, maka sebagaimana dimaklumi berdasarkan Osamu Seirei No. 27 tahun 1942, maka susunan pemerintahan untuk di Indonesia adalah sebagai berikut :

- a. Pucuk pimpinan pemerintahan militer Jepang ada di tangan Panglima Tentara ke 16 khusus untuk pulau jawa yaitu Gunsyireikan atau Panglima Tentara, kemudian disebut Saikosikikan.
- b. Di bawah Panglima ada Kepala Pemerintahan militer disebut Gunseikan.
- c. Di bawah Gunseikan ada koordinator pemerintahan militer untuk Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur, dengan sebutan Gunseibu.
- d. Gunseibu-gunseibu ini dijabat oleh orang-orang Jepang, tetapi wakil Gunseibu diambil dari bangsa Indonesia.
- e. Gunseibu membawahi Residen-Residen yang disebut Syucokan. Pada masa Jepang Keresidenan (Syu) merupakan Pemerintah Daerah Tertinggi. Para Syucokan semuanya terdiri dari orang-orang Jepang.
- f. Daerah Syu terbagi atas Kotamadya (Si) dan Kabupaten (Ken).
- g. Ken, terbagi lagi atas beberapa Gun (Kewedanan).
- h. Gun terbagi lagi atas beberapa Son (Kecamatan).
- i. Son Terbagi atas beberapa Ku (Desa).
- j. Ku terbagi lagi atas beberapa Usa (Kampung).

Sekalipun menurut susunan pemerintahan Keresidenan menurut Pemerintah Daerah yang tertinggi, berarti juga termasuk kategori penting bagi strategi militer,

namun ternyata Jepang mempunyai perhatian yang cukup besar terhadap Desa-desanya. Desa-desanya oleh Jepang dinilai sebagai bagian yang cukup vital bagi strategi memenangkan “Perang Asia Timur Raya”. Oleh karenanya Desa-desanya dijadikan basis logistik perang. Kewajiban Desa-desanya semakin bertambah banyak dan bebannya semakin bertambah berat. Desa-desanya harus menyediakan pangan dan tenaga manusia yang disebut Romusha untuk keperluan pertahanan militer Jepang.

Dengan demikian bagi Jepang pengertian Ku (Desa) adalah Suatu Kesatuan Masyarakat berdasarkan Adat dan peraturan perundang-undangan pemerintah Hindia Belanda serta pemerintah Militer Jepang, yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu, memiliki hak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri, merupakan kesatuan ketatanegaraan terkecil dalam daerah Syu, yang kepalanya dipilih oleh rakyatnya dan disebut Kucou, dan merupakan bagian dari sistem pertahanan militer.

Sudah barang tentu pengertian yang terurai di atas itu tidak dapat dianggap sesuai lagi ketika Tentara Jepang bertekuk lutut kepada Sekutu pada tanggal 14 Agustus 1945.

### ***iii. Sejak Proklamasi Kemerdekaan hingga Lahirnya Orde Baru***

Pada tanggal 17 Agustus 1945 bersamaan waktunya dengan diproklamasikannya kemerdekaan, berakhirilah sudah lembaran buku sejarah kehidupan bangsa Indonesia yang penuh dengan penderitaan dan kenistaan sejak awal penjajahan oleh Belanda dan berakhir oleh militer Jepang. Kemerdekaan

membawa perubahan di segala bidang kehidupan menuju ke arah kemajuan yang telah sekian lama didambakan.

Berbagai peraturan perundang-undangan yang mengandung prinsip kejiwaan bertentangan dengan martabat bangsa yang merdeka, secara bertahap dihapuskan, dan diganti dengan yang selaras dan serasi sebagaimana layaknya di alam kemerdekaan, walaupun dengan berbagai kesulitan karena situasi politik dan keamanan pada awal Indonesia merdeka belum stabil. Barulah pada tahun-tahun setelah pemulihan kedaulatan, mulai banyak terlihat berbagai kegiatan untuk menyiapkan Undang-Undang yang mengatur pemerintahan Desa sebagai pengganti I.G.O dan I.G.O.B. pun mengalami hambatan yang tidak kecil.

Akibatnya maka hal-hal yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman yang terdapat dalam I.G.O. dan I.G.O.B. diatasi oleh berbagai peraturan yang derajatnya di bawah undang-undang. Dengan sendirinya pengertian tentang Desa atau yang semacam dengan Desa masih tetap seperti pada masa dahulu, dengan sedikit penambahan di sana-sini. Barulah kemudian setelah keluar Undang-Undang Desapraja (sebagai pengganti I.G.O. dan I.G.O.B) pada tahun 1965, didapatkan pengertian resmi tentang desa berdasarkan undang-undang Republik Indonesia.

Pada pasal 1 Undang-Undang Desapraja (No. 19 Tahun 1965) dijelaskan apa yang dimaksud dengan Desapraja yaitu : Kesatuan Masyarakat Hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri.

Jadi Desapraja pada undang-undang tersebut di atas itu hanyalah nama baru bagi Desa yang sudah ada sejak berabad-abad yang lampau, yang memiliki

pengertian sama seperti di atas. Undang-Undang Desapraja tidak berumur lama, sebab ketika Orde Baru lahir, undang-undang yang jiwanya dan sistem pengaturannya akan dapat membawa ke arah ketidakstabilan politik di Desa-desa, dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang No. 6 Tahun 1969.

***iv. Sejak Lahirnya Orde Baru hingga Sekarang***

Sejak Undang-Undang Desapraja dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Undang-Undang No. 6 tahun 1969, sampai saat lahir dan berlakunya Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa (Undang-Undang No. 5 Tahun 1979) maka selama 10 tahun Desa-desa di seluruh Indonesia tidak memiliki landasan hukum berupa undang-undang. Selama 10 tahun itu pengertian tentang Desa diambil dari berbagai sumber baik dari peraturan-peraturan maupun dari pendapat para ahli.

Perbandingan pengertian desa menurut peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang desa diuraikan sebagai berikut :

**a. Undang-undang Nomor 5 tahun 1979**

Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

**b. Undang-undang Nomor 22 tahun 1999**

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-

usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan Nasional dan berada di daerah Kabupaten

c. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

d. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, disebut bahwa Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa bukanlah bawahan kecamatan, karena kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah kabupaten/kota, dan desa bukan merupakan bagian dari perangkat daerah. Berbeda dengan Kelurahan, Desa memiliki hak mengatur wilayahnya lebih luas. Namun dalam perkembangannya, sebuah desa dapat diubah statusnya menjadi kelurahan.

Akibat dari memiliki kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri maka desa memiliki kewenangan sebagai berikut :

- 1) Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa
- 2) Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, yakni urusan

pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan masyarakat.

- 3) Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota
- 4) Urusan pemerintahan lainnya yang diserahkan kepada desa.

Fungsi desa adalah sebagai berikut:

- 1) Desa sebagai *hinterland* (pemasok kebutuhan bagi kota)
- 2) Desa merupakan sumber tenaga kerja kasar bagi perkotaan
- 3) Desa merupakan mitra bagi pembangunan kota
- 4) Desa sebagai bentuk pemerintahan terkecil di wilayah Kesatuan Negara Republik Indonesia

Ciri-ciri masyarakat desa adalah :

- 1) Kehidupan keagamaan di kota berkurang dibandingkan dengan kehidupan keagamaan di desa.
- 2) Orang kota pada umumnya dapat mengurus dirinya sendiri tanpa harus bergantung pada orang lain. Yang penting disini adalah manusia perorangan atau individu
- 3) Pembagian kerja di antara warga-warga kota juga lebih tegas dan mempunyai batas-batas yang nyata.
- 4) Kemungkinan-kemungkinan untuk mendapatkan pekerjaan juga lebih banyak diperoleh warga kota dari pada warga desa.
- 5) Interaksi yang lebih banyak terjadi berdasarkan pada faktor kepentingan daripada faktor pribadi.
- 6) Pembagian waktu yang lebih teliti dan sangat penting, untuk dapat mengejar kebutuhan individu.

7) Perubahan-perubahan sosial tampak dengan nyata di kota-kota, sebab kota biasanya terbuka dalam menerima pengaruh.

Akibat logis adanya pengertian atau batasan Desa secara resmi sebagaimana tersebut di atas, maka sekaligus terjadi pula keseragaman sebutan atau nama yaitu Desa bagi bermacam bentuk atau corak Kesatuan-kesatuan Masyarakat Hukum yang memiliki hak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri dengan sebutan atau nama setempat seperti Marga, Nagari, Kuria, Nagorey dan lain-lainnya, yang tersebar di seluruh Indonesia.

Sekalipun demikian masih harus dimaklumi bilamana masyarakat awam yang berada di luar Jawa, Madura dan Bali masih menyebut Desanya dengan nama atau sebutan yang dahulu, karena setiap perubahan sekalipun hanya perubahan sebutan memerlukan waktu untuk bisa diterima sehingga membudaya. Telah dimaklumi bahwa Desa dalam perjalanan sejarahnya telah mengalami perubahan baik yang menyangkut aspek yuridis formal maupun yang berkaitan dengan luas wilayah, sistem dan pola ketahanan masyarakat, prasarana dan sarana, sumber-sumber penghasilan, sistem administrasi pemerintahan, lembaga-lembaga kemasyarakatan, susunan organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa dan lain-lainnya, namun pada hakikatnya ada anasir penting yang melekat pada setiap Desa yang tidak mungkin mudah berubah karena perubahan zaman yaitu :

- a. Pada zaman atau masa manapun Desa merupakan satuan organisasi ketatanegaraan (sekalipun terkecil dan paling sederhana) dalam suatu negara (Kerajaan atau Republik).
- b. Pemerintah Desa merupakan pemerintahan terendah dalam susunan pemerintahan negara (Kerajaan atau Republik).
- c. Adanya hak untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

- d. Berada dalam suatu wilayah yang batas-batasnya jelas dan tertentu.
- e. Ada penduduknya atau masyarakat dalam jumlah yang cukup besar sesuai persyaratan, yang hidup secara tertib dan bertempat tinggal pada lokasi-lokasi yang sudah tetap.
- f. Kepalaanya dipilih secara langsung, bebas dan rahasia oleh penduduk Desa yang berhak.
- g. Memiliki kekayaan sendiri (fisik ekonomis dan non fisik ekonomis).
- h. Ada landasan hukum (tertulis dan tidak tertulis) yang ditaati oleh masyarakatnya bersama aparatur Pemerintah Desa.
- i. Mempunyai nama, yang tetap dan lestari serta mengandung makna tertentu bagi masyarakatnya.

Uraian di atas menggambarkan bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sekretaris desa, menurut Sadu Wasistiono,<sup>11</sup> merupakan *alterego* : orang kepercayaan atau orang kedua setelah kepala desa. Jabatan sekdes pada pemerintah desa menunjukkan bahwa organisasinya menggunakan bentuk lini dan staf. Sekdes atau nama lain yang sejenis sesuai adat istiadat setempat memegang peranan penting dalam mengelolah administrasi pemerintah desa. Untuk tujuan inilah sekretaris desa diangkat menjadi PNS.

---

<sup>11</sup> <http://www.pustaka.ut.ac.id/reader/index.php?modul=ADPU4340>



Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 tahun 2006 Tentang Pedoman Administrasi Desa<sup>12</sup> menyatakan bahwa administrasi desa adalah keseluruhan proses kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan memanfaatkan kemampuan Aparat Desa serta segala sumber yang ada untuk mencapai tujuan yang ditetapkan yaitu terwujudnya peningkatan partisipasi dalam pemerintahan dan pembangunan serta penyelenggaraan administrasi yang makin meluas dan efektif.

Lebih lanjut Sadu mengatakan bahwa administrasi pemerintah desa tidak dimaknai sebagai ketatalaksanaan (*clerical works*) melainkan merupakan fungsi dan aktivitas pemerintahan desa untuk menjalankan kewenangan dan kewajiban pada tingkat desa untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Administrasi pemerintahan desa mencakup dimensi organisasi dan dimensi manajemen.<sup>13</sup> Kedua dimensi administrasi pemerintahan desa ini dapat diuraikan sebagai berikut :

#### 1. Dimensi Organisasi

##### a) Ketatalaksanaan

Dilihat dari pendekatan sistemik ketatalaksanaan adalah sebuah proses untuk mengubah komponen *input* (masukan) menjadi komponen *output* (keluaran) yang kemudian dilanjutkan menjadi komponen nilai guna, dampak serta manfaat. Ketatalaksanaan menggambarkan 4 pertanyaan filosofis yakni *siapa? Mengerjakan apa? Bagaimana caranya? Bagaimana pertanggungjawabannya?*

---

<sup>12</sup> <http://artikelhasbi.blogspot.com/2010/05/administrasi-pemerintahan-desa.html?m=1> pada tanggal 27 Juli 2013, 04 37.

<sup>13</sup> <http://www.pustaka.ut.ac.id/reader/index.php?modul=ADPU4340>

## b) Hubungan kerja

Hubungan kerja adalah kegiatan kerja sama antara individu atau unit kerja dalam organisasi maupun di luar organisasi atau organisasi.

## 2. Dimensi Manajemen

## a) Manajemen Perencanaan desa

Perencanaan desa berbicara tentang perencanaan strategik dan perencanaan partisipatif. Kedua perencanaan ini melahirkan dokumen Rencana Pembangunan jangka Menengah Desa (RPJMDes) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Des).

## b) Manajemen Keuangan

Keuangan desa merupakan hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa. Keuangan desa dikelola untuk mendukung otonomi desa. *Autonomy* identik dengan *automoney*. Penjabaran manajemen keuangan desa dikonstruksikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes).

## c) Manajemen sumber daya aparatur

Sedarmayati<sup>14</sup> mengatakan bahwa secara mikro dalam arti lingkungan suatu unit kerja (departemen, organisasi) maka sumber daya manusia adalah tenaga kerja atau pegawai dalam suatu organisasi yang mempunyai peran penting dalam mencapai keberhasilan. Ndraha<sup>15</sup> mengatakan bahwa daya dan dana memungkinkan seseorang berbuat sesuatu tetapi hanya sumber daya manusia yang menyebabkan terjadinya sesuatu itu.

<sup>14</sup> <http://www.pustaka.ut.ac.id/reader/index.php?modul=ADPU4340>

<sup>15</sup> <http://www.pustaka.ut.ac.id/reader/index.php?modul=ADPU4340>

d) Manajemen logistik dan kekayaan desa

Boeke (1971:9) desa adalah persekutuan hukum pribumi terkecil, merupakan persekutuan pribumi yang paling kecil dengan : a) kekuasaan sendiri, b) daerah (*teritorium*) sendiri, dan c) kekayaan/pendapatan sendiri. Secara tradisional persekutuan pribumi ini pada umumnya hidup dan bergerak di sektor pertanian maka kekayaan desa adalah pertanian : tanah dan tanaman hasil pertanian. Sedangkan hukum positif (PP 72 /2005) menguraikan kekayaan desa terdiri atas : tanah kas desa; pasar desa; pasar hewan; tambatan perahu; bangunan desa; pelelangan ikan yang dikelola oleh desa; dan lain-lain kekayaan milik desa.

Manajemen logistik dan kekayaan desa mencakupi proses perencanaan, penganggaran, pengadaan, penyimpanan, penyahuran, pemanfaatan, pemeliharaan dan pemusnahan logistik dan kekayaan desa.

e) Manajemen Pengawasan

George Terry<sup>16</sup> menyatakan bahwa manajemen pengawasan adalah proses penentuan apa yang akan dicapai yaitu standar, apa yang sedang dihasilkan yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan dan bilamana perlu mengambil tindakan korektif sehingga pelaksanaan dapat berjalan sesuai rencana, yaitu sesuai dengan standar.

f) Manajemen Pelayanan public

Lembaga Administrasi Negara (LAN 1998) mendefinisikan pelayanan umum sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan BUMN/BUMD dalam

<sup>16</sup> <http://www.pustaka.ut.ac.id/reader/index.php?mochul=ADPU4340>

bentuk barang dan atau jasa baik dalam rangka upaya kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka upaya pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Effendi (Widodo 2001)<sup>17</sup> memberikan ciri-ciri pelayanan publik professional adalah :

- Efektif
- Sederhana
- Kejelasan
- Keterbukaan
- Efisien
- Ketepatan waktu
- Responsive
- Adaptif

g) Manajemen Kepemimpinan Kepala Desa

Maxwell (1995)<sup>18</sup> kepemimpinan pada dasarnya adalah kemampuan dan pengaruh, yaitu kemampuan mempengaruhi orang lain untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu yang dikehendaki oleh pemimpin secara sukarela.

Uraian di atas menunjukkan bahwa administrasi pemerintahan desa mencakupi sembilan aspek yakni :

- a) Ketatalaksanaan
- b) Hubungan kerja
- c) Manajemen perencanaan desa
- d) Manajemen keuangan
- e) Manajemen sumber daya aparatur

<sup>17</sup> <http://www.pustaka.ut.ac.id/reader/index.php?modul=ADPU4340>

<sup>18</sup> <http://www.pustaka.ut.ac.id/reader/index.php?modul=ADPU4340>

- f) Manajemen logistik dan kekayaan desa
- g) Manajemen pengawasan
- h) Manajemen pelayanan public
- i) Manajemen kepemimpinan Kepala Desa

Mengutip tulisan Verigif Alnev<sup>19</sup> pengelolaan administrasi pada semua tingkatan organisasi termasuk organisasi Pemerintahan Desa dan Kelurahan merupakan suatu tuntutan yang sangat diperlukan karena dengan terbentuknya administrasi yang baik di bidang pemerintahan, pembangunan maupun kemasyarakatan maka suatu kegiatan pemerintahan pada tingkat Desa akan berhasil dengan baik apabila didukung oleh suatu sistem administrasi yang tertib dan teratur.

Penyelenggaraan administrasi desa dilakukan oleh struktur yang disebut organisasi pemerintahan desa. Organisasi Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. PP Nomor 72 Tahun 2005 mengatakan bahwa Perangkat Desa terdiri dari sekretaris Desa dan perangkat Desa lainnya. Guna mendukung penyelenggaraan administrasi desa yang efektif dan efisien maka Undang-Undang No. 32/2004 mengamanatkan sekretaris Desa diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Dalam penjelasan juga ditegaskan: "Sekretaris Desa yang ada selama ini yang bukan Pegawai Negeri Sipil secara bertahap diangkat menjadi pegawai negeri sipil sesuai peraturan perundang-undangan". Dengan demikian, ada dua kemungkinan : "Men-Sekdeskan PNS, atau Mem-PNS-kan Sekdes". Ketentuan baru tersebut memang dilematis. Keberadaan Sekdes yang berstatus PNS memungkinkan pelayanan di kantor Desa lebih terjamin.

---

<sup>19</sup> [http://verigifalnev.blogspot.com/2012/07/administrasi-desa\\_9002.html](http://verigifalnev.blogspot.com/2012/07/administrasi-desa_9002.html)

### 2.3. Kerangka Pikir

Fokus penelitian ini adalah analisis kinerja kebijakan terhadap pengangkatan sekretaris desa menjadi Pegawai Negeri Sipil. Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn dalam Solichin Abdul Wahab (2008:18) mengatakan bahwa salah satu bentuk kebijakan publik adalah *policy as decision of government* (kebijakan sebagai keputusan-keputusan pemerintah). Berdasarkan pendapat ini maka kebijakan pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS merupakan sebuah bentuk kebijakan publik karena selain merupakan keputusan pemerintah tetapi juga berdampak pada pengaturan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik di tingkat desa.

Pemahaman dasar tentang kebijakan publik dapat dirujuk pada pendapat Riant Nugroho (2012:43) yang mengatakan bahwa pada dasarnya, terdapat dua jenis aliran atau pemahaman, yaitu *pertama, kontinentalis*, yang melihat kebijakan publik sebagai turunan dari hukum, bahkan kadang mempersamakan antara kebijakan publik dan hukum, utamanya hukum publik ataupun hukum tata negara, sehingga melihatnya sebagai proses interaksi di antara institusi-institusi negara. Pemahaman ini sangat kuat dengan *Recht-Staat-isme* yang berkembang di Eropa. *Kedua, anglo-saxonis*, yang memahami kebijakan publik sebagai turunan dari politik demokrasi sehingga melihatnya sebagai sebuah produk interaksi antara negara dan publik. Kebijakan publik adalah produk pertemuan kepentingan negara dan masyarakat. Bagaimana model kebijakan publik di Indonesia? Negara

Indonesia cenderung menggunakan model *kontinentalisasi* baik dalam pemahaman maupun praktek.

Kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS di Kabupaten Flores Timur ditetapkan melalui keputusan Bupati Flores Timur. Kebijakan ini dilaksanakan sejak Tahun 2007 atau sudah berjalan selama enam tahun. Sebagaimana setiap kebijakan publik dibuat untuk tujuan tertentu yaitu mengatur kehidupan bersama untuk mencapai tujuan (visi misi) yang telah disepakati, demikian juga kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS juga mempunyai tujuan pada peningkatan kapasitas pemerintah desa guna meningkatkan kualitas penyelenggaraan administrasi desa secara efektif dan efisien.

Setelah berjalan lebih kurang 5 (lima) tahun sejak diimplementasikan di kabupaten Flores Timur perlu dikaji keberhasilan kebijakan ini dalam mencapai tujuan sebagaimana sudah digambarkan di atas. Masyarakat dan pemerintah di desa sudah harus merasakan keuntungan dan menikmati hal-hal positif yang menjadi tujuan dari kebijakan ini.

Guna mengetahui daya guna dan hasil guna maka kebijakan publik harus dianalisis dan dikaji tingkat keberhasilannya. Salah satu metodologi analisis kebijakan yang digunakan adalah menggabungkan lima prosedur yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia yakni perumusan masalah (definisi), peramalan (prediksi), rekomendasi (perskripsi), pemantauan (deskripsi), dan evaluasi kebijakan.

Untuk mengetahui sejauh mana tujuan dari kebijakan pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS telah dicapai dan bagaimana proses, hasil (*output*) dan dampaknya (*outcome*) maka perlu dilakukan analisis terhadap kebijakan ini. Menurut William Dunn (2000:1) analisis kebijakan (*policy analysis*) adalah aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan. Proses analisis kebijakan mempunyai lima tahap yang saling bergantung yang secara bersama-sama membentuk siklus aktivitas intelektual yang kompleks dan tidak linear. Kelima tahap tersebut adalah *perumusan masalah* (definisi), *peramalan* (prediksi), *rekomendasi* (perskripsi), *pemantauan* (deskripsi), *evaluasi*. Sebagai perbandingan terhadap pendapat di atas Solichin (2008:198) menambahkan satu proses lagi yakni *revisi kebijakan* atau *pengakhiran kebijakan*. Selengkapnya dirumuskan sebagai berikut :

Budi Winarno (2012:340) mengatakan bahwa ada tiga hal pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan publik, yakni : *pertama*, fokus utamanya adalah pada penjelasan kebijakan bukan pada anjuran kebijakan yang 'pantas'. *Kedua*, sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metodologi ilmiah. *Ketiga*, analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijakan publik pembentukannya, sehingga dapat diterapkan terhadap lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda.



Pada akhirnya analisis kebijakan publik sangat berguna dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan publik baru. Dengan demikian antara kebijakan publik, analisis kebijakan publik dan anjuran kebijakan publik merupakan tiga area kegiatan yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Pengukuran kinerja kebijakan bahkan merupakan kegiatan yang mempunyai kontribusi multifungsi. Masalahnya penilaian kinerja kebijakan sering kali hanya berhenti di "pencapaiannya". Sebagai model berikut Nugroho 2012:746) menggambarkan penilaian kinerja kebijakan yang lebih komprehensif.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 202 menyatakan bahwa Sekretaris Desa yang memenuhi persyaratan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, akan diangkat secara bertahap menjadi Pegawai Negeri Sipil. Amanat Undang-undang ini telah dilaksanakan di Kabupaten Flores Timur sejak tahun 2007. Melalui keputusan Bupati Flores Timur telah diangkat 144 orang menjadi PNS dari 229 Sekdes atau 62 %. Guna mengetahui kinerja kebijakan selama enam tahun pelaksanaannya maka perlu dikaji melalui sebuah penelitian. Analisis terhadap kinerja kebijakan ini dilakukan untuk menggambarkan dimensi proses, dimensi *output* dan *outcomes*.

Dimensi proses akan memberikan informasi dan penjelasan mengenai mekanisme, stakeholder kebijakan dan institusi yang berwenang. Sedangkan dimensi *output* akan menyoroti hasil kebijakan baik kualitas dan kuantitas sekdes PNS yang sudah diangkat. Dan terakhir dimensi *outcome* melihat dampaknya pada penyelenggaraan administrasi desa yang mencakupi Ketatalaksanaan, hubungan kerja, manajemen perencanaan desa, manajemen keuangan, manajemen sumber daya aparatur, manajemen logistik dan kekayaan desa, manajemen pengawasan,

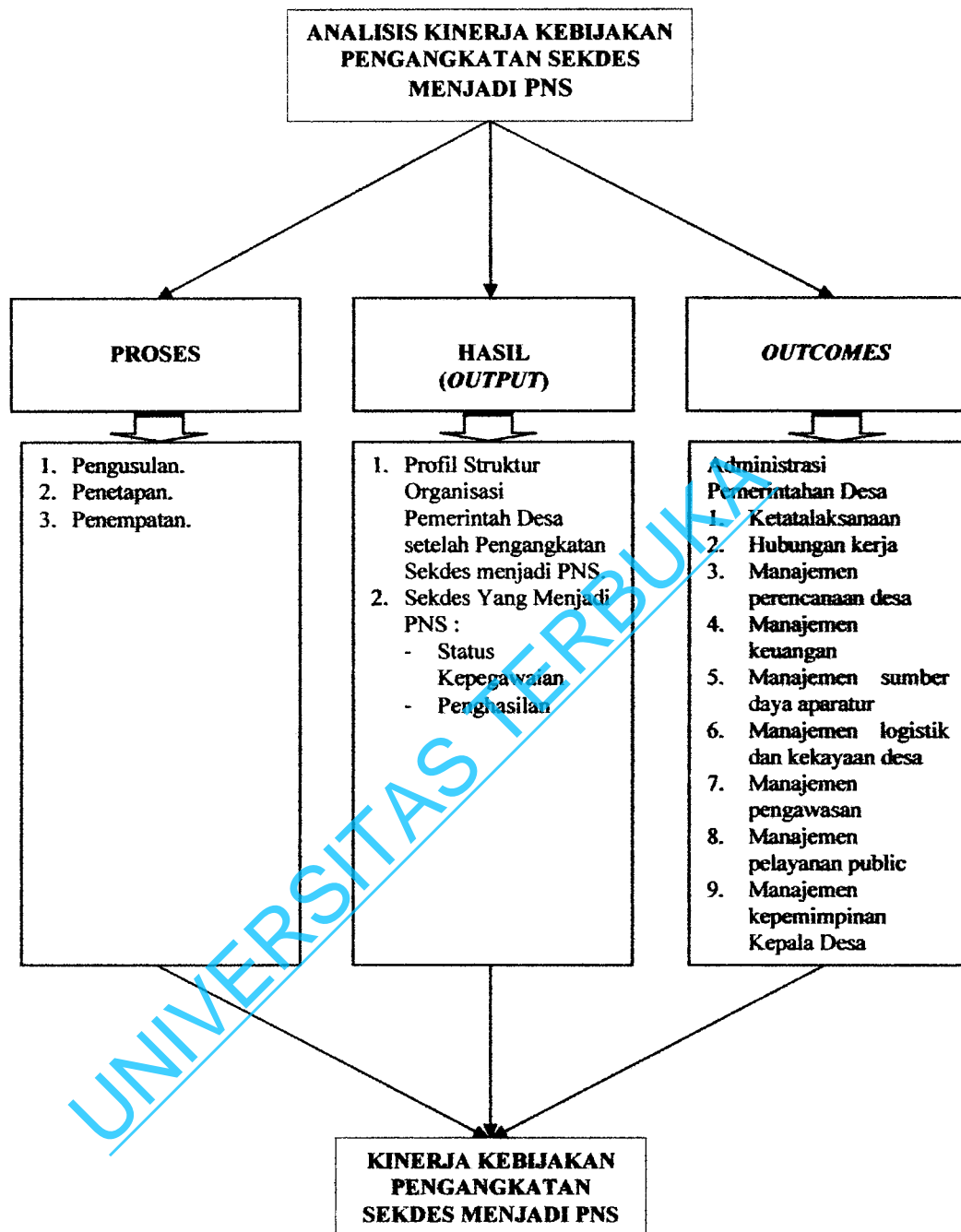
manajemen pelayanan public, manajemen kepemimpinan Kepala Desa. Sehingga pada akhirnya akan diketahui gambaran apakah terjadi peningkatan kapasitas penyelenggaraan pemerintahan desa yang berdampak pada perbaikan kinerja dan kualitas pelayanan pemerintah desa kepada masyarakat.

Pengakuan negara terhadap desa dengan sifat otonomi yang khas dan asli harus diaplikasikan melalui kebijakan-kebijakan pemberdayaan terhadap desa. Salah satu kebijakan yang strategis adalah dengan pengangkatan sekdes menjadi PNS sebagaimana diatur dalam Pasal 202 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat dianalisis sejauhmana tercapainya tujuan kebijakan pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS dan bagaimana hasil yang diperoleh dari kebijakan tersebut. Dengan demikian analisis sebuah kebijakan publik dapat bermanfaat untuk mengukur kinerja kebijakan itu sendiri dan memberikan informasi yang baik pada proses pembentukan kebijakan publik baru yang lebih efektif dan efisien.

Guna memahami kerangka berpikir dalam penelitian ini dapat disederhanakan melalui gambar berikut :

Gambar 2.7. Kerangka Pikir Penelitian



Sumber : Review Penulis (2013).

### BAB III

## METODE PENELITIAN

#### A. Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan desain deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Menurut Leedy and Omrod dalam Samiaji Sarosa (2012:7) mengatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang mencoba memahami fenomena dalam setting dan konteks naturalnya (bukan di dalam laboratorium) di mana peneliti tidak berusaha untuk memanipulasi fenomena yang diamati.

Bogdan dan Biklen, Lincoln dan Guba yang dihimpun oleh Lexy Moleong (2001:4) menggambarkan karakteristik penelitian kualitatif adalah latar ilmiah, manusia sebagai alat atau instrumen penelitian, metode kualitatif, analisis data secara induktif, teori dari dasar (*grounded theory*), deskriptif, lebih mementingkan proses dari pada hasil, adanya batas yang ditentukan oleh fokus, adanya kriteria khusus untuk keabsahan data, desain yang bersifat sementara, hasil penelitian dirundingkan dan disepakati serta hipotesisnya bersifat hipotesis kerja.

Alasan digunakan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini karena memberikan keuntungan seperti : 1) fleksibilitas dalam mengikuti gagasan yang tidak terduga selama pengambilan data di desa karena besarnya perbedaan karakteristik desa pada ketiga pulau di Kabupaten Flores Timur, dan proses eksplorasi yang lebih efektif, 2) memiliki sensitifitas pada faktor-faktor kontekstual, 3) memiliki kemampuan mempelajari dimensi simbolik dan pengertian sosial, 4) meningkatkan kesempatan seperti membangun dukungan

empirik pada teori-teori dan gagasan-gagasan baru, mendalami fenomena yang ada dan lebih relevan dan menarik untuk para praktisi.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas dapat dikatakan bahwa metode penelitian kualitatif bertujuan memahami berbagai fenomena sosial termasuk dalam lingkungan penyelenggaraan pemerintahan di desa. Untuk itu dalam penelitian ini bermaksud mendeskripsikan tentang pelaksanaan kebijakan pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS di Kabupaten Flores Timur Provinsi Nusa Tenggara Timur. Pengangkatan sekdes menjadi PNS merupakan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang bertujuan meningkatkan kualitas penyelenggaraan administrasi pemerintah desa. Implementasi kebijakan ini di Kabupaten Flores Timur sudah dilaksanakan enam tahun lalu sejak Tahun 2007. Untuk mengetahui kinerja kebijakan ini maka perlu dikaji dan dideskripsikan secara komprehensif melalui sebuah penelitian kebijakan.

## **B. Fokus Penelitian**

Analisis kinerja kebijakan pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS di Kabupaten Flores Timur dalam pembahasan ini diarahkan pada :

### **1. Dimensi Proses**

Sekalipun proses ini sudah diatur dalam PP Nomor 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa (Sekdes) Menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) namun karena di Kabupaten Flores Timur diimplementasikan melalui Keputusan Bupati maka penelitian ini bermaksud mengkaji praktek atau implementasinya di Kabupaten Flores Timur. Jadi

bukan menguji peraturan perundang-undangan tetapi mendalami kebijakan ini dengan mengkomparasikan tataran konsep dengan aras prakteknya.

## 2. Dimensi *Output*

Setiap kebijakan publik akan memberikan hasil tertentu. Penelitian ini akan mengkaji hasil yang dicapai terhadap sekdes yang tersebar pada 229 desa dan secara umum bagi 2376 aparat desa di Kabupaten Flores Timur.

## 3. Dimensi *Outcomes*

Pada dimensi ini akan dianalisis dampak positif maupun negatif kebijakan ini terhadap administrasi pemerintahan desa yang mencakupi :

- Ketatalaksanaan
- Hubungan kerja
- Manajemen perencanaan desa
- Manajemen keuangan
- Manajemen sumber daya aparatur
- Manajemen logistik dan kekayaan desa
- Manajemen pengawasan
- Manajemen pelayanan publik
- Manajemen kepemimpinan Kepala Desa

## C. **Objek Penelitian**

Penelitian ini dilakukan pada Kantor Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Flores Timur, 19 Kecamatan dan representatif desa dari masing-masing kecamatan baik Desa yang memiliki sekdes PNS maupun Desa yang memiliki sekdes non PNS.

#### D. Jenis dan Sumber Data

##### 1. Sumber data primer

Data tentang sekdes menjadi PNS baik dari dimensi proses, *output* dan *outcome* yang diperoleh secara langsung dari narasumber pada waktu penelitian di lapangan melalui wawancara dan observasi. Data primer ini berupa kata-kata (pernyataan) dan rekaman aktivitas disimpan dalam bentuk catatan, foto atau gambar, rekaman atau film.

##### 2. Sumber data sekunder

###### a. Sumber tertulis.

Data yang berasal dari sumber tertulis terdiri dari dokumen/arsip, peraturan, lembaran daerah, berita daerah, surat keputusan, jurnal, buku dan majalah ilmiah, arsip, dokumen pribadi dan dokumen resmi.

###### b. Foto.

Sumber foto yang dihasilkan diri sendiri dan foto yang dihasilkan orang lain menyangkut situasi kondisi narasumber, struktur pemerintahan dan lingkungan tugas aparat pemerintah di desa.

###### c. Statistik.

Peneliti kualitatif juga menggunakan data statistik yang telah tersedia sebagai sumber data tambahan bagi keperluannya menyangkut profil Kabupaten Flores Timur, karakteristik pemerintahan, keadaan pemerintah desa, geografis, demografi dan kewilayahan di Kabupaten Flores Timur.

## E. Instrumen dan Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian kualitatif yang menjadi instrumen utama atau alat penelitian adalah *peneliti itu sendiri*. Peneliti kualitatif sebagai *human instrument* berfungsi menetapkan fokus penelitian, memilih informan sebagai sumber data, melakukan pengumpulan data, menilai kualitas data, menafsirkan data dan membuat kesimpulan atas temuannya. Terdapat dua hal utama yang mempengaruhi kualitas data hasil penelitian yaitu *kualitas instrumen penelitian* dan *kualitas pengumpulan data* (Sugiyono 2012:59).

Teknik yang digunakan dalam melakukan penelitian terhadap kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS di Kabupaten Flores Timur adalah wawancara mendalam, observasi dan studi terhadap dokumen tertulis.

### 1. Teknik Wawancara

Dalam penelitian ini wawancara dilakukan terhadap informan kunci yang menjadi stakeholder pengambil kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS, pejabat atau instansi pembina penyelenggaraan pemerintahan desa, para sekretaris desa dan tokoh masyarakat setempat. Wawancara ini untuk mendapatkan data tentang peranan mereka dalam pembentukan proses, hasil dan dampak dari kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS di Kabupaten Flores Timur.

### 2. Teknik Observasi/Studi Lapangan

Hughes mengatakan bahwa studi lapangan didefinisikan sebagai pengamatan terhadap manusia pada habitatnya (Samiaji sarosa 2012:56). Dalam penelitian ini pengamatan dilakukan lebih kepada aktivitas kerja dan kondisi keseharian pada kantor desa yang menjadi tempat kerja sekdes bersama kepala desa sebagai atasannya dan bersama perangkat desa lainnya.



### 3. Catatan Lapangan

Catatan lapangan yang menunjang penelitian ini lebih banyak dibuat dan diperoleh selama peneliti bertugas di Lima Kecamatan sebagai Camat yang bertugas membina dan mendampingi penyelenggaraan pemerintahan desa di Kabupaten Flores Timur. Kecamatan tersebut antara lain Kecamatan Kelubagolit, Kecamatan Adonara, Kecamatan Adonara Barat, Kecamatan Adonara Tengah dan Kecamatan Tanjung Bunga.

### 4. Teknik Penelaahan Dokumen

Sugiyono (2012:82) mengatakan bahwa dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karyamonumental dari seseorang, catatan harian, *life histories*, biografi, peraturan dan kebijakan.

Untuk melengkapi data dalam penelitian ini maka dilakukan penelaahan dokumen berupa Keputusan Bupati Flores Timur tentang Pengangkatan Sekdes Menjadi PNS, Persetujuan BKN terhadap pengangkatan sekdes PNS dan arsip-arsip penting lainnya yang terkait.

### 5. Triangulasi

Triangulasi diartikan sebagai teknik pengumpulan data yang bersifat menggabungkan dari berbagai teknik pengumpulan data dan sumber data yang telah ada (Sugiyono 2012:83). Dengan demikian teknik triangulasi memungkinkan dilakukan penggabungan data dan sumber data yang berkaitan dengan kebijakan pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS di Kabupaten Flores Timur untuk meningkatkan keutuhan pemahaman dan pengetahuan terhadap fenomena dan kenyataan sesungguhnya. Hal ini berarti akan mengkombinasikan

penggabungan data yang diperoleh dari teknik observasi, wawancara, catatan lapangan dan tinjauan dokumen pada instansi di kabupaten, kecamatan dan desa.

#### F. Narasumber dan Informan

Menurut Sugiyono (2012:49) dalam penelitian kualitatif tidak menggunakan istilah populasi tetapi oleh Spradley dinamakan *social situation* atau situasi sosial yang terdiri atas tiga elemen yaitu: tempat (*place*), pelaku (*actor*), dan aktivitas (*activity*) yang berinteraksi secara sinergis.

Tabel 3.1. Profil Informan Penelitian

NO	STAKEHOLDER	INFORMAN
1.	Pemerintah kabupaten	1. Bupati Flores Timur
		2. Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa.
		3. Kepala Bidang Pemerintahan Desa pada BPMD.
		4. Kepala Badan Kepegawaian Daerah.
2.	Pemerintah Kecamatan	6. Camat
		7. Kepala Seksi Pemberdayaan Masyarakat Desa.
		8. Kepala Seksi Pemerintahan.
3.	Pemerintah Desa	9. Kepala Desa
		10. Sekdes
4.	Masyarakat Desa	11. Badan Permusyawaratan Desa (BPD).
		12. Tokoh Masyarakat

Sumber : Peneliti (2013)

#### 3.6. Teknik Pengujian Keabsahan Data

Menurut Lexy Moleong (2009:171) keabsahan data merupakan konsep penting yang diperbaharui dari konsep kesahihan (*validitas*) dan keandalan (*reliabilitas*) menurut versi "positivisme" dan disesuaikan dengan tuntutan pengetahuan, kriteria dan paradigmanya sendiri. Untuk menetapkan keabsahan

(*trustworthiness*) data diperlukan teknik pemeriksaan yang didasarkan atas sejumlah kriteria tertentu.

Pengujian keabsahan data yang diperoleh dari penelitian ini digunakan empat kriteria yang disarankan oleh Lexy Moleong (2009:175) yang digunakan yaitu :

**Tabel 3.2. Kriteria dan Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data**

NILAI	KRITERIA	TEKNIK PEMERIKSAAN
Kebenaran	- Kredibilitas ( <i>credibility</i> )	1. Perpanjangan keikutsertaan.
		2. Ketekunan pengamatan.
		3. Trianggulasi.
		4. Pengecekan sejawat.
		5. Kecukupan referensial.
		6. Kajian kasus negatif.
		7. Pengecekan anggota.
Penerapan	- Keteralihan ( <i>transferability</i> )	8. Urutan rinci.
Konsistensi	- Kebergantungan ( <i>dependability</i> )	9. Audit kebergantungan.
Netralitas	- Kepastian ( <i>confirmability</i> )	10. Audit kepastian.

Sumber : Penggabungan Model Lexy Moleong (2009:175) dan Sugiyono (2012:120)

1. Derajat kepercayaan (*credibility*)

Uji kredibilitas data atau kepercayaan terhadap data hasil penelitian kualitatif dilakukan dengan perpanjangan pengamatan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di desa, peningkatan ketekunan melalui intens berinteraksi dengan narasumber/informan dalam penelitian, triangulasi antara keterangan informan (wawancara) dengan situasi langsung di lapangan (observasi), diskusi dengan teman sejawat dalam hal ini para camat dan kepala desa, analisis kasus negatif dan *member check*.

2. Keteralihan (*transferability*),

*Transferability* terhadap hasil penelitian ini dilakukan melalui seminar hasil penelitian di hadapan pembimbing dan pembimbing ahli dari perguruan tinggi lainnya.

3. Kebergantungan (*dependability*),

*Dependability* juga dilakukan melalui seminar proposal dan seminar hasil penelitian yang dilakukan di hadapan para dosen, pembimbing dan pembimbing ahli.

4. Kepastian (*confirmability*).

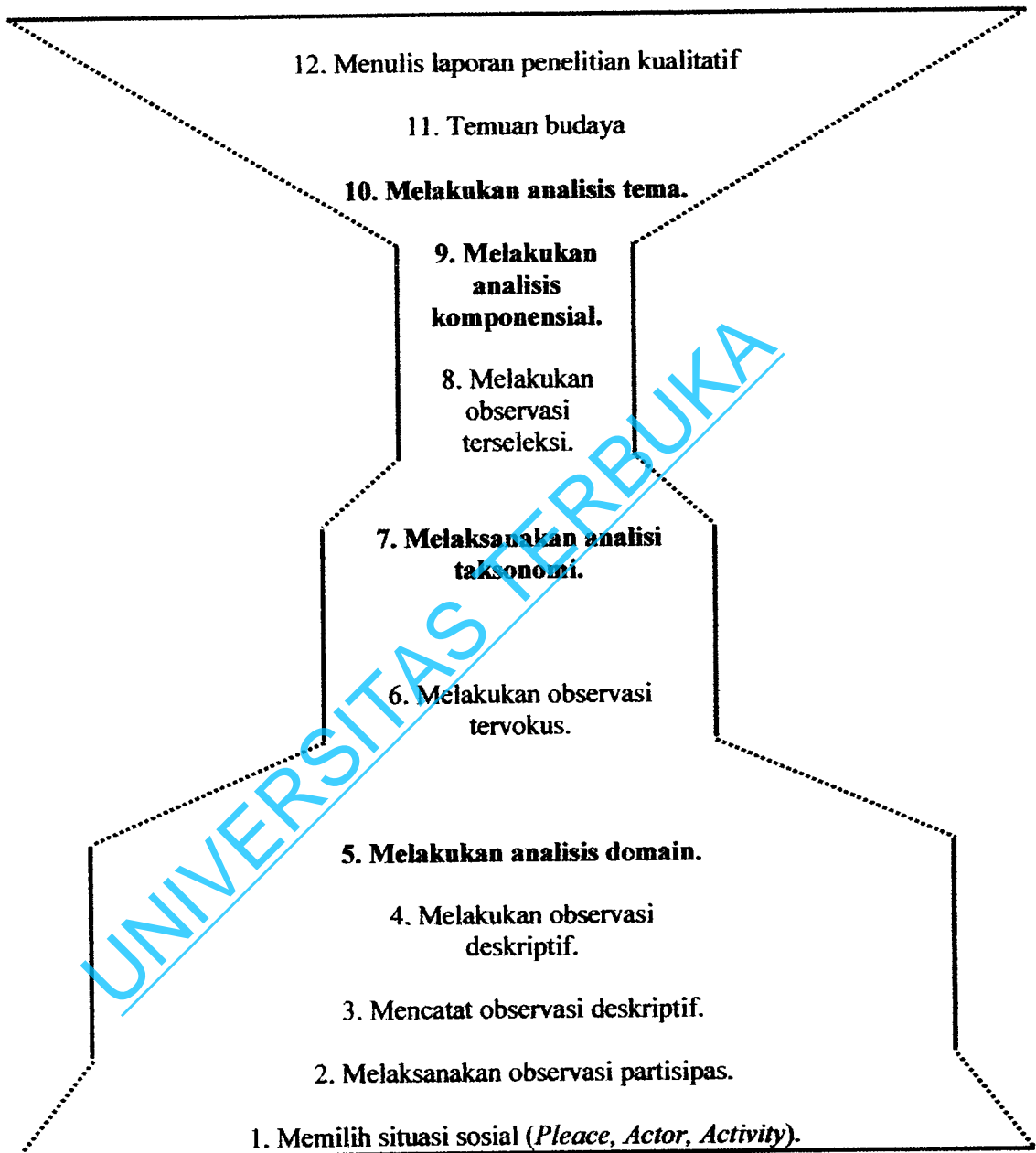
Dilakukan melalui seminar atau bimbingan tesis residensial (BTR) yang dilakukan dua kali bersama kampus di hadapan pembimbing dan pembimbing ahli.

**G. Teknik Analisis Data**

Analisis data yang digunakan mengkaji hasil penelitian ini adalah *analisis data model Spradley*. Sugiyono (2012:101) menjelaskan analisis data model *Spradley* dalam setiap tahapan penelitian sebagai berikut : Proses penelitian kualitatif setelah memasuki lapangan dimulai dengan menetapkan seseorang informan kunci "*key informan*" yang merupakan informan yang berwibawa dan dipercaya mampu "membukakan pintu" kepada peneliti untuk memasuki obyek penelitian. Setelah itu peneliti melakukan wawancara kepada informan tersebut dan mencatat hasil wawancara. Setelah itu perhatian peneliti pada obyek penelitian dan memulai mengajukan pertanyaan deskriptif, dilanjutkan dengan analisis terhadap hasil wawancara. Berdasarkan hasil dari analisis wawancara selanjutnya peneliti melakukan analisis domain. Pada langkah ketujuh peneliti sudah menentukan fokus, dan melakukan analisis taksonomi. Berdasarkan hasil analisis taksonomi, selanjutnya peneliti mengajukan pertanyaan kontras yang dilakukan dengan analisis komponensial. Hasil analisis komponensial dijadikan

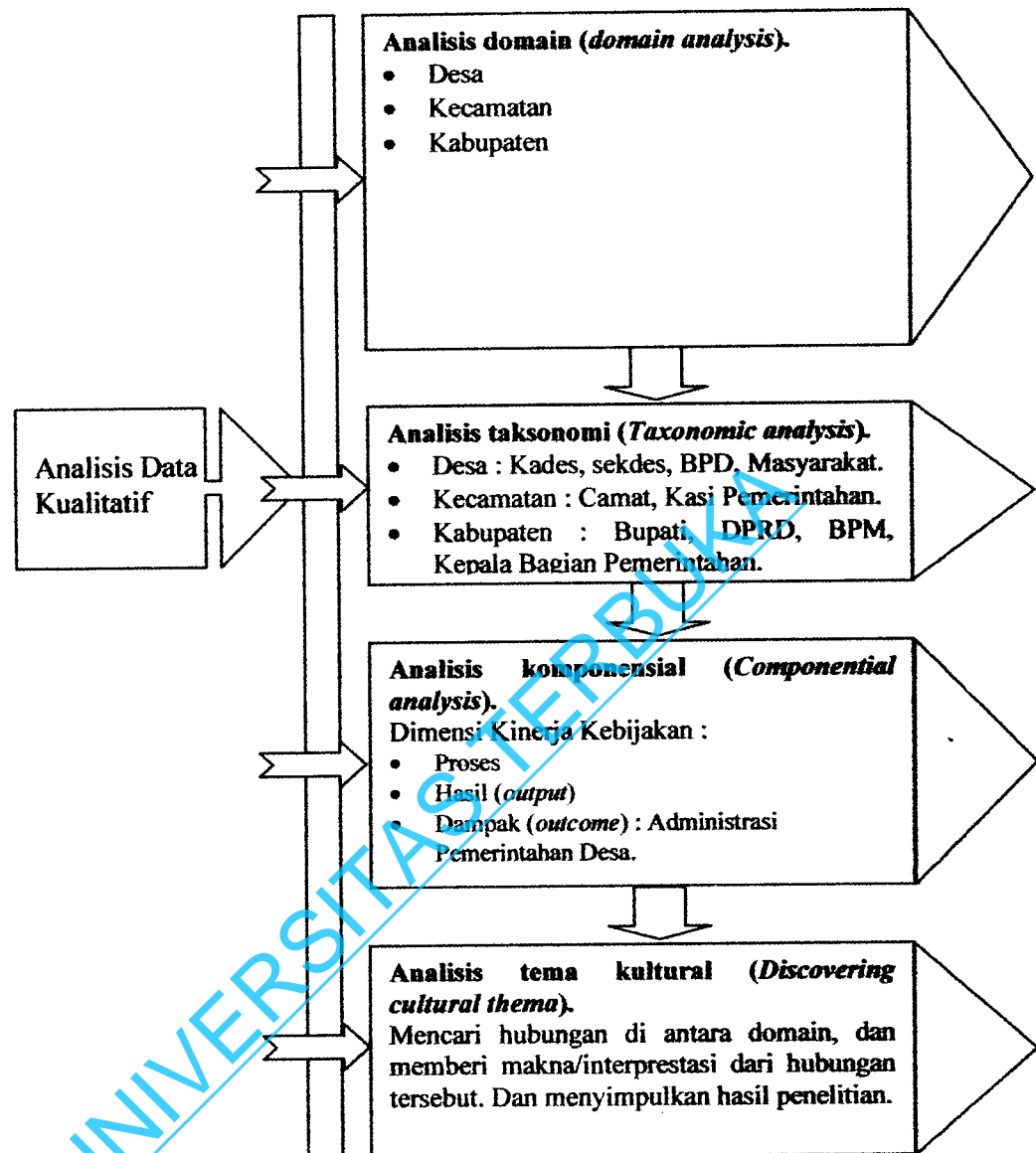
argumentasi logis untuk menemukan tema-tema budaya. Berdasarkan temuan tersebut selanjutnya peneeliti menuliskan laporan penelitian.

**Gambar 3.1.** Tahapan Analisis Data Spradley



Sumber : Sugiyono (2012:100)

Gambar 3.2 Teknik Analisis Data Kualitatif Spradley



Sumber : Sugiyono (2012:102)

#### H. Waktu Pelaksanaan Penelitian

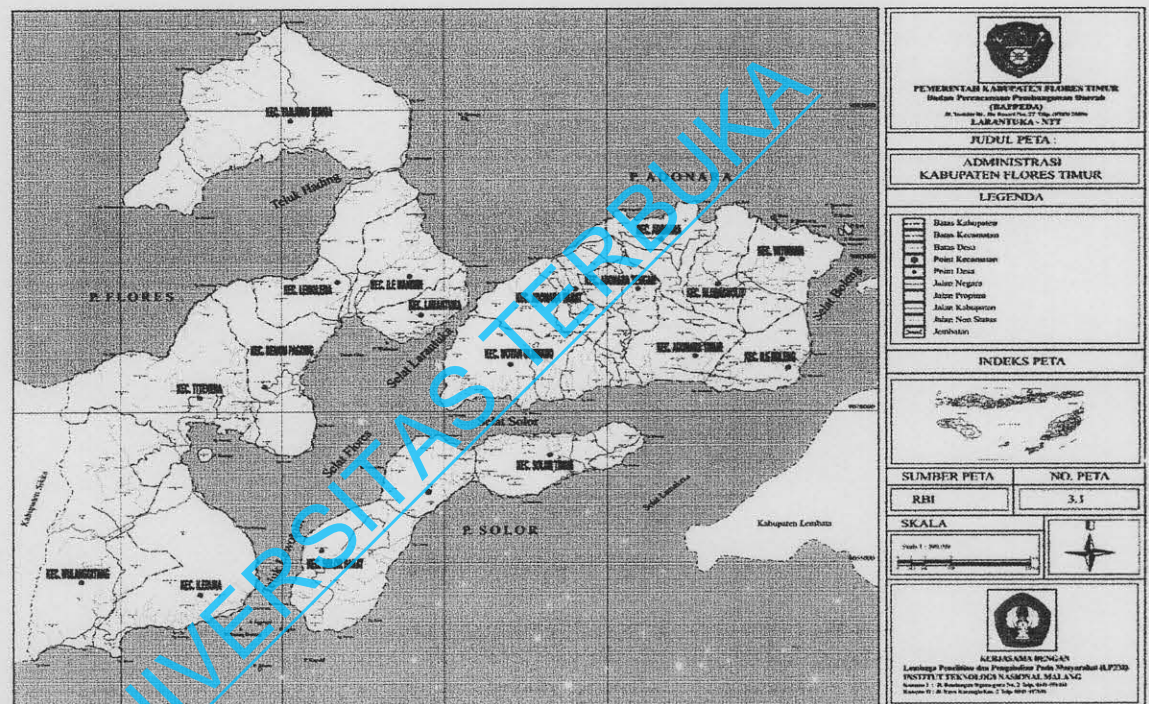
Waktu pelaksanaan penelitian dilakukan selama 1 (satu) bulan dari tanggal 29 April 2013. sampai dengan tanggal 29 Mei 2013.

## BAB IV TEMUAN DAN PEMBAHASAN

### A. Gambaran Umum

#### 1. Geografis

**Gambar 4.1. Peta Administrasi Kabupaten Flores Timur**



Sumber : RTRW Kab. Flores Timur Tahun 2007-2027 (dengan penambahan Kecamatan Solor Selatan)

Kabupaten Flores Timur merupakan salah satu dari 21 kabupaten/kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur yang terletak di bagian timur Pulau Flores antara  $08^{\circ}04' - 08^{\circ}40'$  LS dan  $122^{\circ}38' - 123^{\circ}57'$  BT. Utara berbatasan dengan Laut Flores, Selatan berbatasan dengan Laut Sawu, Timur berbatasan dengan Kabupaten Lembata dan Barat berbatasan dengan Kabupaten Sikka.

Luas wilayah seluruhnya 5.983,38 km<sup>2</sup>, terdiri dari luas daratan 1.812,85 km<sup>2</sup> (31 % dari luas wilayah) yang tersebar pada 3 pulau besar dan 27 pulau kecil serta luas lautan 4.170,53 km<sup>2</sup> (69 % dari luas wilayah). Ketiga pulau besar berpenghuni tersebut adalah Pulau Flores Bagian Timur, Pulau Adonara dan Pulau Solor. Dengan melihat data tersebut dapat diketahui bahwa wilayah Flores Timur lebih banyak terdiri dari wilayah laut yang mengapiti 30 pulau di dalamnya sehingga dapat dikategorikan sebagai sebuah kabupaten kepulauan.

Kabupaten Flores Timur merupakan wilayah administrasi pemerintahan yang pernah mengalami pemekaran sehingga Pulau Lembata berdiri sendiri menjadi Kabupaten Lembata. Dan pada Tahun 2007 Kabupaten Flores Timur kembali mengusulkan pemekaran kabupaten untuk pembentukan Kabupaten Adonara.

Luas wilayah Kabupaten Flores Timur dirinci berdasarkan kecamatan dan sebaran pulau-pulau dapat dilihat pada tabel sebagai berikut :

**Tabel 4.1 Wilayah Administrasi Kabupaten Flores Timur**

Kecamatan	Luas Daerah Area (Km <sup>2</sup> )	Luas %
<b>Pulau Flores Timur Daratan Bagian Timur</b>		
1. Wulanggintang	255,96	14,11
2. Titehena	211,70	11,68
3. Tanjung Bunga	234,55	12,94
4. Ile Mandiri	74,24	4,10
5. Lurantuka	75,91	4,19
6. Demon Pagong	57,37	3,16
7. Ile Bura	48,53	2,68
8. Lewolema	108,61	5,99
<b>JUMLAH</b>	<b>1066,87</b>	<b>58,85</b>
<b>Pulau Solor</b>		
9. Solor Barat	128,28	7,08
10. 10. Solor Timur	66,56	3,67
11. 11. Solor Selatan	31,50	1,74
<b>JUMLAH</b>	<b>226,34</b>	<b>12,49</b>
<b>Pulau Adonara</b>		



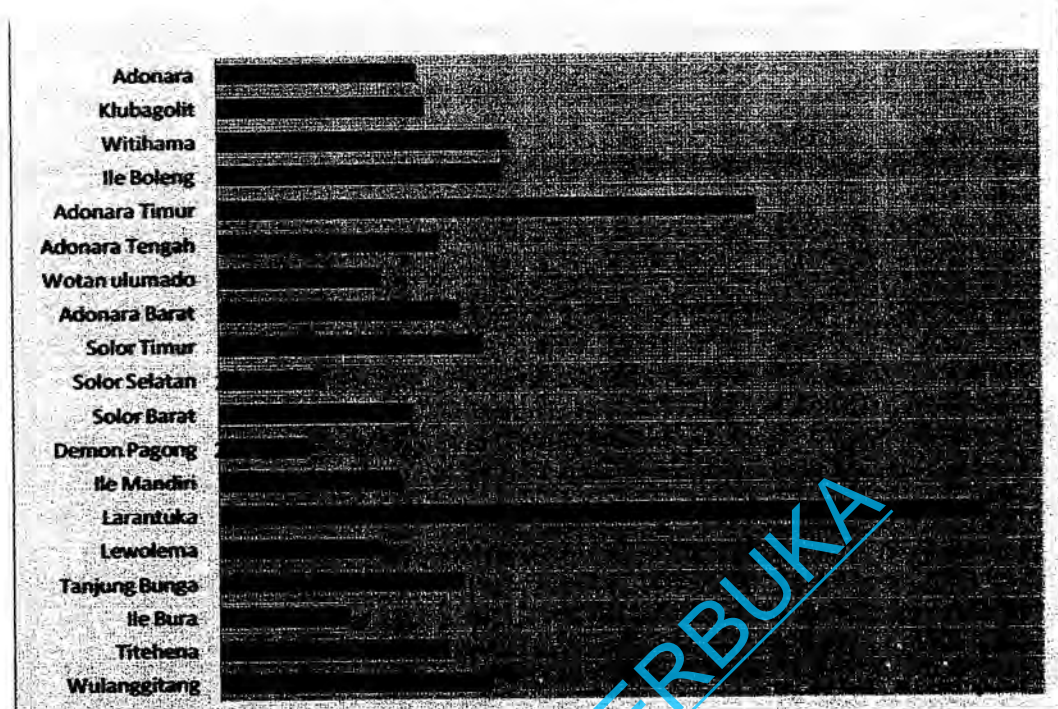
12. 12. Adonara Barat	55,97	3,09
13. Wotan Ulumado	75,81	4,18
14. Adonara Timur	108,94	6,01
15. Ile Boleng	51,39	2,83
16. Witihamana	77,97	4,30
17. Klubagolit	45,12	2,49
18. Adonara Tengah	57,99	3,20
19. Adonara	46,45	2,56
<b>JUMLAH</b>	<b>519,64</b>	<b>28,66</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1812,85</b>	<b>100</b>

Sumber : BPS Kabupaten Flores Timur, 2011

Dari data di atas diketahui bahwa wilayah yang paling luas adalah Pulau Flores Bagian Timur yang menjadi pusat/letak ibu kota kabupaten (58,85%), menyusul Pulau Adonara (28,66%) dan Pulau Solor (12,49%). Pada saat ini Pemerintah Daerah Kabupaten Flores Timur sedang mengusulkan pembentukan Daerah Otonomi Baru atau pemekaran kabupaten Adonara.

## 2. Demografi

Berdasarkan hasil Sensus Penduduk 2010, jumlah penduduk Flores Timur sebanyak 232.605 orang, yang terdiri atas laki-laki sebanyak 111.494 orang dan perempuan sebanyak 121.111 orang. Total penduduk tersebut tersebar pada tiga pulau yang secara administrasi terdiri dari 19 kecamatan, 229 desa dan 21 kelurahan. Sebaran penduduk pada 19 kecamatan tersebut, dapat dicermati dalam diagram berikut:

**Gambar 4.2** Penduduk Flores Timur Berdasarkan Kecamatan

Sumber : BPS Flores Timur Tahun 2012 (Hasil Olahan)

Data tersebut menggambarkan bahwa jumlah penduduk terbesar adalah penduduk wanita. Dengan demikian potensi kemiskinan terbesar akan dialami oleh kaum perempuan. Untuk mengatasi dan mengantisipasi permasalahan tersebut maka di Flores Timur dihadirkan program PEKKA (Perempuan Kepala Keluarga) dan KKP (Kepala Keluarga Perempuan) di Kecamatan Larantuka, Ile Boleng, Klubagolit dan Tanjung Bunga.

Kecamatan yang memiliki luas wilayah terbesar adalah Kecamatan Tanjung Bunga dan Kecamatan Wulanggitang dengan kepadatan penduduk yang relatif rendah maka sangat tepat untuk pengembangan pertanian dan perkebunan. Sedangkan kecamatan dengan luas wilayah terkecil adalah Kecamatan Solor Timur.

Konsentrasi penduduk Flores Timur paling tinggi di Kecamatan Larantuka diikuti Kecamatan Solor Timur dan Kecamatan Adonara Timur. Hal ini disebabkan karena pada ketiga kecamatan tersebut merupakan pusat pertumbuhan ekonomi, pendidikan serta mobilitas barang dan jasa pada masing-masing pulau. Kecamatan Larantuka di Pulau Flores Timur, Kecamatan Solor Timur di Pulau Solor dan Kecamatan Adonara Timur di Pulau Adonara. Sedangkan kepadatan penduduk yang terendah di Kecamatan Tanjung Bunga.

Kepadatan penduduk Flores Timur adalah 128 orang per km<sup>2</sup> dengan kepadatan paling tinggi di Kecamatan Larantuka sebesar 762 orang per km<sup>2</sup>, sedangkan paling rendah di Kecamatan Tanjung Bunga sebesar 46 orang per km<sup>2</sup>. Tingkat kepadatan penduduk yang demikian menggambarkan bahwa sesungguhnya wilayah Flores Timur masih cukup luas untuk pengembangan ekonomi masyarakat. Walaupun demikian aksesibilitas antarwilayah masih merupakan faktor penghambat karena kesembilan belas kecamatan tersebut tersebar pada tiga pulau besar yakni pulau Adonara sebanyak 8 kecamatan, pulau Flores (bagian timur) sebanyak 8 kecamatan dan pulau Solor sebanyak 3 kecamatan.

*Sex ratio* penduduk Flores Timur sebesar 92. Hal ini berarti jumlah penduduk perempuan 8 persen lebih banyak dibandingkan jumlah penduduk laki-laki. *Sex ratio* terbesar di Kecamatan Tanjung Bunga, yakni sebesar 100 dan terkecil di Kecamatan Solor Selatan, yakni sebesar 78 yang berarti jumlah penduduk Kecamatan Tanjung Bunga berimbang antara laki-laki dan perempuan, sedangkan di Kecamatan Solor Selatan jumlah penduduk perempuan 22 persen lebih banyak

dibandingkan laki-laki. Perbandingan jumlah penduduk perempuan lebih besar dari penduduk laki-laki di hampir setiap kecamatan disebabkan karena banyak tenaga kerja laki-laki mencari kerja di luar daerah bahkan di luar negeri khususnya di Malaysia. Dari total penduduk tersebut, 80 persen beragama Katolik, 0,6 persen beragama Kristen Protestan, 19 persen beragama Islam dan sisanya kurang dari 0,5 persen beragama Hindu dan Budha.

Laju pertumbuhan penduduk Flores Timur per tahun selama sepuluh tahun terakhir yakni dari tahun 2000-2010 sebesar 1,65 persen. Laju pertumbuhan penduduk ini lebih rendah dibanding laju pertumbuhan penduduk NTT (2,06 persen) namun lebih tinggi dari laju pertumbuhan penduduk nasional (1,49 persen). Jika dibandingkan dengan laju pertumbuhan penduduk periode 1990-2000, maka laju pertumbuhan penduduk mengalami peningkatan yang sangat tajam, yakni mencapai 87,5 persen (Laju Pertumbuhan Penduduk 1990-2000 = 0,88 persen). Kecamatan dengan laju pertumbuhan penduduk tertinggi adalah Laranuka (2,97 persen) disusul Adonara Barat (2,22 persen) dan Wotan Ulu nado (2,02 persen). Kecamatan dengan laju pertumbuhan penduduk terendah adalah Solor Selatan (0,25 persen) disusul Solor Timur (0,50 persen) dan Wulanggitang (0,92 persen).

## **B. Karakteristik Pemerintahan Desa**

### **1. Keadaan Sosial Budaya Masyarakat**

Secara historis Kabupaten Flores Timur terbentuk dari dua kerajaan yakni Kerajaan Adonara dan Kerajaan Laranuka. Pengaruh tradisi budaya dan adat

istiadat kedua kerajaan inilah yang membentuk tatanan hidup *demon* dan *paji* yang diwarisi oleh masyarakat Lamaholot Flores Timur sampai dengan saat ini.

Masyarakat Flores Timur menyebut dirinya orang Lamaholot. Wilayah sebaran orang Lamholot adalah penduduk asli yang mendiami Pulau Flores bagian Timur (Larantukadan sekitarnya), Pulau Solor, Pulau Adonara dan Pulau Lembata (Lomblem). Bahasanya terbagi dalam tiga dialek yakni dialek Lamaholot Barat, Lamaholot Tengah dan Lamaholot Timur. Mata pencaharian masyarakat ini umumnya berladang, menangkap ikan dan memelihara ternak.

Keluarga ininya disebut *umalango* atau *langouma* dan biasanya bergabung ke dalam kesatuan keluarga luas terbatas yang disebut *maruk-one* atau *kle kematek*. Kelompok *klek kematek* ini yang akhirnya membentuk *newa wungu* atau *suku* (*koten, kelen, hurit, maran*). Suku-suku membentuk *lewo* yang merupakan embrio terbentuknya perkambungan atau desa. Masyarakat ini menganut sistem patrilineal terutama dalam kehidupan religi dan pewarisan harta pusaka.

Desa-desanya (*lewo*) mengelompok padat dan membentuk pola empat persegi panjang dimana bagian depan desa atau kampung cenderung menghadap ke timur dan bagian belakang menghadap ke barat. Kelompok-kelompok kekerabatan yang dominan umumnya menduduki jabatan kepemimpinan tradisional sejak dulu sampai dengan pemerintahan desa sekarang. Para pemimpin ini menganggap diri dan keturunannya lebih tinggi dari pada orang lain. Golongan sosial tingkat tinggi ini disebut *ata kebelen*. Orang kebanyakan disebut *ata* dan golongan hamba sahaya disebut *aziana*.

Dewasa ini masyarakat pada umumnya sudah memeluk agama Katolik, Kristen Protestan dan Islam. Walaupun demikian banyak juga yang masih

menyelenggarakan ritual kepercayaan asli. Kepercayaan asli Lamaholot adalah memuja dewa tertinggi dan roh nenek moyak. Dewa tertinggi (Tuhan) disebut *Lera Wulan Tana Ekan*. Dewa pencipta ini hanya bisa dihubungi dengan perantara roh nenek moyang yang sudah tenag di alam lain (*kewokot*). Upacara keagamaan asli ini biasa dilakukan pada bangunan megalitik yang disebut *nuba nara* dan *korke*, sejenis dolmen. Dalam *korke* terdapat sebuah tiang dari kayu yang disebut *rie lima wana*, merupakan simbol pemujaan terhadap Lera Wulan Tana Ekan. Hewan korban diikat pada tiang ini sebelum dipotong. darah hewan korban selalu dioleskan ke tiang ini. Dalam menjalankan aktivitas bersama selalu didasarkan pada semangat gotong royong dan kekeluargaan yang disebut *gemohing* atau *kumpo kao*.

## 2. Keadaan Pemerintahan

Sebagaimana sudah diuraikan sebelumnya bahwa sejarah pemerintahan Kabupaten Flores Timur terbentuk dari dua kerajaan yakni Kerajaan Adonara dan Kerajaan Larantuka. Pengaruh tradisi budaya dan adat istiadat kedua kerajaan inilah yang membentuk tatanan hidup wilayah *demon* dan *paji* yang diwarisi oleh masyarakat Lamaholot baik dalam kehidupan sosial maupun penyelenggaraan pemerintahan atau kekuasaan lokal di Kabupaten Flores Timur.

Setelah berlakunya UU Nomor 69 Tahun 1954 dan perkembangan pemerintahan sampai dengan saat ini, maka secara administrasi pemerintahan Kabupaten Flores Timur terdiri dari 19 Kecamatan dan atau 229 Desa dan 21 Kelurahan. Sebaran Kecamatan, Desa/Kelurahan disajikan dalam tabel berikut :

**Tabel 4.2 Jumlah Desa pada Kecamatan dalam Kabupaten Flores Timur**

NO	KECAMATAN	JUMLAH DESA	JUMLAH KELURAHAN	KET
1.	Larantuka	2	18	
2.	Wulanggitang	11		
3.	Tanjung Bunga	16		
4.	Lewolema	7		
5.	Ile Mandiri	8		
6.	Demon Pagong	7		
7.	Titehena	14		
8.	Ile Bura	7		
9.	Solor Timur	17		
10.	Solor Barat	14	1	
11.	Solor Selatan	7		Kecamatan pemekaran baru
12.	Adonara Timur	19	2	
13.	Adonara Barat	18		
14.	Adonara Tengah	13		
15.	Ile Boleng	21		
16.	Witihama	16		
17.	Kelubagolit	12		
18.	Adonara	8		
19.	Wotan Ulumado	12		
	<b>JUMLAH</b>	<b>229</b>	<b>21</b>	

Sumber : Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Flores Timur Tahun 2012

Sebaran desa dipulau Flores Bagian Timur berjumlah 72 desa, pada Pulau Adonara berjumlah 119 desa, dan pada Pulau Solor berjumlah 38 desa. Pulau yang paling banyak sebaran desanya adalah Pulau Adonara. Sebelum Tahun 2010 jumlah desa di Kabupaten Flores Timur berjumlah 209 desa. Namun pada tahun 2010 dimekarkan atau dibentuk 20 desa baru lagi sehingga seluruhnya berjumlah menjadi 229 desa.

**Tabel 4.3 Jumlah Desa Baru di Kabupaten Flores Timur  
Hasil Pemekaran Tahun 2010**

NO	KECAMATAN	NAMA DESA	JUMLAH APARAT DESA				KET
			KADES	SEKDES	PTU/ KAUR	KADUS	
1	Tanjung Bunga	1. Latonliwo II	1	-	4	2	
		2. Lamanabi	1	-	4	3	
2	Titehena	1. Duli Jaya	1	-	4	3	
		2. Bokang Wolomatang	1	-	4	3	
3	Ile Bura	1. Duli Pali	1	-	4	3	
		2. Riang Rita	1	-	4	3	
4	Witihama	1. Bao Bage	1	-	4	3	
		2. Lamaleka	1	-	4	3	
		3. Balaweling Notan	1	-	4	3	
5	Adonara Timur	1. Lelen Bala	1	-	4	3	
		2. Saosina	1	-	4	3	
6	Adonara Barat	1. Wolo Klibang	1	-	4	3	
		2. Riang Padu	1	-	4	3	
7	Solor Barat	1. Titehena	1	-	4	3	
		2. Lewonama	1	-	4	3	
8	Adonara	1. Kolipetung	1	-	4	3	
9	Adonara Tengah	1. Nubalema II	1	-	4	3	
10	Ile Boleng	1. Nelelamawangi II	1	-	4	3	
11	Demon Pagong	1. Lewo Muda	1	-	4	3	
12	Wulangitang	1. Klatanlo	1	-	4	3	
<b>Jumlah</b>		<b>20</b>	<b>20</b>	<b>-</b>	<b>80</b>	<b>60</b>	

Sumber : BPMD Kabupaten Flores Timur Tahun 2012

Pembentukan desa baru ini tidak berpengaruh terhadap jumlah sekdes karena adanya ketentuan bahwa kepala desa dilarang mengangkat/mengisi jabatan sekdes yang kosong atau mengganti sekdes yang masih aktif bertugas. Pengisian sekdes yang kosong menjadi kewenangan bupati pasca kebijakan pengangkatan sekdes PNS.



### 3. Profil Sekretaris Desa di Kabupaten Flores Timur

Organisasi pemerintah desa di Kabupaten Flores Timur terdiri dari Kepala Desa, Sekretaris Desa, Pelaksana Teknis Urusan Pemerintahan, Pelaksana Teknis Urusan Pembangunan, Pelaksana Teknis Urusan Kemasyarakatan, Pelaksana Teknis Urusan Keuangan; dan Kepala Dusun.

**Tabel 4.4** Data Aparat Desa se Kabupaten Flores Timur

NO	KECAMATAN	JLH DESA	KADES	SEKDES				KA-UR	KA-DUS	KET
				JML	PNS	NON PNS	LO-WONG			
1.	Larantuka	2	2	2	2	-	-	8	7	
2.	Wulanggintang	11	11	11	8	2	1	44	40	
3.	Tanjung Bunga	16	16	16	6	8	2	64	60	
4.	Lewolema	7	7	7	4	-	3	28	31	
5.	Ile Mandiri	8	8	8	4	2	2	32	27	
6.	Demon Pagong	7	7	7	4	1	2	28	24	
7.	Titehena	14	14	14	3	2	3	56	51	
8.	Ile Bura	7	7	7	5	-	2	28	18	
9.	Solor Timur	17	17	17	13	4	-	68	59	
10.	Solor Barat	14	14	14	6	5	3	56	38	
11.	Solor Selatan	7	7	7	2	4	1	28	25	
12.	Adonara Timur	19	19	19	12	3	4	76	64	
13.	Adonara Barat	18	18	18	17	-	1	72	53	
14.	Adonara Tengah	13	13	13	11	2	-	52	47	
15.	Ile Boleng	21	21	21	14	6	1	84	67	
16.	Witihama	16	16	16	8	2	6	64	51	
17.	Kelubagolit	12	12	12	8	4	-	48	41	
18.	Adonara	8	8	8	3	3	2	32	29	
19.	Wotan Ulumado	12	12	12	8	4	-	48	44	
	<b>JUMLAH</b>	<b>229</b>	<b>229</b>	<b>229</b>	<b>144</b>	<b>52</b>	<b>33</b>	<b>916</b>	<b>776</b>	

Sumber : Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Flores Timur (Tahun 2013).

### C. Hasil Penelitian

Kebijakan pengangkatan sekretaris desa menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Flores Timur dianalisis melalui tiga dimensi kajian kebijakan yang meliputi dimensi proses, dimensi hasil (*output*), dan dimensi *Outcomes*. Dimensi dampak *outcomes* menyoroti dampaknya terhadap sistem administrasi pemerintahan desa.

#### 1. Dimensi Proses

Proses pengangkatan sekdes menjadi PNS di Kabupaten Flores Timur pada Tahun 2007 awalnya dilaksanakan oleh Bagian Pemerintahan Setda Kabupaten Flores Timur. Berhubung karena tugas dan fungsi pemerintahan desa saat ini berada di bawah Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD) maka fungsi pembinaan dan pemberdayaan pemerintahan desa berada di bawah tanggung jawab BPMD.

Menurut Bapak Valentinus Basa, BA (Camat Adonara Barat) yang pernah menjabat sebagai Kepala Sub Bagian Pemerintahan Desa pada Bagian Pemerintahan Setda Kabupaten Flores Timur, yang saat itu bertanggung jawab terhadap proses pengusulan tersebut mengatakan bahwa,

"Pengusulan nominatif sekdes untuk mendapat persetujuan dari Menteri Dalam Negeri dilakukan dalam tiga tahap. Prosesnya digambarkan seperti berikut :

- I. Bupati Flores Timur (Bagian Pemerintahan) menyusun data Sekdes di wilayahnya dan mengumpulkan berkas pengangkatan Sekdes tersebut;
- II. Data Sekdes dan berkas pengangkatan tersebut disampaikan oleh Bupati kepada Mendagri melalui Gubernur Nusa Tenggara Timur;
- III. Mendagri melakukan verifikasi dan validasi data dan berkas Sekdes dari Gubernur tersebut;

- IV. Mendagri mengajukan usulan formasi Sekdes untuk kabupaten kepada Meneg PAN dan tembusannya disampaikan kepada Kepala BKN;
- V. Pengangkatan Sekdes menjadi PNS dilakukan secara bertahap sesuai formasi yang ditetapkan oleh Meneg PAN;
- VI. Formasi pengangkatan Sekdes menjadi PNS tersebut dialokasikan pada tiap Kecamatan, dengan memprioritaskan usia paling tinggi;
- VII. Menteri Dalam Negeri mengusulkan persetujuan pengangkatan Sekretaris Desa menjadi PNS kepada Kepala Badan Kepegawaian Negara;
- VIII. Kepala Badan Kepegawaian Negara memberikan persetujuan dan penetapan Nomor Identitas Pegawai Negeri Sipil (NIP) pengangkatan Sekretaris Desa menjadi PNS dan diteruskan kepada Menteri Dalam Negeri;
- IX. Persetujuan pengangkatan Sekretaris Desa dari Kepala BKN diteruskan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Bupati melalui Gubernur;
- X. Berdasarkan persetujuan Kepala Badan Kepegawaian Negara dan surat Mendagri kepada Bupati tersebut, Bupati menetapkan keputusan pengangkatan Sekdes menjadi PNS;

Proses ini tanpa melalui tahapan pengangkatan CPNS terlebih dahulu. Hal ini menunjukkan bahwa Sekdes merupakan PNS yang 'istimewa'. Keistimewaan ini disebabkan karena adanya ketentuan masa pengabdian yang sudah lama sebagai persyaratan utama."

Penjelasan Camat Adorara Barat bahwa Sekretaris Desa yang diangkat merupakan PNS istimewa ditunjukkan juga dengan tidak adanya tahapan pengusulan atau penyusunan formasi kebutuhan pegawai. Sejalan dengan hal tersebut Bupati Florese Timur, Bapak Yoseph Lagadoni Herin mengatakan bahwa,

"Saya melihat pengangkatan sekdes menjadi PNS bukan merupakan sebuah proses pengadaan PNS melainkan pengangkatan. Saya lebih setuju memilih sistem testing CPNS dalam mekanisme pengadaan. Karena melalui mekanisme pengadaan akan diusulkan formasi khusus sekdes dengan tetap memprioritaskan putra daerah/desa masing-masing. Hal ini akan lebih baik karena akan menggunakan persyaratan yang mengarah kepada peningkatan kualitas sumber daya manusia dan kompetensi."

Hal tersebut dibenarkan oleh Kepala Bidang Pemerintahan Desa pada Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD) Kabupaten Flores Timur pada tanggal 31 Mei 2013, dengan mengatakan bahwa

"Kebijakan pengangkatan Sekdes menjadi PNS dilakukan dalam tiga tahap yakni : Tahap I pada Tahun 2007 diangkat 65 sekdes menjadi PNS, Tahap II pada Tahun 2009 diangkat 54 sekdes menjadi PNS, dan Tahap III pada Tahun 2010 diangkat 25 sekdes menjadi PNS. Sehingga total semua yang sudah diangkat adalah sebanyak 144 sekdes."

**Gambar 4.3.** Kepala Bidang Pemdes pada BPMD saat diwawancara Pada Tanggal 7 Juni 2013, 11 01



Sumber : Peneliti (2013)

Pengangkatan sekdes menjadi PNS bukan merupakan mekanisme sebuah pengadaan CPNS di daerah sebagaimana biasa terjadi dalam proses rekrutmen PNS. Hal senada disampaikan oleh bapak Ramli Lamanepa, Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD) Kabupaten Flores Timur bahwa,

"Persyaratan dasar dalam proses ini adalah Sekretaris Desa yang diangkat dengan sah sampai dengan 15 Oktober 2004 dan masih melaksanakan tugas sampai dengan berlakunya kebijakan ini diangkat langsung menjadi PNS. Sedangkan persyaratan lainnya adalah :

- a) bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b) setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah;
- c) tidak sedang menjalani hukuman karena melakukan tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap;
- d) sehat jasmani dan rohani;
- e) memiliki ijazah paling rendah Sekolah Dasar atau yang sederajat; dan
- f) berusia paling tinggi 51 (lima puluh satu) tahun terhitung pada 15 Oktober 2006."

**Gambar 4.4. Kepala BPMD Kabupaten Flores Timur Ketika Diwawancara**



Sumber :Peneliti (2013)

Pada kondisi yang lain, ada juga sekdes yang berijazah sarjana tetapi diangkat dengan golongan/ruang Pengatur Muda (II/a) atau setara dengan tamat SLTA. Hal ini dialami oleh Vitalis G.R. Kellen Sekdes Waibao Kecamatan Tanjung Bunga yang lolos dengan persetujuan BKN Nomor AG2530900014 pada tanggal 25-11-2009 dan diangkat dengan SK Bupati Flores Timur Nomor BKD. 810/378.b/PP/2009 pada tanggal 30-12-2009, yang mengatakan bahwa,

"Pada mulanya saya mengira tingkat pendidikan akan berpengaruh pada pengangkatan saya khususnya menyangkut kepangkatan karena saya berijasa Sartana Peternakan. Tetapi ternyata ketentuan berbicara lain. Saya mendapat penjelasan bahwa sekdes yang berijasa lebih tinggi dari SLTA diangkat tetap golongan ruang setara dengan ijazah SLTA. Tetapi yang berijasa lebih rendah dari SLTA maka diangkat dengan pangkat/golongan sesuai dengan ijazah yang dimiliki tersebut. Saya berpikir mengapa pengangkatan ini tidak langsung mengakomodir ijazah sesuai dengan tingkat pendidikan saya? Saya berharap mudah-mudahan kelak ada ketentuan yang memberikan peluang penyesuaian ijazah sebagaimana PNS pada umumnya."

**Gambar 4.5. Sekdes Waibao Ketika Peneliti Observasi di Kantor Desa Waibao Pada Tanggal 30 Juni 2013**



Sumber : Peneliti (2013)

Ketika penjelasan ini dikonfirmasi ke Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa diperoleh penjelasan bahwa ketika menjadi PNS, sekdes hanya menerima Surat Keputusan Bupati tetapi tidak ada proses pelantikan menjadi sekdes (perangkat desa). Kepala Bidang Pemerintahan Desa, Bapak Lorens, menjelaskan bahwa, "Sekdes yang telah menerima SK Bupati Flores Timur tentang pengangkatan menjadi PNS langsung kembali bertugas sebagai sekdes di desanya masing-masing tanpa proses pelantikan menjadi sekdes oleh kepala desa." Hal ini menunjukkan bahwa penempatan sekdes dalam jabatannya tanpa disertai pengambilan sumpah dan pelantikan.

## 2. Dimensi Hasil (*Output*)

Implementasi kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS di Kabupaten Flores Timur dilakukan sejak tahun 2007. Hal tersebut dibenarkan oleh Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Flores Timur pada tanggal 2 Mei 2013, dengan mengatakan bahwa

"Kebijakan pengangkatan Sekdes menjadi PNS dilakukan dalam tiga tahap yakni : Tahap I pada Tahun 2007 diangkat 69 sekdes menjadi PNS, Tahap II pada Tahun 2009 diangkat 50 sekdes menjadi PNS, dan Tahap III pada Tahun 2010 diangkat 25 sekdes menjadi PNS. Sehingga total semua yang sudah diangkat adalah sebanyak 144 sekdes.

Lebih lanjut Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Flores Timur, Bapak Ramli Lamanepa, menjelaskan,

"Jumlah sekdes yang diusulkan adalah 208 orang. Jumlah ini tidak sama dengan jumlah desa sebanyak 229 karena beberapa desa tidak memiliki sekdes. Sekdes yang berjumlah 208 orang tersebut sejak tahun 2007 dipersiapkan dan diusulkan menjadi PNS. Proses pengangkatan sekdes menjadi PNS di Kabupaten Flores Timur dilakukan dalam tiga tahap dengan hasil sebagaimana terlihat pada tabel berikut.

Tabel 4.5 Tahapan Pengangkatan Sekdes di Kabupaten Flores Timur

NO	KECAMATAN	DESA	PENGANGKATAN SEKDES PNS			SEKDES YG TDK DPT DIANGKAT MJD PNS
			TAHAP I	TAHAP II	TAHAP III	
1	2	3	4	5	6	7
1	SOLOR TIMUR	17	6	5	2	4
2	SOLOR BARAT	14	3	2	1	8
3	SOLOR SELATAN	7	-	1	1	5
4	WITIHAMA	16	6	-	2	8
5	ADONARA TENGAH	13	4	4	2	3
6	ILE BOLENG	21	8	5	1	7
7	KELUBAGOLIT	12	4	3	1	4
8	ADONARA BARAT	18	6	6	4	2
9	ADONARA TIMUR	19	1	8	3	7
10	WOTAN ULUMADO	12	3	4	1	4
11	ADONARA	8	1	2	-	5
12	WULANGGITANG	11	5	2	2	3
13	ILE BURA	7	2	2	1	2
14	TITEHENA	14	5	3	1	5
15	DEMON PAGONG	7	2	1	1	3
16	LEWOLEMA	7	1	2	1	3
17	LARANTUKA	2	1	1	-	-
18	ILE MANDIRI	8	4	1	1	2
19	TANJUNG BUNGA	16	3	2	1	10
	<b>JUMLAH</b>	<b>229</b>	<b>65</b>	<b>54</b>	<b>25</b>	<b>85</b>

Sumber : BPMD Kabupaten Flores Timur Tahun 2012 (Hasil olahan)

Data di atas menunjukkan jumlah desa sebanyak 229 desa, jumlah desa yang memiliki sekdes adalah 208 desa, terdiri dari sekdes PNS 144 orang dan non PNS 85 orang. Prosentase sekdes PNS di Kabupaten Flores Timur sebesar 62,88% sekdes dan non PNS sebesar 37,12%.

Pengangkatan sekdes menjadi PNS telah mengubah tipologi desa di Kabupaten Flores Timur. Terdapat tiga tipe desa, yakni Desa Tipe A yang memiliki sekdes PNS, Desa Tipe B yang memiliki Sekdes non PNS dan Desa Tipe C yang sekdesnya lowong atau jabatan sekdes tidak terisi.

### 3. Dimensi Dampak (*Outcome*)

Kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS bertujuan untuk memperbaiki penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa secara lebih efektif dan efisien. Administrasi pemerintah desa mencakup kajian terhadap organisasi dan manajemen yang tercakup dalam sembilan<sup>1</sup> aspek sebagai berikut : Ketatalaksanaan, Hubungan kerja, Manajemen perencanaan desa, Manajemen keuangan, Manajemen sumber daya aparatur, Manajemen logistik dan kekayaan desa, Manajemen pengawasan, Manajemen pelayanan publik, dan Manajemen kepemimpinan Kepala Desa.

#### a) Ketatalaksanaan

Ketatalaksanaan menggambarkan empat pertanyaan filosofis yakni *siapa? Mengerjakan apa? Bagaimana caranya? Bagaimana pertanggungjawabannya?* Keempat pertanyaan tersebut merupakan manifestasi dari pelaksanaan tugas pokok, kewajiban, fungsi dan peran yang dilakukan oleh Kepala Desa, Sekretaris Desa, Kepala Urusan dan Kepala Dusun.

Perbedaan tipologi pada tiga tipe desa sebagaimana diuraikan pada dimensi hasil tidak hanya disebabkan oleh faktor kepegawaian dan penghasilan seorang sekdes tetapi menyangkut pola hubungan dan ketatalaksanaan pada setiap jabatan dan unit kerja dalam organisasi. Hal ini dibenarkan oleh pengalaman Bapak Oswaldus, Sekdes PNS di Bandon Kecamatan Tanjung Bunga. Dalam penuturannya ia mengatakan bahwa,

---

<sup>1</sup> <http://www.pustaka.ut.ac.id/reader/index.php?modul=ADPU4340>



"Ketika diangkat menjadi PNS saya merasa bahwa saya memiliki dua 'tuan' karena sebagai perangkat desa saya diperintah oleh Kepala Desa tetapi sebagai seorang PNS saya tunduk dan berada di bawah Camat. Pertanggungjawaban tugas dan pekerjaan saya saya berikan kepada Kepala Desa dan juga kepada Camat. Hal ini tidak pernah terjadi ketika saya masih sebagai sekdes yang belum diangkat menjadi PNS."

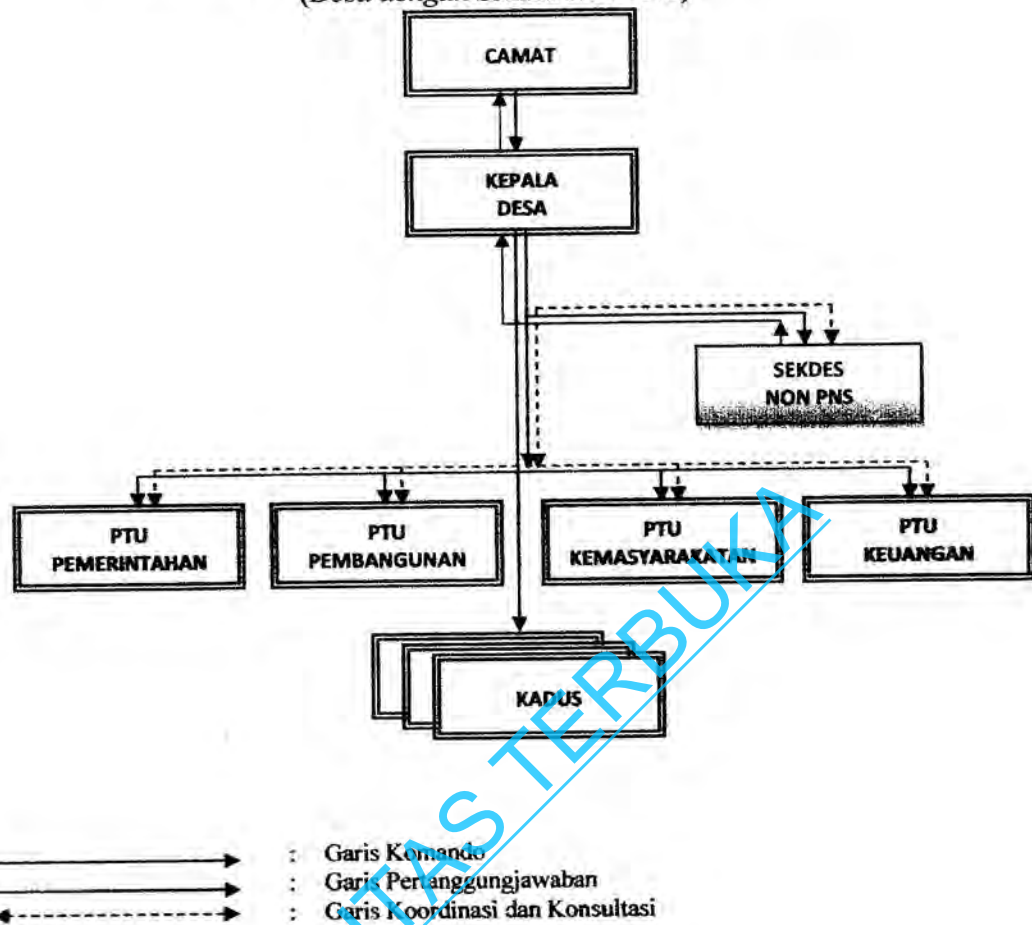
**Gambar 4.6. Sekdes Bandona 29 Juni 2013**



Sumber : Peneliti (2013)

Penjelasan Sekdes Bandona di atas menunjukkan adanya perubahan profil organisasi pemerintah desa setelah kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS. Organisasi pemerintah desa pasca pengangkatan sekdes PNS menggambarkan peran ganda seorang sekdes. Kondisi ini dapat digambarkan melalui dua struktur organisasi pemerintah desa yang ditampilkan berikut ini.

**Gambar 4.7. Struktur Organisasi Pemerintah Desa Tipe A  
(Desa dengan Sekdes Non PNS)**

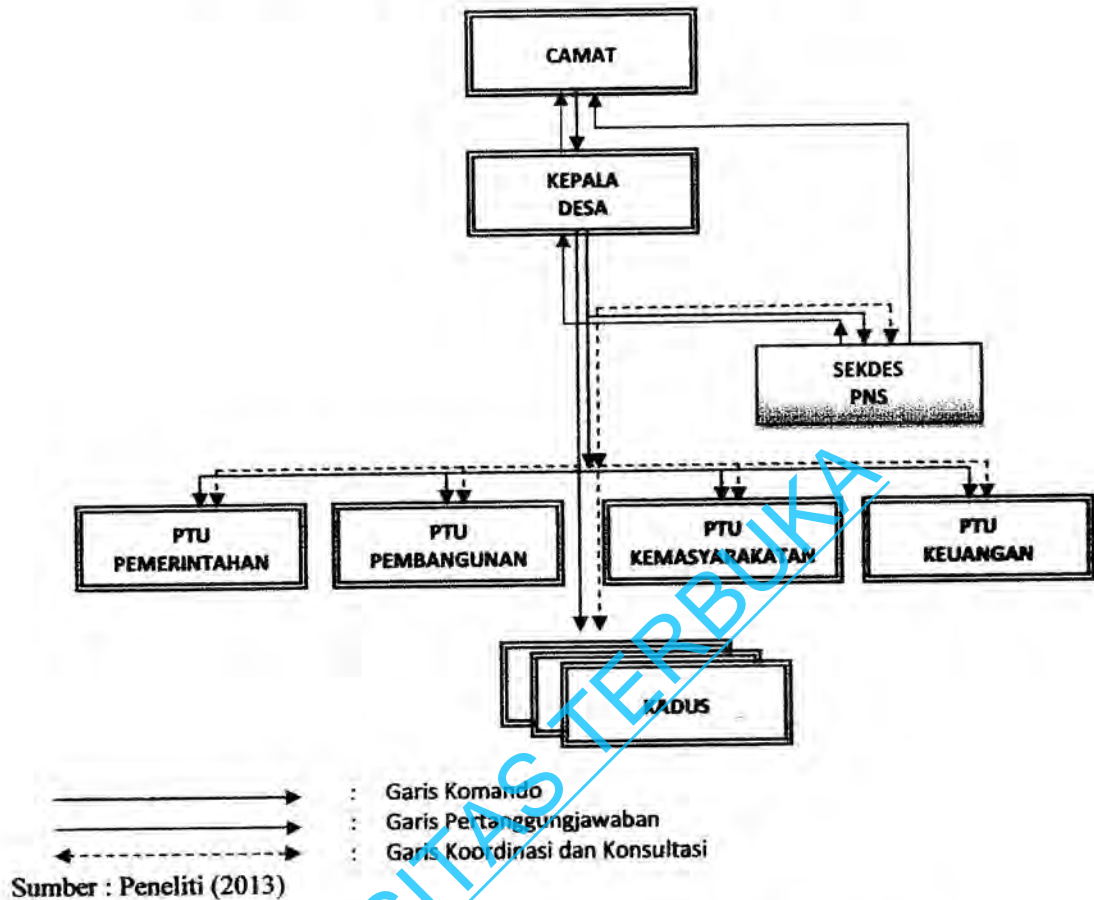


Sumber : Peneliti (2013)

Gambar di atas menunjukkan bahwa sekdes PNS terhubung secara langsung dengan kepala desa melalui garis komando dan garis pertanggungjawaban. Sementara Camat hanya memiliki garis komando dan pertanggungjawaban dengan terhadap dan dari kepala desa. Sementara antara sekdes dengan para kepala urusan dan kepala dusun hanya memiliki garis koordinasi.

Struktur tipe ini dimiliki dan dilaksanakan di 64 Desa karena sekdesnya tidak dapat diangkat menjadi PNS.

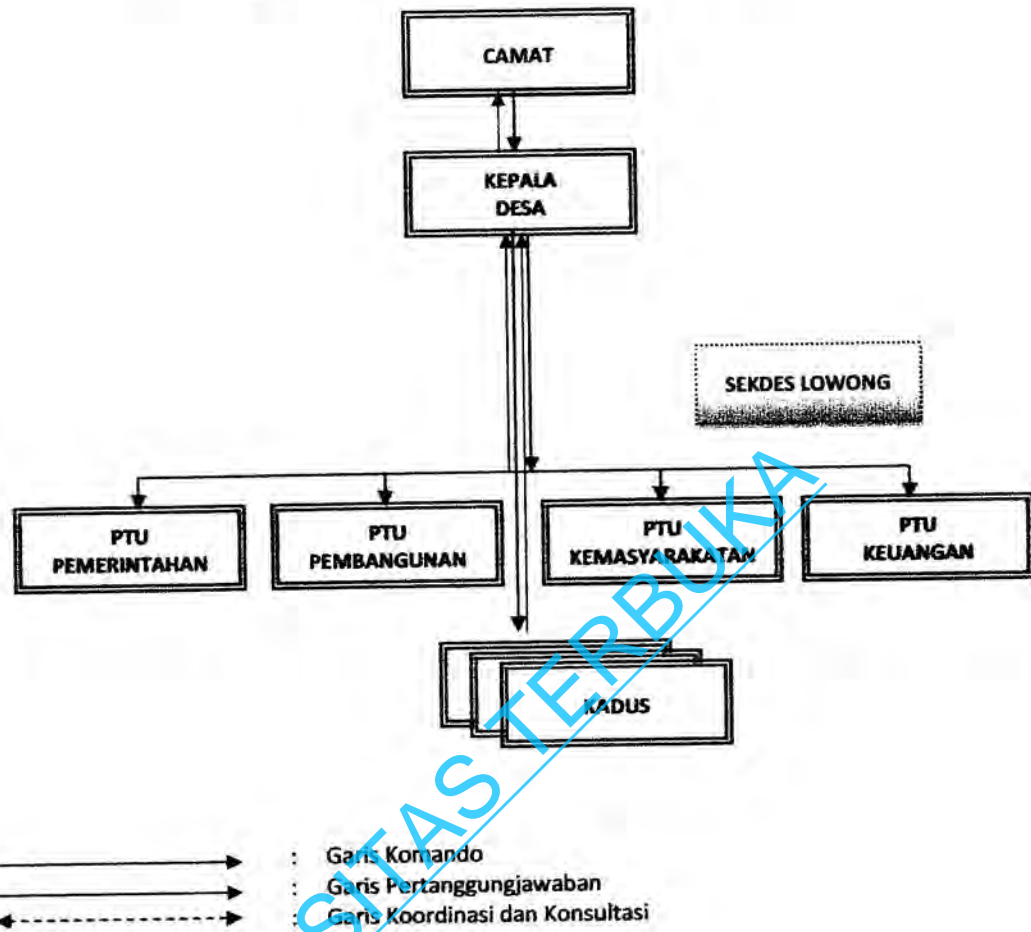
**Gambar 4.8. Struktur Organisasi Pemerintah Desa Tipe B  
(Desa dengan Sekdes PNS)**



Gambar di atas menunjukkan bahwa sekdes PNS terhubung secara langsung baik dengan kepala desa maupun dengan Camat melalui garis komando dan garis pertanggungjawaban. Sekdes berada dibawah dan bertanggungjawab kepada kades dan camat. Sekdes berada dibawah kades karena jabatannya sebagai perangkat desa. Sedangkan kedudukannya juga berada di bawah camat karena statusnya sebagai Pegawai Negeri Sipil. Sementara antara sekdes dengan para kepala urusan dan kepala dusun hanya memiliki garis koordinasi.

Struktur tipe ini dimiliki dan dilaksanakan di 144 Desa karena sekdesnya telah diangkat menjadi PNS.

**Gambar 4.9. Struktur Organisasi Pemerintah Desa Tipe C  
(Desa dengan Sekdes Lowong)**



Sumber : Peneliti (2013)

Gambar di atas menunjukkan bahwa secara struktur kotak pada jabatan sekdes tidak terisi. Hal ini disebabkan adanya surat dari Bupati Flores Timur yang melarang pengisian jabatan sekdes yang lowong akibat berhenti, meninggal dunia dan pada desa yang baru dimekarkan. Kondisi ini sangat mempengaruhi pelaksanaan tugas dan penyelenggaraan administrasi di desa. Struktur tipe ini dimiliki dan dilaksanakan di 21 Desa karena tidak dapat mengangkat sekdes baru dan mengganti sekdes yang meninggal atau mengundurkan diri.

b) Hubungan kerja

Berdasarkan hasil observasi ke beberapa desa baik desa yang sekdes PNS, desa yang sekdes non PNS maupun desa yang jabatan sekdes tidak diisi ditemukan sebuah gambaran tentang hubungan kerja yang terpetakan dalam organisasi pemerintah desa.

Spitzer dalam Nugroho (2012:744) secara khusus mengemukakan bahwa penilaian kinerja kebijakan merupakan kunci keberhasilan organisasi, karena menentukan apa yang harus dicapai organisasi, sejauh mana pencapaian, dan apa yang belum dapat dicapai.

Sebuah kebijakan tidak bisa diletakan pada ruang hampa. Organisasi baik publik maupun privat merupakan ruang-ruang dimana kebijakan akan dilaksanakan sehingga masyarakat mendapat manfaat darinya. Hal yang sama juga terjadi pada kebijakan pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS, tidak bisa dipisahkan dari organisasi pemerintah desa. Bupati Flores Timur, Yoseph Lagadoni Herin, mengatakan bahwa,

"Organisasi Pemerintahan Desa tidak bisa dipisahkan dari perspektif otonomi desa. Karena pemerintahan desa merupakan simbol otonomi desa. Pemerintah supra desa menyiapkan wadahnya dalam bentuk struktur organisasi sedangkan desa dengan sifat otonominya yang khas mengisi struktur tersebut dengan putra-putri terbaiknya. Ikatan yang kuat akan terjadi antara aparat desa (kades, sekdes dan perangkat desa lainnya) dengan tatanan atau kearifan yang ada di desa. Penyelenggaraan pemerintahan, pemberdayaan dan kemasyarakatan berjalan di atas sendi-sendi tradisitas desa. Pertanyaannya adalah apakah pengangkatan sekdes menjadi PNS sejalan dengan nafas otonomi desa?"

Sekdes merupakan bagian dari pemerintah desa. Oleh karena itu sebelum meletakan kebijakan pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS, terlebih dahulu

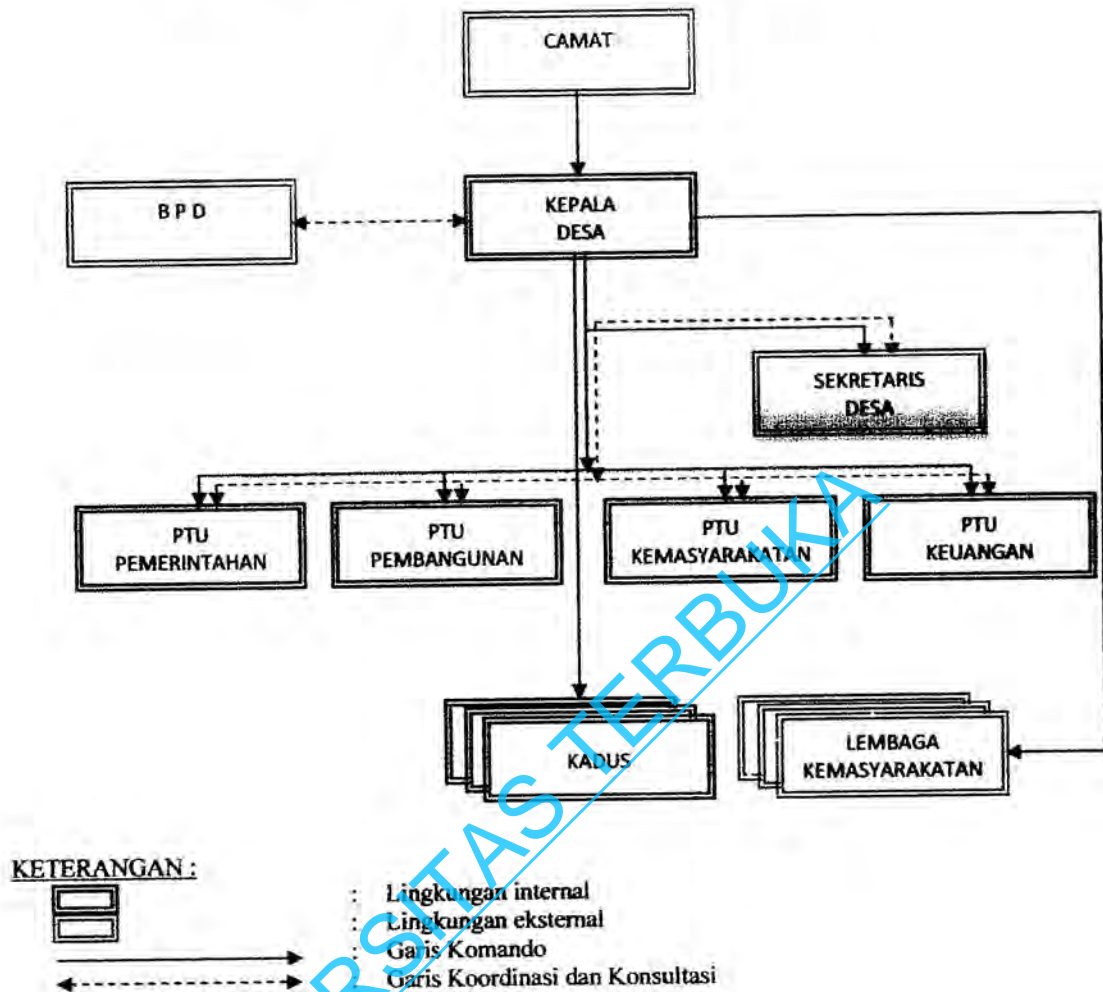
dipahami struktur organisasi pemerintah desa. Menurut Ramli Lamanepa, Kepala BPMD Kabupaten Flores Timur dijelaskan bahwa,

"Struktur organisasi pemerintah desa di Kabupaten Flores Timur saat ini mengacu pada Perda Kabupaten Flores Timur Nomor 8 Tahun 2006 tentang Organisasi Pemerintah Desa. Kepala Desa dipilih dari dan oleh masyarakat, pelaksana teknis urusan (PTU) atau kepala urusan dipilih dari masyarakat dan dilantik oleh kepala desa. Sedangkan sekdes PNS diangkat oleh pemerintah dan bertugas di desa.

Terhadap penjelasan tersebut, Kepala Bidang Pemerintahan Desa pada BPMD Kabupaten Flores Timur menguraikan lebih lanjut bahwa,

"Dalam struktur organisasi pemerintah desa terdiri dari 1 orang kades, 1 orang sekdes, 4 orang Pelaksana Teknis Urusan/Kepala Urusan dan Kepala Dusun. Pelaksana urusan terdiri dari PTU/Kaur : Pemerintahan, Pembangunan, Kemasyarakatan dan Keuangan. Sedangkan Jumlah Kepala Dusun paling kurang dua dan paling banyak 4 kadus. Kedudukan Kepala Desa merupakan kepala pemerintah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati melalui camat. Sekretaris desa berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala desa. Sedangkan kedudukan PTU sedikit lebih rendah dari sekretaris desa tetapi bertanggung jawab kepada kepala desa. Kedudukan Kadus sedikit lebih rendah PTU tetapi bertanggung jawab kepada kepala desa. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar berikut ini.

Gambar 4.10. Struktur Organisasi Pemerintah Desa



Sumber : Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Flores Timur (2013)

Secara organisasi Kepala Desa merupakan pimpinan tertinggi dalam pemerintah desa. Kedudukan sekdes berada di bawah kepala desa. Dalam perda Kabupaten Flores Timur Nomor 8 Tahun 2006 ditegaskan bahwa karena berkedudukan sebagai bawahan kades maka sekdes dan perangkat desa lainnya diangkat dan dilantik oleh kades. Namun khusus sekdes PNS diangkat melalui SK Bupati dan sampai dengan saat ini tidak ada proses pelantikan oleh kades.

Menurut Bapak Daniel Nulan, tokoh masyarakat Desa Pajinian Kecamatan Adonara Barat, "Hadirnya Sekretaris Desa PNS telah memberikan warna baru dalam performa Pemerintahan Desa Pajinian. Hal itu terlihat dari cara bersikap dan berpenampilan dari sekdes sudah mulai lebih teratur walaupun usianya sudah cukup tua (dan paling tua dari aparat desa lainnya). Semoga sesuatu yang baru ini dapat menjadi pembaharuan dalam organisasi pemerintah desa."

**Gambar 4.11.** Bapak Daniel Nulan Tokoh Masyarakat Desa Pajinian Ketika diwawancara Pada Tanggal 7 Juni 2013, 07 57



Sumber : Penelitian (2013)

Penjelasan dan cerita dari bapak Daniel tersebut memperlihatkan ada dampak positif dalam tubuh pemerintah desa pasca pengangkatan sekdes PNS. Perubahan sikap dan penampilan individu secara lebih baik akan menjaga citra positif dari lembaga pemerintah desa. Namun demikian hal utama yang diharapkan dari kebijakan pengangkatan sekdes PNS adalah memahami dan melaksanakan secara baik kedudukan, tugas dan fungsi khususnya dalam penyelenggaraan administrasi desa.

Organisasi pemerintah desa harus terlihat lebih baik dan Kepala Desa Waiwadan Kecamatan Adonara Barat, Bapak Lazarus Kasian melihat implikasi kebijakan tersebut kepada organisasi pemerintah desa dari aspek pembelajaran organisasi. Menurut bapak Lazarus,



"Kehadiran sekdes PNS harus bisa memberikan semangat bagi perangkat desa lain. Sekdes harus bisa menjadi contoh yang baik dalam tubuh pemerintah desa. Jangan sebaliknya sekdes menuntut kepala desa harus mengajari dan memberi contoh padanya. Oleh karena itu yang penting bagi sekdes adalah memahami posisi, tugas dan tanggung jawabnya. Sekdes harus mampu belajar sendiri lalu membantu staf yang lain. Saya pun siap untuk belajar dari sekdes. Saya belum melihat itu. Bahkan ada kecenderungan sekdes mengambil jarak dengan saya."

**Gambar 4.12.** Kepala Desa Waiwadan Ketika Diwawancara Pada Tanggal 6 Juni 2013, 18 49



Sumber : Peneliti (2013)

Penjelasan di atas menunjukkan ada harapan besar dari kepala desa bahwa sekdes harus memahami dengan benar kedudukan, tugas dan fungsi baik sekdes sendiri, kepala desa maupun perangkat desa lainnya dalam organisasi pemerintah desa. Dengan memahami hal itu akan membantu pelaksanaan tugas dan pencapaian tujuan organisasi.

Ketika dikonfirmasi kembali kepada sekdes Waiwadan, bapak Ismail Sulaiman, ternyata ia juga membenarkan bahwa antara dirinya dengan kades dan perangkat desa lainnya masih memiliki pemahaman yang berbeda terkait tugas, kedudukan dan fungsi masing-masing. Ia mengatakan bahwa,

"Memang benar, bahwa terkadang saya merasa adanya benturan dalam tubuh pemerintah desa. Tetapi hal ini jangan diartikan bahwa antara kami ada kebencian atau konflik. Bapak Kades yang baru sedang dalam proses beradaptasi dengan kondisi kerja. Aparat desa yang lainnya juga baru dilantik dan belum memahami sepenuhnya tugas, fungsi dan tanggung jawabnya. Terkadang pemahaman kami terhadap kedudukan, tugas pokok masih berbeda-beda. Saya '*cari aman saja*' (mengambil sikap netral saja). Saya tidak tahu mana yang benar dan mana yang keliru. Jadi saya buat biasa-biasa saja"

Keterangan di atas menunjukkan bahwa kades, sekdes dan perangkat desa lainnya belum memahami secara baik kedudukan, tugas pokok dan fungsinya sehingga sekalipun sudah diangkat menjadi PNS sekdes tidak dapat bekerja secara produktif.

**Gambar 4.13.** Sekdes Waiwadan Ketika Diwawancara  
6 Juni 2013, 18 27



Sumber : Peneliti (2013)

Anggota BPD Desa Waiwadan, Ibu An Dias Vera, mengajak untuk berhenti memperdebatkan keberadaan sekdes. Ia berpendapat bahwa,

"Desa Waiwadan adalah ibu kota Kecamatan Adonara Barat. Oleh karena itu desa ini harus menjadi contoh yang kami harapkan adalah ada dampak positif bagi pemerintah desa dan bagi masyarakat. Masyarakat menunggu manfaatnya. Jangan ada lagi konflik, ketidakharmonisan dan kesenjangan. Kondisi ini tidak bisa diubah lagi dan kita tidak bisa kembali lagi. Sebaiknya kesempatan yang ada dipergunakan sebaik-baiknya untuk belajar, bekerja dan melayani masyarakat. Kalau kinerja sekdes lemah, kita minta pembinaan dari Camat. Juga kalau kinerja sekdes yang buruk juga kita minta pembinaan dari Camat. Saya kecewa karena sampai dengan saat ini institusi pemerintah desa tidak menampakkan perubahan yang berarti.

Kondisi di Desa Waiwadan, ibu kota Kecamatan Adonara Barat menegaskan kembali akan suatu hal bahwa sebuah organisasi yang baik harus mampu berinovasi. Inovasi dapat tercapai jika organisasi mampu melakukan pembelajaran dalam organisasi. Saat ini harapan itu diberikan kepada sekdes PNS.

c) Manajemen perencanaan desa

Manajemen perencanaan desa berbicara tentang perencanaan strategik dan perencanaan partisipatif. Kedua perencanaan ini melahirkan dokumen Rencana Pembangunan jangka Menengah Desa (RPJMDes) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Des).

Gambaran mengenai perencanaan desa dapat dijelaskan oleh bapak Ramli Lamanepa, Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa bahwa,

Perencanaan di Desa mengikuti mekanisme dalam sistem perencanaan nasional yakni musyawarah perencanaan pembangunan desa (Musrenbangdes) yang dilaksanakan setiap bulan Februari-Maret setiap tahun. Pemerintah kabupaten Flores Timur saat ini mengaplikasikan perencanaan partisipatif (dalam PNPM) dan perencanaan strategik dalam RPJMD dengan pola *perencanaan integratif*. Kendala klasik yang selalu mempengaruhi manajemen perencanaan adalah keterbatasan dana dan rendahnya pendapatan sehingga tidak dapat membiayai semua kebutuhan.

Gambar 4.14. Kepala BPMD Kabupaten Flores Timur Ketika Diwawancara



Sumber :Peneliti (2013)

Hal ini diakui oleh Bapak Hendrikus Pama, Sekdes (PNS) Desa Nayubaya Kecamatan Wotan Ulumado yang lolos dengan persetujuan BKN Nomor AG25309000017 pada tanggal 27-05-2009 dan diangkat dengan SK Bupati Flores Timur Nomor BKD .810/239.b/ PP/20090 pada tanggal 1-12-2009, yang mengatakan bahwa,

“Perencanaan di desa yang kami ketahui adalah musrenbangdes yang difasilitasi oleh kecamatan. Ketika masuk program (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri Pedesaan) PNPM-MP muncul lagi mekanisme perencanaan model partisipatif. Jadi perencanaan yang kami lakukan masih sebatas menangkap dana dari APBD Kabupaten dan dari PNPM-MP.”

d) Manajemen Keuangan

Keuangan desa merupakan hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa. Penjabaran manajemen keuangan desa dikonstruksikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes).

Bapak Petrus Ola Buluama, Kepala Desa Sukutoka Kecamatan Kelubagolit di Adonara menguraikan bahwa,

“Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) selama ini berjalan sebagaimana biasa. Setiap awal tahun kami menetapkan APBDes karena hal itu merupakan syarat kami dapat mencairkan anggaran Alokasi Dana Desa (ADD). APBDes kami memiliki ketergantungan yang sangat besar terhadap ADD dari pemerintah kabupaten.

Kajian terhadap keuangan desa tidak dilakukan hanya pada penyusunan APBDesa melainkan evaluasi dan pertanggungjawabannya. Kondisi disampaikan oleh Kepala Desa Waibao sebagaimana pada penjelasan berikut :

Pelaksanaan APBDes di Desa Waibao lebih dominan merupakan pelaksanaan belanja dan kegiatan yang bersumber dari ADD. Sehingga pertanggungjawabannya didasarkan pada juknis ADD. Sedangkan pertanggungjawaban APBdes secara keseluruhan jarang dilakukan karena dalam APBDes tidak item pendapat dan belanja yang lain selain dari ADD dan dana Dekonkonsentrasi dari pemerintah provinsi.

Gambar 4.15. Kepala Desa Waibao 30 Juni 2013



Sumber : Peneliti (2013)

## e) Manajemen sumber daya aparatur

Secara manajerial diketahui bahwa organisasi pemerintah desa memiliki sumber daya manusia yang mengisi jabatan dalam struktur pemerintah desa. Jabatan yang mengisi struktur tersebut terdiri dari kepala desa, sekretaris desa, kepala urusan atau pelaksana teknis urusan (PTU) dan kepala dusun.

Jumlah aparat desa di Kabupaten Flores Timur yang mengisi struktur organisasi pemerintah desa sebagaimana yang sudah digambarkan di atas diuraikan pada tabel berikut.

Tabel 4.6 Jumlah Aparat Desa di Kabupaten Flores Timur Keadaan Mei 2013

NO.	KECAMATAN	DESA	JUMLAH				JLH
			KADES	SEKDES	PTU/KAUR	KADUS	
1	TANJUNG BUNGA	16	16	14	64	62	172
2	ILE MANDIRI	8	8	8	32	27	83
3	LARANTUKA	2	2	2	8	7	21
4	SOLOR BARAT	14	14	12	56	40	136
5	SOLOR SELATAN	7	7	7	28	25	74
6	SOLOR TIMUR	17	17	17	68	58	177
7	WULANGJITANG	11	11	10	44	40	116
8	ADONARA BARAT	18	18	16	72	55	179
9	WOTAN ULUMADO	12	12	12	48	44	128
10	TITEHENA	14	14	12	56	56	152
11	WITIHAMA	16	16	13	64	52	161
12	ADONARA TIMUR	19	19	17	76	66	197
13	ILE BOLENG	21	21	20	84	68	214
14	KELUBAGOLIT	12	12	12	48	41	125
15	ILE BURA	7	7	5	28	19	66
16	DEMON PAGONG	7	7	5	28	24	71
17	LEWOLEMA	7	7	7	28	30	79
18	ADONARA TENGAH	13	13	12	52	50	140
19	ADONARA	8	8	7	32	30	85
	<b>JUMLAH</b>	<b>229</b>	<b>229</b>	<b>208</b>	<b>916</b>	<b>794</b>	<b>2376</b>

Sumber : BPMD Kabupaten Flores Timur (Hasil Olahan Tahun 2013)

Data tersebut menunjukkan bahwa jumlah keseluruhan aparatur pemerintah desa di Kabupaten Flores Timur adalah 2376 orang. Sedangkan jabatan sekdes berjumlah 229 jabatan tetapi yang terisi berjumlah 208 sekdes. Sedangkan dari 208 sekdes berhasil diangkat menjadi PNS berjumlah 144 orang.

Dalam perpektif manajemen sumber daya manusia kebijakan pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS merupakan kebijakan yang hanya menyentuh 144 aparatur dari 2376 aparat pemerintah desa di Kabupaten Flores Timur. Perubahan sekdes menjadi PNS hanya berdampak pada peningkatan status dan penghasilan sekdes. Kebijakan ini belum menyentuh peningkatan aspek kemampuan aparat pemerintah desa.

Dampak yang diharapkan dari kebijakan ini adalah adanya peningkatan kualitas sumber daya manusia yang lebih baik dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Mengutip penjelasan dari Bupati Flores Timur terkait dampak kebijakan ini adalah bahwa,

"Permasalahan yang dihadapi pemerintahan desa saat ini adalah rendahnya tingkat kesejahteraan aparat, kemampuan kerja yang terbatas, tingkat pendidikan yang belum memadai dan kemampuan pendapatan asli desa (PADes) yang kecil. Beberapa persoalan ini sering terakumulasi dalam konflik internal pemerintahan desa. Harapan pemerintah daerah dari kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS adalah dapat menjadi solusi mengatasi persoalan tersebut. Kabupten Flores Timur sudah melaksanakan perintah Undang-undang 32 tahun 2004 untuk mengangkat sekdes menjadi PNS. Hal ini merupakan bagian dari gaya pemerintah pusat meningkatkan kapasitas pemerintah desa guna memperbaiki kinerja dan pelayanan. Saya melihat sampai dengan saat ini kebijakan ini belum menjadi solusi mengatasi persoalan pemerintahan desa sebagaimana yang disebutkan di atas.

Menyimak dari penjelasan ini diketahui bahwa preferensi pemerintah daerah dan masyarakat dari kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS adalah untuk mengatasi permasalahan penyelenggaraan pemerintahan desa. Salah satunya

adalah masalah kualitas sumber daya aparatur pemerintah desa. Sampai saat ini harapan tersebut masih belum sebanding dengan kenyataan di lapangan.

Pembinaan penyelenggaraan pemerintahan desa di Kabupaten Flores Timur dilakukan oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD) Kabupaten Flores Timur. Penjelasan yang diperoleh dari Kepala BPMD pada tanggal 31 Mei 2013, mengatakan bahwa,

Proses pengangkatan sekdes sudah berakhir dengan menghasilkan 144 sekdes PNS. Diharapkan 144 sekdes PNS ini dapat mengubah performance organisasi pemerintah desa. Namun kenyataannya setelah berjalan lebih kurang enam tahun ternyata belum sampai mengubah atau memperbaiki kualitas sumber daya manusia tetapi hanya pada perubahan status kepegawaian sekdes saja."

**Gambar 4.16.** Kepala BPMD Flores Timur Saat Diwawancara Tanggal 7 Juni 2013



Sumber : Peneliti (2013)

Kondisi di desa beserta seluruh permasalahannya dapat dijelaskan oleh beberapa kepala desa, tokoh masyarakat dan Camat. Salah satunya diungkapkan oleh bapak Petrus Ola Buluama, Kepala Desa Sukutoka Kecamatan Kelubagolit di Adonara yang mengatakan bahwa,

"Pelaksanaan administrasi pemerintahan desa oleh sekdes dan perangkat desa lainnya baik sebelum sekdes menjadi PNS maupun sesudahnya berjalan sama saja dan biasa-biasa saja. Dari aspek sumber daya manusianya sama saja baik sebelum dan sesudah menjadi PNS. Perubahan baru terjadi pada hari kerja, di mana sekdes sudah mulai lima hari kerja sedangkan perangkat lainnya masih dengan dua hari kerja. Dampak negatif dari pengangkatan tersebut kurang dirasakan tetapi

hanya kinerja mereka sama saja karena tidak ada pelatihan baik terhadap sekdes maupun terhadap perangkat desa lainnya untuk meningkatkan sumber daya manusia. Pelatihan yang dibutuhkan adalah administrasi perkantoran serta tugas pokok dan fungsi. Sekdes dan perangkat desa umumnya kurang memahami tugas dan tanggung jawabnya."

Pendapat agak berbeda disampaikan oleh bapak Ibrahim Kopong Boli, tokoh masyarakat Desa Ongabelen-Tapobali Kecamatan Adonara Timur. Ia mengatakan bahwa,

"Saya melihat adanya perubahan ke arah yang lebih baik yang dilakukan oleh. Ridwan Mangu Bolen (S1) sekdes Ongabelen. Sekdes masuk kantor selama lima hari kerja namun sayangnya perangkat desa lainnya hanya masuk dua hari sehingga tidak mendukung peningkatan kinerja dan pelayanan. Sehingga memberi kesan bahwa sekdes tidak ada perubahan dan biasa-biasa saja"

Kepala Seksi Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Kepala Seksi Pemerintahan pada Kantor Camat Wotan Ulumado juga menyampaikan hal yang sama yakni,

"Perubahan sikap sekdes PNS yang paling pertama dan nyata adalah dengan setiap hari senin apel di kantor camat serta perubahan hari bekerja di desa yang sebelumnya hanya dua hari kerja bertambah menjadi menjadi lima hari. Hal yang paling memotivasi adalah peningkatan tunjangan yang signifikan sebagai seorang PNS. Sementara Kades dan perangkat desa lainnya hanya mengalami kenaikan sekitar 10%. Tunjangan kades dari Rp. 1.000.000,- menjadi Rp. 1.150.000,-. Sedangkan perangkat desa lainnya Rp. 500.000,- menjadi Rp. 650.000,-."

Berdasarkan keterangan dan penjelasan di atas dan setelah melakukan pengamatan di lapangan ditemukan bahwa sebagian besar sekdes sudah mulai bekerja selama lima hari dalam seminggu tetapi Kepala Desa dan perangkat desa lainnya masih berjalan dengan kebiasaan dua hari kerja. Kinerja dan pelayanan oleh pemerintah desa tidak dapat berjalan karena sekretaris desa bekerja sendiri.



Sementara itu ketika kondisi ini dikonfirmasi kepada sekdes hampir semuanya memberi pendapat agak sama. Ismail, Sekdes Waiwadan sendiri mengatakan bahwa,

"Kami mengakui bahwa status PNS jauh lebih baik dari pada status sekdes sebelumnya yang non PNS. Selain ada peningkatan gaji juga status kami kuat karena tidak bisa diberhentikan oleh kepala desa. Rasa kekuatiran untuk diganti setiap ada kepemimpinan baru tidak ada lagi. Saya juga berharap tunjangan kepala desa dan perangkat lainnya juga dapat ditingkatkan."

Dari uraian keterangan dan penjelasan di atas diketahui bahwa dari aspek sumber daya manusia tidak menunjukkan penambahan secara kuantitas. Bahkan cenderung jumlah sekdes berkurang karena ketika proses pengusulan dan pengangkatan sekdes menjadi PNS berjalan bersamaan itu pula dikeluarkan keputusan bupati untuk mengangkat dan mengganti sekdes baru. Hal ini menyebabkan jumlah sekdes yang seharusnya 229 orang turun menjadi 208 orang.

Sementara dari aspek kualitas juga tidak mengalami perubahan karena pengangkatannya tidak menggunakan mekanisme tes atau seleksi kompetensi. Kecenderungan perubahan terjadi pada sikap dan motivasi bekerja sekdes PNS karena ada peningkatan penghasilan.

#### f) Manajemen logistik dan kekayaan desa

Logistik desa mencakupi materi dan sumber daya yang dipergunakan dalam seluruh operasional penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan secara normatif kekayaan desa terdiri atas tanah kas desa; pasar desa; pasar hewan; tambatan perahu; bangunan desa; pelelangan ikan yang dikelola oleh desa; dan lain-lain kekayaan milik desa. Pemerinta desa memiliki pemahaman yang

beragam terhadap kekayaan desa. Hal ini berpengaruh terhadap implementasi fungsi manajemen terhadap kekayaan dan logistik desa.

Kondisi ini digambarkan oleh Kepala Desa Waiwadan Kecamatan Adonara Barat, Bapak Lazarus Kasian berikut,

"Menurut saya kekayaan desa adalah harta benda desa yang terdiri dari tanah dan uang. Kami memiliki tanah desa, lapangan umum, pantai tempat pendaratan nelayan, bak air umum dan balai desa tetapi tidak menghasilkan uang. Sebagian yang kami miliki tidak dapat kami pelihara dan leluasa baik bahkan menjadi beban keuangan bagi desa.



Gambar 4.17. Kepala Desa Waiwadan ketika Diwawancara Pada Tanggal 18 April 2013, 18 49

Sumber : Peneliti (2013)

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa desa Waiwadan memiliki kekayaan desa namun tidak dikelola secara baik sehingga tidak produktif bahkan cenderung menjadi beban.

#### g) Manajemen Pengawasan

Penyelenggaraan administrasi pemerintah desa dapat berjalan dengan baik jika manajemen pengawasan diterapkan secara efektif. Bapak Anselmus Y. Maryanto, S.Sos., Camat Wotan Ulumado menjelaskan kondisi di wilayahnya sebagai berikut :

"Kecamatan Wotan Ulumado memiliki 4 orang sekdes PNS dan 4 orang sekdes non PNS. Aspek pengawasan masih dipahami sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah supra desa. Umumnya pemerintah desa memiliki pemahaman bahwa yang ada di desa adalah aspek pengendalian saja bukan aspek pengawasan. Persoalan lain adalah baik kepala desa maupun sekdes tidak memiliki referensi yang cukup memadai untuk dijadikan standar dalam melakukan pengawasan. Akibatnya pelaksanaan fungsi dan tugas sering tidak sesuai dengan ketentuan dan standar nilai yang ditentukan.

**Gambar 4.18.** Bapak Anselmus Maryanto, Camat Wotan Ulumado



Sumber : Peneliti (2013)

Terlepas dari beberapa fakta di atas secara mengejutkan ditemukan adanya sekretaris desa yang tidak melaksanakan tugas bahkan meninggalkan tugas dan desanya sudah berbulan-bulan. Hal ini terjadi di desa Hurung Kecamatan Adonara Barat dan Desa Balaweling II Kecamatan Solor Barat. Camat Solor Barat, Nanggo Ojan, membenarkan hal tersebut dengan menegaskan bahwa,

"Sekretaris Desa Balaweling II atas nama Karolus Kedaama Keban (PNS), meninggalkan tugas sudah sekitar tiga bulan. Kami sudah memantau dan memastikan kondisi ini dan memerintahkan Kepala Desa untuk segera membuat laporan. Kendala penanganan masalah ini adalah sikap kepala desa yang menyerahkan persoalan ini menjadi tanggung jawab kecamatan karena status sekdes tersebut adalah PNS. Kami juga sudah melakukan konsultasi dengan atasan dan instansi terkait (BPMD) untuk penentuan langkah selanjutnya."

Sebagaimana kasus yang terjadi pada sekdes Balaweling II, Camat Adonara Barat, Valentinus Basa, BA, juga menegaskan bahwa hal yang sama juga terjadi di Desa Hurung. Dalam keterangannya mengatakan bahwa,

"Berdasarkan laporan dari Penjabat Kepala Desa dan hasil pemantauan lapangan, kami sudah dapat memastikan bahwa sekretaris desa Hurung atas nama Antonius Laot Ama (PNS) meninggalkan tugas dan desa sekitar satu tahun yang lalu tanpa ijin. Ada dugaan sementara yang bersangkutan meninggalkan istri dan anak-anaknya di Desa Hurung dan pergi ke Batam bersama istri baru. Persoalan ini dibiarkan berlarut karena kades apatis dan bersikap seolah masalah ini tanggung jawab camat karena sekdes bersangkutan sudah PNS "

#### h) Manajemen Pelayanan public

Pelayanan umum di Desa pada umumnya mencakup pelayanan administratif, pelayanan penyelesaian masalah atau sengketa, pelayanan beras miskin (raskin), pajak dan kependudukan. Terhadap penyelenggaraan pelayanan ini digambarkan oleh Kepala Seksi Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD) Kecamatan Tanjung Bunga, Bapak Martinus Sugi sebagai berikut.

Di Kecamatan Tanjung Bunga terdapat enam desa yang memiliki sekdes PNS yakni Desa Lewobuga, Sinamalaka, Bandona, Bahinga, Waibao dan Lamatutu. Pada umumnya pelayanan administratif baik desa yang sekdes PNS maupun bukan PNS masih dilakukan secara manual. Akibatnya pelayanan menjadi sangat lambat. Satu-satunya desa yang sudah menerapkan komputersasi adalah Desa Waibao. Laporan rutin dari desa ke kecamatan sering tidak dilakukan tepat waktu dan tidak divalidasi.

**Gambar 4.19** Bapak Martinus Sugi Bersama Staf di Kantor Camat Tanjung



Sumber : Peneliti (2013)

Bapak Aloysius Bada Maran, Anggota BPD Desa Bahinga menggambarkan bahwa

“Pemerintah desa Bahinga kurang tanggap terhadap persoalan tanah baik antar perorangan maupun ulayat. Sebagai anggota BPD saya berharap pemerintah lebih tanggap dan serius menangani masalah masyarakat khususnya masalah Sebagai anggota BPD saya berharap pemerintah lebih tanggap dan serius menangani masalah masyarakat khususnya masalah tanah karena dapat menimbulkan pertumpahan darah. Seharusnya pemerintah desa lebih proaktif karena sekdesnya sudah PNS.”

i) Manajemen Kepemimpinan Kepala Desa

Sebagaimana sudah digambarkan terdahulu otonomi desa menurut Taliziduhu Ndraha adalah desa yang merupakan subyek hukum, artinya dapat melakukan tindakan-tindakan hukum. Tindakan-tindakan hukum yang dapat dilakukan antara lain : Mengambil keputusan atau membuat peraturan yang mengikat segenap warga desa atau pihak tertentu sepanjang menyangkut rumah tangganya; menjalankan pemerintahan desa; serta memilih kepala desa dan perangkat desa.

**Gambar 4.20.** Bupati Flores Timur Melakukan Ritual Adat *Bau Lolon* ketika diterima sebagai Pemimpin Lamaholot oleh masyarakat desa Latonliwo II Kec. Tanjung Bunga)



Sumber : Peneliti (2013)

Pemilihan pemimpin desa dan pembantunya, seperti kades beserta perangkatnya, merupakan bagian dari tradisi yang membentuk otonomi desa. Hal yang menarik dari pengertian di atas bagaimana sekdes diangkat menjadi PNS diletakan dalam kepemimpinan yang lahir dari otonomi desa. Bupati Flores

Timur, Yoseph Lagadoni Herin, dalam setiap kesempatan selalu mengingatkan situasi ini sebagai sebuah bahaya dan ancaman terhadap keutuhan tatanan di desa.

Ia mengatakan bahwa,

"Sadar atau tidak, pengangkatan sekdes menjadi PNS memberikan sumbangan bagi ambruknya kekuatan spirit dan kejiwaan kades dan perangkat desa lainnya. Kepercayaan diri seorang pemimpin mulai terganggu manakala menyadari bahwa ada bawahannya (sekdes) yang tidak bisa dikontrol sepenuhnya sama seperti staf yang lain. Lama kelamaan kondisi ini akan mengakibatkan rapuhnya kerja sama aparat dan menjadi ancaman terhadap otonomi desa. Karena di dalam desa ada unsur yang tidak bisa dikontrol secara penuh oleh pemimpin desa atau oleh nilai-nilai otonomi desa."

Kepala desa dipilih dari dan oleh masyarakat. Sekdes dan perangkat desa lainnya juga dipilih dari masyarakat dan diangkat/dilantik oleh Kepala Desa. Baik Kades maupun perangkat desa adalah para pemimpin desa pada jenjang/tingkatnya masing-masing. Sekretaris desa dan perangkat desa merupakan bagian dari kepemimpinan kepala desa. Dalam konteks otonomi desa, hadirnya sekdes PNS mengerus nilai dan tradisi regenerasi kepemimpinan di Desa. Loyalitas tunggal sekdes yang sebelumnya hanya diberikan kepada kades berubah menjadi loyalitas ganda yakni kepada kades dan kepada camat. Bahkan ada kecenderungan loyalitas kepada camat jauh lebih besar dari pada kepada kades.

Kepala Bidang Pemerintahan Desa pada Kantor BPMD Kabupaten Flores Timur mengatakan bahwa,

"Akhir-akhir ini terjadi pergeseran konflik di desa. Biasanya konflik terjadi antara Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) tetapi yang terjadi saat ini lebih banyak konflik antara kepala desa dengan sekdes PNS. Atau Sekdes (PNS) dengan perangkat desa lainnya. Dalam hal ini tidak harus dianggap bahwa sekdeslah menjadi penyebabnya. Ketika menjadi PNS muncul kondisi adanya loyalitas ganda yakni terhadap pemimpin di desa (Kades) tetapi juga kepada Camat."

Hal ini dibenarkan oleh Bapak Oswaldus, Sekdes PNS di Bandona Kecamatan Tanjung Bunga. Dalam penuturannya ia mengatakan bahwa,

"Ketika diangkat menjadi PNS saya merasa bahwa saya memiliki dua 'tuan' karena sebagai perangkat desa saya diperintah oleh Kepala Desa tetapi sebagai seorang PNS saya harus tunduk dan berada di bawah Camat. Pertanggungjawaban tugas dan pekerjaan saya saya berikan kepada Kepala Desa dan juga kepada Camat. Hal ini tidak pernah terjadi ketika saya masih menjabat sebagai sekdes yang belum diangkat menjadi PNS."

**Gambar 4.21.** Sekdes Bandona 29 Juni 2013



Sumber : Peneliti (2013)

Penjelasan Sekdes Bandona di atas menunjukkan adanya perubahan profil organisasi pemerintah desa setelah kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS. Organisasi pemerintah desa pasca pengangkatan sekdes PNS menggambarkan peran ganda seorang sekdes.

Hal senada diungkapkan oleh Petrus Puru, Sekdes Nubalema yang lolos dengan persetujuan BKN Nomor AG25309000065 pada tanggal 17-09-2008 dan diangkat dengan SK Bupati Flores Timur Nomor BKD.810/184/PP/2009 pada tanggal 01-12-2008, yang mengatakan bahwa,

"Ketika saya menjadi PNS masyarakat menganggap seolah-olah saya bukan perangkat desa melainkan aparat Kecamatan Adonara Tengah yang diperbantukan di Desa Nubalema. Saya dianggap milik Camat sehingga mempengaruhi interaksi saya dengan kepala desa, perangkat lainnya dan juga dengan masyarakat di Desa. Kalau ada permasalahan maka masalahnya mulai dijauhkan dari saya atau saya tidak boleh tahu. Saya bukan aparat yang dihasilkan oleh desa atau oleh tangan kepala desa. Saya sudah berusaha menunjukkan kinerja saya dengan baik dengan menambah jam dan hari kerja saya dari dua hari menjadi lima hari dalam satu minggu namun kesan itu sangat sulit dilepas dari masyarakat."

Dari beberapa fakta di atas menunjukkan bahwa nilai-nilai kepemimpinan lokal cenderung hilang dan tanggung jawab seorang sekdes PNS sebagai bagian dari kepemimpinan desa beserta nilai-nilai yang dianut mulai pudar. Otonomi desa yang telah menyiapkan dan mewariskan seperangkat nilai kepemimpinan setempat tidak bisa dianut dan dijalankan oleh sekdes. Kepala BPM Kabupaten Flores Timur Bapak Ramli Lamanepa, lebih lanjut mengatakan bahwa,

"Desa-desanya yang sekdesnya bukan seorang PNS atau desa baru juga mendapat akses negatif dari kebijakan ini. Sudah diberlakukan ketentuan bahwa Kades dilarang mengganti sekdes atau mengangkat sekdes baru. Sehingga ada sejumlah desa baru yang tidak memiliki sekdes. Tentu ketentuan ini juga turut mengkerdilkan otonomi desa karena kewenangan kepala desa untuk mengangkat sekdes untuk sementara dihentikan sampai waktu yang tidak pasti."

#### **D. Pembahasan**

##### **1. Dimensi Proses**

Proses yang terjadi selama selama pengusulan nominatif sekdes sampai dengan dikeluarkan SK Bupati Flores Timur tentang pengangkatan sekdes melibatkan beberapa lembaga secara berjenjang baik di tingkat desa, kecamatan, kabupaten, provinsi sampai ke pusat. Walaupun demikian koordinasi selalu dilaksanakan secara baik dan tidak ada penyimpangan atau konflik di lapangan.

Pencerminan terhadap proses ini memberikan gambaran akan beberapa hal sebagai berikut :

1. Pengangkatan sekdes menjadi PNS tidak menggunakan mekanisme pengadaan sebagaimana terjadi dalam proses rekrutmen PNS yang sudah dilaksanakan selama ini. Hal ini terbukti dengan tidak dilakukan tes kompetensi melainkan hanya seleksi administratif, syarat dasarnya adalah masa kerja (diangkat sekdes sebelum Tahun 2005) dan tidak ada pembatasan usia maksimal.



Keuntungan proses ini adalah membuka peluang yang lebih mudah bagi sekdes untuk menjadi PNS dan adanya penghargaan terhadap lamanya masa pengabdian seorang sekdes. Sedangkan kelemahan dari pola ini adalah tidak menjamin terciptanya sumber daya manusia yang berkualitas. Hal ini terbukti dengan setelah menjadi PNS tidak terjadi peningkatan kemampuan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

2. Pengangkatan sekdes menjadi PNS telah menghilangkan proses pelantikan sekdes menjadi perangkat desa oleh kepala desa. Ketika belum menjadi PNS, seorang sekdes dan perangkat desa lainnya diangkat dengan SK kepala desa dan dilantik oleh kepala desa. Namun setelah menjadi PNS sekdes tidak lagi dilantik oleh kepala desa. Kadesa hanya melantik Pelaksana Teknis Urusan atau Kepala Urusan dan Kepala Dusun. Keuntungan dari proses ini adalah menghindarkan sekdes dari kontaminasi politik selama proses pergantian dan pemilihan kepala desa. Kelemahannya adalah adanya kecenderungan menurunnya loyalitas sekdes terhadap kades, dimana hal ini akan menjadi bibit konflik antara kades dan sekdes.

## 2. Dimensi *Output*

Tujuan kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS adalah untuk memperkuat pemerintah desa atau meningkatkan kapasitas desa dan pemerintah desa, yang ditandai dengan perbaikan kemampuan, peningkatan produktivitas dan peningkatan kinerja penyelenggaraan administrasi. Atau dengan kata lain kebijakan ini sebagai kompensasi untuk mengurangi permasalahan-permasalahan penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa saat ini.

Enam tahun kebijakan ini dilaksanakan di Kabupaten Flores Timur hasil yang paling nyata adalah mengubah status sekdes menjadi PNS, penambahan jam kerja sekdes dan mekanisme pembinaan sekdes dapat dilakukan secara langsung oleh camat. Namun sentuhan itu hanya dirasakan oleh 144 orang sekdes dari 2376 orang aparat desa di Kabupaten Flores Timur atau 6,06% dari keseluruhan aparat desa. Kebijakan ini rentan untuk mempertentangkan 144 orang sekdes PNS dengan 2376 aparat yang lain.

Menurut teori motivasi yang dikemukakan oleh Maslow<sup>2</sup> mengatakan bahwa motivasi dipengaruhi oleh kebutuhan. Ada lima tingkat kebutuhan manusia yakni *pertama*, kebutuhan fisiologis (makan, minum, perumahan, oksigen, tidur); *kedua*, kebutuhan rasa aman (perlindungan hari tua, jaminan keselamatan, jaminan kecelakaan dan jiwa); *ketiga*, kebutuhan sosial (rekreasi, kelompok kerja yang kompak, hubungan yang harmonis); *keempat*, kebutuhan penghargaan (dihormati, dihargai dan diakui); dan *kelima*, kebutuhan aktualisasi diri (diberi kesempatan, diberi tantangan, diberi tanggung jawab).

Pengangkatan sekdes menjadi PNS secara pribadi akan menjadi motivasi bagi seorang sekdes karena berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan fisiologis sebagaimana dijelaskan dalam Teori Maslowa di atas. Namun ketika disanding dengan data di lapangan ditemukan bahwa hasil dari kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS hanya dialami oleh 144 orang sekdes dari 2376 orang aparat desa atau 6,06% saja. Hal lain adalah bahwa kedudukan sekdes bukan merupakan *top manager* sehingga berpengaruh kecil bagi organisasi secara keseluruhan. Bahkan kondisi ini dapat memicu sikap negatif dari aparat pemerintah yang lain. Dengan demikian pengangkatan sekdes menjadi PNS kurang berpengaruh

---

<sup>2</sup> <http://skripsi-manajemen.blogspot.com/2011/teori-motivasi-maslow-mcclelland.html?m=1>  
yang diunduh pada tanggal 25 Juli 2013, 16 04

terhadap peningkatan motivasi dari seluruh aparatur pemerintah desa di Kabupaten Flores Timur yang berjumlah 2276 orang. Perspektif teori Maslow menegaskan bahwa peningkatan motivasi aparat pemerintah desa dari aspek pemenuhan kebutuhan atau perbaikan penghasilan harus dilakukan secara proporsional terhadap seluruh aparat pemerintah desa bukan hanya terhadap satu unit kecil dalam organisasi.

Kondisi ini akhirnya memperburuk kondisi penyelenggaraan pemerintahan desa seperti motivasi kerja sekdes cenderung meningkat namun kades dan perangkat lainnya cenderung menurun, terjadi kecemburuan dan kesenjangan. Oleh karena itu kedepan kebijakan ini harus diikuti dengan kebijakan lokal lainnya yang mendukung, misalnya kenaikan secara signifikan dan proporsional gaji kades dan perangkat lainnya terhadap penghasilan sekdes PNS.

### 3. Dimensi *Outcome*

Sadu mengatakan bahwa administrasi pemerintah desa tidak dimaknai sebagai ketatalaksanaan (*clerical works*) melainkan merupakan fungsi dan aktivitas pemerintahan desa untuk menjalankan kewenangan dan kewajiban pada tingkat desa untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Administrasi pemerintahan desa mencakupi dimensi organisasi dan dimensi manajemen.<sup>3</sup> Kedua dimensi administrasi pemerintahan desa ini dapat diuraikan sebagai berikut : Ketatalaksanaan, hubungan kerja, manajemen perencanaan desa, manajemen keuangan, manajemen sumber daya aparatur, manajemen logistik dan kekayaan desa, manajemen pengawasan, manajemen pelayanan public, manajemen kepemimpinan Kepala Desa.

---

<sup>3</sup> <http://www.pustaka.ut.ac.id/reader/index.php?modul=ADPU4340>

#### a) Ketatalaksanaan

Menurut Riant Nugroho (2012:283), peradaban ketiga adalah peradaban *organisasi*, karena organisasi merupakan inti kehidupan modern. Menurut Sondang P. Siagian, mendefinisikan “organisasi ialah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang mana terdapat seseorang / beberapa orang yang disebut atasan dan seorang / sekelompok orang yang disebut dengan bawahan.”<sup>4</sup> Penyelenggaraan pemerintahan desa dilaksanakan dan digerakan dalam wadah organisasi pemerintah desa. Pembentukan struktur organisasi merupakan tanggung jawab pemerintah tingkat atas sedangkan pengisian personal merupakan tanggung jawab otonomi desa. Dalam organisasi pemerintah desa terjadi pelembagaan hubungan-hubungan sosial, diferensiasi struktural, spesialisasi fungsional, dan kejelasan pertanggungjawaban yang menghasilkan jabatan, tugas, fungsi dan kedudukan masing-masing aparatur mulai dari kepala desa, sekretaris desa, pelaksana teknis urusan dan kepala dusun. Kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS dipahami sebagai sebuah inovasi dalam organisasi pemerintah desa. Kenyataannya inovasi ini tidak dapat berjalan karena diletakan dalam struktur yang kurang produktif.

Tiologi desa di Kabupaten Flores Timur menggambarkan tiga tipe desa yakni Tipe A Desa yang memiliki sekdes PNS; Tipe B Desa yang memiliki sekdes non PNS; dan Tipe C Desa yang jabatan sekdesnya masih belum terisi. Perbedaan ini terjadi karena perubahan status desa, tetapi akibat dari perbedaan ini adalah terjadi perubahan pola hubungan kerja.

---

<sup>4</sup> <http://novelaranie.blogspot.com/2012/11/organisasi-lini.html>, 1 Agustus 2013. 19 19

Persamaan dari ketiga tipe tersebut itu adalah bahwa sekdes bukan merupakan kepala sebuah sekretariat karena tidak memiliki staf atau struktur di bawahnya. Kepala urusan dan kepala dusun berada langsung dan bertanggung jawab kepada kepala desa. Akibatnya produktivitas sekdes sangat rendah.

Perbedaan terletak pada kedudukan sekretaris desa. Desa Tipe A, kedudukan sekdes PNS berada dibawah kepala desa namun interaksi dari dan kepada camat dapat dilakukan secara langsung. Kondisi ini menggambarkan pada tataran praktek sekdes memiliki dua atasan yakni kepala desa dan camat. Intervensi camat ke dalam tubuh pemerintahan desa semakin jauh karena memiliki akses langsung kepada sekretaris desa.

Desa Tipe B, kedudukan sekdes (non PNS) berada dibawah kepala desa. Hanya kades yang memiliki interaksi langsung dengan camat. Sekdes tidak memiliki interaksi langsung dari dan kepada camat. Kondisi ini menggambarkan pada tataran praktek sekdes dapat sepenuhnya dikontrol oleh kepala desa. Sekdes dan perangkat desa lainnya hanya memiliki satu atasan yakni kepala desa. Intervensi camat ke dalam tubuh pemerintahan desa sangat kecil sehingga menimbulkan peningkatan otoritas pemerintah desa.

Desa Tipe C, pemerintahan desa dilaksanakan tanpa adanya seorang sekdes. Kekosongan ini sudah berlangsung sejak tahun 2007. Dalam penyelenggaraan pemerintahan dikenal asas delegatif dimana ada pejabat setingkat di bawah kepala desa yang sewaktu-waktu akan melaksanakan tugas kepala desa. Sekdes adalah *alterego*<sup>5</sup>: orang kepercayaan atau orang kedua setelah kades.

---

<sup>5</sup><http://www.pustaka.ut.ac.id/reader/index.php?modul=ADPU4340>

Kondisi ini tidak dapat dilaksanakan pada Desa Tipe C karena sekdes tidak ada. Penyelenggaraan administrasi menjadi tidak efektif dan efisien karena tidak ada pekerjaan kesekretariatan. Kepala Urusan dan kepala dusun adalah pelaksana teknis urusan dan kewilayahan yang tidak mengelolah pekerjaan administratif.

b) Hubungan kerja

Chester L. Bernard (1938) mengatakan bahwa "Organisasi adalah system kerjasama antara dua orang atau lebih (*Define organization as a system of cooperative of two or more persons*) yang memiliki visi dan misi yang sama."<sup>6</sup> Hubungan kerja dalam perspektif administrasi pemerintah desa adalah kerja sama antar unit kerja dalam organisasi maupun antara organisasi pemerintahan desa dengan lingkungan eksternal. Secara internal, terdapat dua kondisi yang dapat dianalisis yakni *pertama*, pengangkatan sekdes menjadi PNS berdampak pada disharmonisasi hubungan kerja antara sekdes dan kades maupun antara sekdes dengan perangkat desa lainnya. Hal ini disebabkan karena kesenjangan penghasilan antara sekdes dengan kades dan perangkat desa lainnya. *Kedua*, kedudukan sekdes kurang produktif karena tidak mengelolah sebuah sekretariat. Hal ini akan berdampak pada penyelenggaraan administrasi pemerintah desa tidak akan berjalan efektif dan efisien. Jabatan sekdes pada pemerintah desa menunjukkan bahwa organisasinya menggunakan bentuk lini dan staf. Sekdes atau nama lain yang sejenis sesuai adat istiadat setempat memegang peranan penting dalam mengelolah administrasi pemerintah desa.<sup>7</sup>

Lingkungan eksternal pemerintah desa adalah pemerintah supra (camat), Badan Permusyawaratan Desa dan Lembaga Kemasyarakatan Desa (PKK,

<sup>6</sup> <http://novelarianie.blogspot.com/2012/11/organisasi-lini.html> 1 Agustus 2013. 19 19

<sup>7</sup> <http://www.pustaka.ut.ac.id/reader/index.php?modul=ADPU4340>

Lembaga Pemanku Adat, Lembaga Keagamaan, Karang Taruna, RT, RW dan Kelompok usaha di desa). Hubungan kerja dengan lingkungan eksternal pemerintah desa tidak banyak memberikan perubahan. Satu-satunya yang berubah adalah interaksi dengan Camat. Khusus pada Desa Tipe A (sekdes PNS) dirasakan intervensi camat semakin kuat karena camat memiliki akses langsung kepada sekdes demikian juga sebaliknya.

c) Manajemen perencanaan desa

Saat ini Pemerintah Kabupaten Flores Timur sudah menetapkan *perencanaan integratif* dalam sistem perencanaan pembangunan daerah. Model ini mengaplikasikan perencanaan partisipatif (dalam PNPM) dan perencanaan strategik dalam RPJMD. Inti dari perencanaan ini adalah pada masyarakat desa karena sistem ini menuntut partisipasi masyarakat yang besar. Kehadiran sekdes PNS harus mampu memberikan kontribusi pada peningkatan partisipasi masyarakat dan pada proses validasi dan *updating* dokumen perencanaan.

Kajian terhadap kondisi di lapangan menunjukkan bahwa sebagian besar sekdes kurang memiliki kreativitas dan inovasi dalam mekanisme perencanaan di desa. Untuk sementara perencanaan partisipatif masih berjalan di desa karena masih terdapat pendampingan dari *stakeholder* program PNPM-MP. Dikuatirkan ke depan ketika PNPM-MP ditutup maka ditutup pula perencanaan integratif di desa.

d) Manajemen keuangan

Sebagai kesatuan hukum yang memiliki sifat otonomi maka desa harus memiliki langkah strategis untuk meningkatkan pendapatannya karena *autonomy*

identik dengan *automoney*. Penjabaran manajemen keuangan desa dikonstruksikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Kajian terhadap fakta lapangan menunjukkan bahwa semua desa di Kabupaten Flores Timur memiliki ketergantungan terhadap APBD Kabupaten (ADD dan Gerbang Emas) dan APBD Provinsi (Dana Dekonsentrasi dan Anggur Merah).

Selain kehadiran sosok kades yang visioner, diperlukan juga seorang sekdes yang kreatif dan inovatif sehingga mampu menggali potensi-potensi keuangan desa.

Aspek lain dari manajemen keuangan desa adalah menyangkut pertanggungjawaban. Mekanisme penyampaian keterangan pertanggungjawaban kepala desa akhir tahun dan akhir masa jabatan sering terabaikan. Transparansi masih merupakan sumber konflik baru di desa.

e) Manajemen sumber daya aparatur

Mc Ashan mengemukakan bahwa kompetensi merupakan suatu pengetahuan, keterampilan dan kemampuan atau kapabilitas yang dimiliki oleh seseorang yang telah menjadi bagian dari dirinya sehingga mewarnai perilaku kognitif, afektif dan psikomotorik.<sup>8</sup>

Kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS memberikan peluang akan perbaikan dan peningkatan kualitas sumber daya aparatur pemerintah desa guna mendukung penyelenggaraan pemerintahan desa. Pada tataran implementasi pengangkatan sekdes menjadi PNS tidak melalui mekanisme uji kompetensi tetapi

---

<sup>8</sup> <http://zhalabe.blogspot.com/2012/05/pengertian-dan-aspek-kompetensi.html?m=1> pada tanggal 25 Juli 2013, 16 05



hanya sebuah proses seleksi administratif. Pengangkatan sekdes menjadi PNS dianggap sebagai hadiah atas sebuah masa pengabdian seseorang.

Dengan demikian dalam perspektif manajemen sumber daya manusia kebijakan ini tidak secara signifikan menambah kualitas kompetensi aparatur pemerintah desa. Setelah menjadi PNS sejak Tahun 2007 sampai Tahun 2012 belum pernah diadakan pendidikan dan pelatihan teknis bagi sekdes mengakibatkan kinerja sekdes masih tetap sama seperti sebelum menjadi PNS. Kebijakan ini hanya mengganti *costum* tetapi *pemainnya* tetap orang yang sama. Kedepan jika kebijakan ini masih tetap diadakan maka mekanismenya harus diganti dengan proses pengadaan PNS murni melalui uji kompetensi dengan memprioritaskan putra-putri desa bersangkutan.

f) Manajemen logistik dan kekayaan desa

Umumnya semua desa di kabupaten Flores Timur memiliki kekayaan desa seperti kebun desa, tanah umum desa, lapangan desa, balai desa, sumber air bersih, sumber air panas, tempat (bukan jembatan) pendaratan nelayan, pasar desa dan listrik desa. Aset desa lainnya adalah ritual keagamaan, ritual adat dan tradisi-tradisi leluhur.

Namun pemanfaatannya belum dilaksanakan secara maksimal sehingga terkesan tidak terurus secara baik bahkan terdapat fenomena adanya sikap bahwa pemeliharaan aset harus bergantung pada anggaran dari pemerintah kabupaten. Tingginya sikap ketergantungan kepada pemerintah supradesa, rendahnya kreativitas dan lemahnya kemampuan manajerial menyebabkan kekayaan desa tidak dapat menjadi potensi pendapatan desa.

Urusan menyangkut logistik desa juga tidak jauh berbeda. Kondisinya masih diwarnai oleh rendahnya kemampuan desa membeli/mengadakan material atau logistik. Kondisi ini tidak didukung dengan sistem inventarisasi pada barang dan aset. Akibatnya baik logistik maupun kekayaan desa tidak terpelihara atau dilestarikan secara baik. Contoh jaringan air minum desa di Desa Ratulodong dan listrik desa Gekengderan tidak yang tidak mampu membiayai diri sendiri sehingga ketika mengalami kerusakan maka pemerintah desa mengajukan permohonan bantuan untuk rehabilitasi atau perbaikan. Proses peremajaan aset juga tidak berjalan baik.

g) Manajemen pengawasan

Pelaksanaan pengawasan pada penyelenggaraan pemerintahan desa selama ini dilakukan oleh kepala desa (waskat), masyarakat (BPD), camat (pembinaan) dan Inspektorat Daerah (fungsional). Kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS berpengaruh terhadap pengawasan dan pembinaan dari camat. Peningkatan pengawasan camat ini akibat status sekdes sudah menjadi PNS sehingga berada dibawah pemerintah kecamatan.

Fakta lainnya adalah bahwa sebagian besar kepala desa bersikap bahwa pembinaan dan pengawasan terhadap sekdes PNS adalah sudah menjadi kewenangan camat karena yang bersangkutan sudah PNS. Akibatnya banyak pelanggaran disiplin dan norma oleh sekdes dibiarkan berlarut sampai adanya sikap dan tindak lanjut oleh camat.

#### h) Manajemen pelayanan public

Pelayanan publik yang diberikan oleh desa kepada masyarakat adalah pelayanan di bidang kependudukan (lahir, mati, pindah, nikah dan cerai), beras miskin, (raskin), pajak, air minum, rekomendasi usaha, keterangan miskin dan asuransi kesehatan.

Selama ini pemerintah desa berupaya untuk memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Yang masih menjadi persoalan adalah masih ada keluhan mengenai lambat dan kurang proaktif (responsif). Hal ini akibat sistem yang diguanakn masih manual.

#### i) Manajemen kepemimpinan Kepala Desa

A. Dale Timpe (2002:58) mengemukakan bahwa kepemimpinan merupakan jenis kegiatan manajerial lebih terbatas, dan memusatkan perhatian pada interaksi antarpribadi antara pemimpin dengan satu atau lebih bawahan, dengan maksud untuk memperbesar efektivitas organisasi. Kepemimpinan adalah proses pengaruh sosial dalam mana manajer mencari keikutsertaan sukarela dari bawahan dalam usaha mencapai tujuan organisasi.

Pendapat Dale diatas menekankan pada 'keikutsertaan sukarela' dari bawahan atau staf. Hal ini juga menjadi ciri khas kepemimpinan di desa di mana tingkat kepatuhan masyarakat dan bawahannya menjadi ciri utama kepemimpinan di desa. Pemilihan para pemimpin desa di Kabupaten Flores Timur masih didasari tradisi keturunan dan status adat. Dalam teori kepemimpinan hal ini sesuai dengan pendapat Kendra Cherry tentang "*Great Man*" Theories. Teori ini mengajarkan bahwa *Great man theories assume that the capacity for leadership is inherent-that great leaders are born, not made. These theories often portray great leaders as*

*heroic, mythic and destined to rise to leadership when needed. The term "Great Man" was used because, at the time, leadership was thought of primarily as a male quality, especially in terms of military leadership. Learn more about the great man theory of leadership.*<sup>9</sup>

Dalam organisasi pemerintah desa kedudukan kepala desa, sekretaris desa, pelaksana urusan teknis (kaur) dan kepala dusun merupakan para pemimpin pemerintahan pada level dan kedudukan yang berbeda. Kepala desa merupakan *top manager* sedangkan perangkat desa lainnya adalah *midle manager*.

Para pemimpin desa merupakan simbol dari otonomi desa dibentuk dari dan oleh masyarakat desa. Tetapi sejak kebijakan sekdes PNS tatanan ini berubah di mana mekanisme yang terjadi adalah sekdes diangkat oleh pemerintah dan menjadi aset pemerintah tingkat atas yang ditempatkan di desa.

Kebijakan pengangkatan sekdes PNS di satu sisi menguntungkan sekdes itu sendiri tetapi pada sisi lainnya mengingkari jiwa otonomi desa. Hal ini terjadi karena sekdes tidak lagi dipilih dari masyarakat tetapi diangkat oleh bupati. Proses ini juga mengakibatkan sekdes tidak lagi dilantik oleh kades. Peningkatan status sekdes yang makin kuat cenderung memunculkan dualisme kepemimpinan di desa karena kepala desa dianggap sebagai pemimpin masyarakat setempat sedangkan sekdes dianggap sebagai wakil dari pemerintah kecamatan. Sekdes sendiri akhirnya memiliki loyalitas ganda. Sebagai perangkat desa sekdes harus loyal kepada kepala desa sedangkan sebagai seorang PNS sekdes harus loyal kepada camat selaku atasan kepegawaian. Dalam prakteknya loyalitas kepada camat cenderung lebih kuat diberikan dari pada kepada kepala desa. Kondisi ini mengancam ambuknya bangunan otonomi desa.

---

<sup>9</sup> <http://psychology.about.com/od/leadership/p/leadtheories.htm>

Kedepan untuk menjaga tatanan kepemimpinan di desa maka kedudukan sekdes dan perangkat desa lainnya harus dikembalikan kepada kewenangan kepala desa baik kewenangan kepegawaian maupun pelantikan. Dengan demikian sekalipun status sebagai PNS, sekdes dan perangkat desa lainnya harus dilantik oleh Kepala Desa.

UNIVERSITAS TERBUKA

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

Kebijakan pengangkatan sekretaris desa menjadi Pegawai Negeri Sipil adalah bagian dari strategi peningkatan kapasitas pemerintah desa dalam rangka tertib administrasi pemerintahan desa. Di Kabupaten Flores Timur implementasi kebijakan ini sudah dilakukan sejak Tahun 2007 sampai dengan Tahun 2010. Melalui penelitian analisis kinerja kebijakan yang mengambil fokus pada dimensi proses, hasil (*output*) dan dampak (*outcome*) ditemukan beberapa kesimpulan sebagai berikut.

1. Secara normatif implementasi kebijakan ini di Kabupaten Flores Timur telah berjalan sesuai amanat Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil. Proses ini lebih menekankan mekanisme pengangkatan dari pada pengadaan sehingga tidak menggunakan test kompetensi tetapi hanya melakukan seleksi administratif.
2. Pada dimensi hasil (*output*) kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS telah menghasilkan 144 sekdes yang sudah diangkat menjadi PNS dari 208 orang atau 62% dari yang diusulkan. Kebijakan ini juga menghasilkan tiga tipologi desa, yakni *pertama* Tipe A, desa yang sekdes PNS (144 desa); *kedua*, Tipe B desa yang sekdes non PNS; dan *ketiga*, Tipe C desa yang sekdesnya lowong.

3. Dimensi *outcome* dilihat pada aspek penyelenggaraan administrasi desa, sumber daya aparatur, organisasi pemerintah desa dan kepemimpinan dalam pemerintah desa.

a) Administrasi Desa

Penyelenggaraan administrasi desa yang efektif dan efisien ditentukan oleh beberapa faktor antara lain sumber daya manusia, kerja sama dan etos kerja, kemampuan dan keterampilan teknis serta dukungan prangkat teknologi yang murah, efektif dan efisien. Kehadiran sekdes PNS hanya menyentuh satu dari empat aspek yang diperlukan. Aspek kerja sama masih diwarnai oleh sikap kecemburuan akibat kesenjangan penghasilan. Pada aspek kemampuan belum menunjukkan peningkatan kualitas karena baik sekdes PNS maupun perangkat desa lainnya adalah orang lama yang tidak mendapatkan keterampilan teknis yang memadai. Dan penerapan informasi dan teknologi (IT) belum menyentuh sampai pada pemerintahan desa akibat keterbatasan biaya dan sumber daya manusia.

b) Sumber daya aparatur pemerintah desa

Aparatur pemerintah desa (Kepala desa, sekdes, pelaksana teknis urusan, kepala dusun) di Kabupaten Flores Timur berjumlah 2376 orang. Pengangkatan 144 sekdes menjadi PNS berdampak hanya memperbaiki status dan penghasilan 6,06% dari keseluruhan aparatur pemerintah desa di Kabupaten Flores Timur. Dampaknya hanya mengubah status dan penghasilan sekdes menjadi PNS tetapi tidak mengubah kualitas sumber daya manusia.

c) Kepemimpinan pemerintah desa

Pemimpin desa identik dengan otonomi desa. Selama ini sekdes diangkat oleh kepala desa dan bertanggung jawab kepada kepala desa. Akibat diangkat menjadi PNS sekdes harus tunduk pada “dua tuan” yakni kepada kepala desa dan kepada camat. Loyalitas ganda tersebut berdampak pada peningkatan benturan sikap antara kepala desa dan sekdes, bahkan cukup banyak yang mendatangkan konflik.

d) Organisasi pemerintah desa

Sekdes PNS diharapkan akan menjadi agen perubahan dan agen pembelajaran organisasi (*learning orgization*). Kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS belum disertai dengan kebijakan restrukturisasi organisasi pemerintah desa yang efektif. Sehingga penempatan kedudukan, tugas dan fungsi sekdes kurang produktif karena sekdes tidak membawahi sebuah unit sekretariat. Sekdes PNS seolah-olah kembali ke habitat sebelumnya dengan kedudukan, tugas dan fungsi yang belum ditata secara baik.

Dengan melihat hasil analisis data yang diperoleh di lapangan dapat disimpulkan bahwa kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS tidak tepat dilaksanakan di Kabupaten Flores Timur. Di Kabupaten Flores Timur kebijakan ini hanya berhasil pada dimensi proses tetapi belum berhasil pada dimensi *output* dan *outcome*.



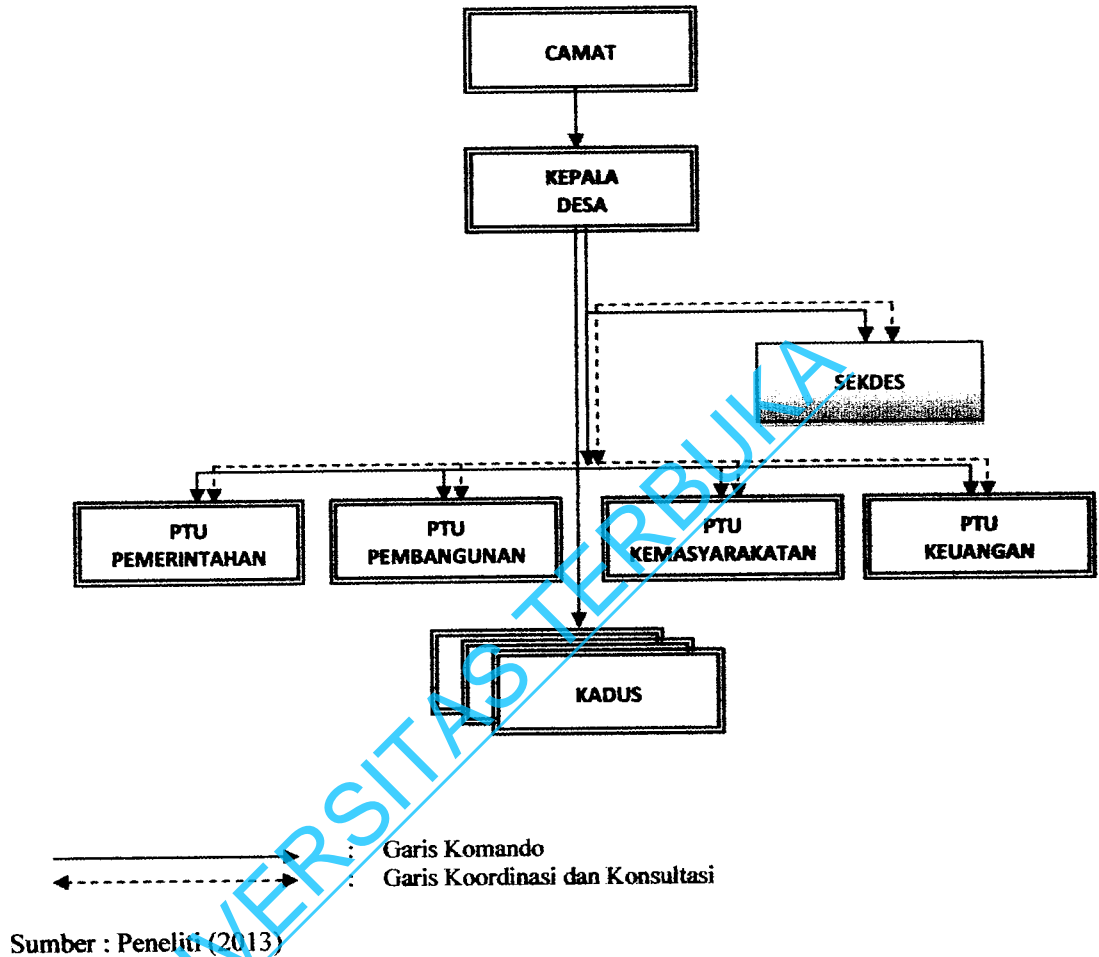
## B. Saran

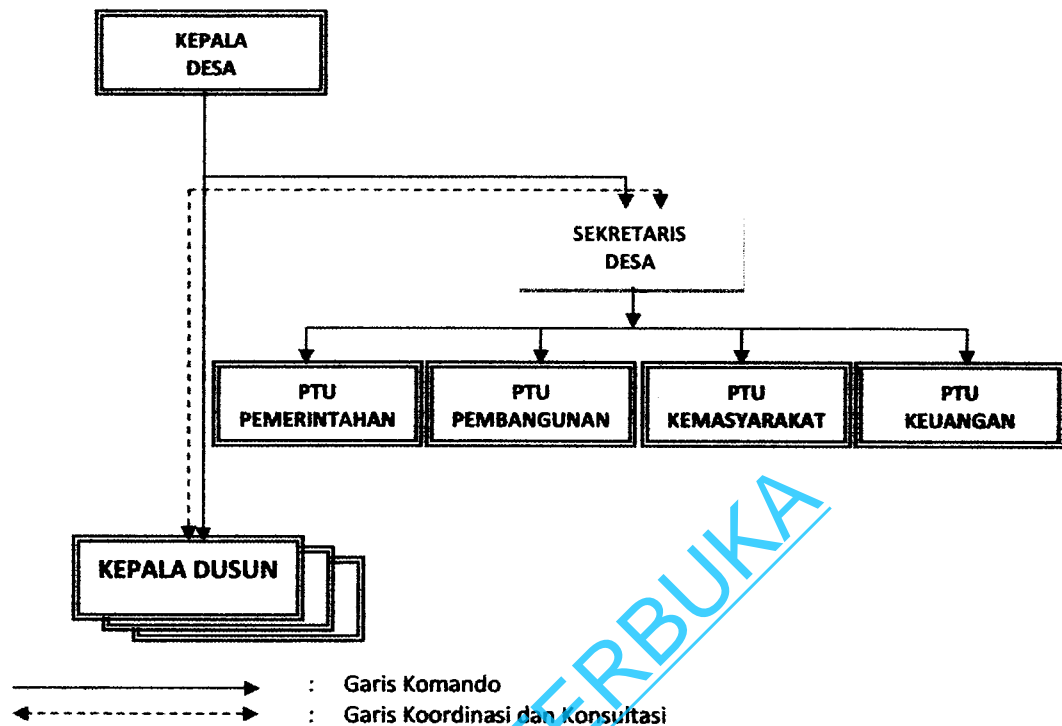
Pendapat penulis yang disampaikan sebagai rekomendasi bagi para pengambil kebijakan maupun analisis kebijakan adalah :

- a) Kedepan pengangkatan sekdes menjadi PNS harus dilakukan melalui mekanisme pengadaan murni sehingga menggunakan standar kompetensi dengan tetap memprioritaskan putra-putri desa setempat.
- b) Peningkatan kemampuan dan keterampilan sekdes baik PNS maupun Non PNS melalui program bimbingan teknis dan pendampingan bekerja sama dengan lembaga pendidikan pelatihan dan perguruan tinggi. Hal ini guna mendukung implementasi penyelenggaraan sistem administrasi pemerintahan desa.
- c) Mencabut kembali Surat Bupati Flores Timur tentang larangan mengganti dan atau mengangkat sekdes (non PNS) baru. Hal tersebut telah mengakibatkan kekosongan sekdes yang sangat menghambat penyelenggaraan administrasi pemerintah desa. Jika penempatan sekdes dari PNS belum dapat dilaksanakan karena ketersediaan PNS di daerah yang masih kurang maka kepala desa diberi kewenangan kembali untuk mengangkat sekdes untuk mengisi kekosongan sekdes sehingga penyelenggaraan pemerintahan tetap berjalan normal.
- d) Perlu dilakukan restrukturisasi organisasi pemerintah desa sehingga guna meredesain kedudukan, tugas dan fungsi sekdes secara lebih berdaya guna dan berhasil guna. Struktur organisasi pemerintah desa saat ini tidak menempatkan sekdes pada kedudukan, tugas dan fungsi yang kurang

memberikan ruang untuk bekerja lebih efektif dan produktif. Struktur yang baru tersebut dapat diperlihatkan pada gambar berikut :

**Gambar 5.1** Struktur Organisasi Pemerintah Desa Saat Ini



Gambar 5.2 Struktur Organisasi Pemerintah Desa *Ideal*

Sumber : Peneliti (2013)

- e) Perlu diatur secara tegas pengaturan pendelegasian kewenangan Bupati kepada Kepala Desa yang salah satunya mengatur tentang kewenangan di bidang kepegawaian bagi PNS di dalam perangkat desa.
- f) Disadari bahwa hasil penelitian ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu guna melengkapi kekurangan dalam tulisan ini, sangat dianjurkan untuk dilakukan penelitian tentang otonomi desa yang mengkaji tentang apakah lebih tepat menggunakan otonomi desa yang asli atau menggunakan otonomi pemberian.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arif Satria, Ernan Rustiadi, Agustina M. Purnomo, dkk. 2011. *Memaju Desa 2030*. Crestpent Press. Bogor.
- Budi Wianmo, 2012. *Kebijakan Publik Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Penerbit CAPS. Yogyakarta.
- Danandjaja. 2012. *Metodologi Penelitian Sosial*. Graha Ilmu. Yogyakarta.
- Eko Prasajo, dkk. 2010. *Pemerintahan Daerah*. Universitas Terbuka. Jakarta.
- Hanif Nurcholis. 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Erlangga. Jakarta.
- Karl-Heinz Kohl. 2009. *Raran Tonu Wujo Aspek-Aspek Inti Sebuah Budaya Lokal di Flores Timur*. Ledalero. Maumere.
- Kismartini, dkk, 2011. *Analisis Kebijakan Publik*. Universitas Terbuka. Jakarta.
- Lexy J. Moleong. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosdakarya. Bandung.
- Nyoman Sumaryadi. 2006. *Otonomi Daerah Khusus dan Birokrasi Pemerintahan. Lembaga Pengkajian Manajemen Pemerintahan Indonesia*. Jakarta.
- Patricius Useomeny, Laurensius Rani, Vicent Bureni, Ita Sarina. 2006. *Suara Baru Dari Desa Panduan Penyusunan Peraturan Desa Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak*. Sentralisme Production. Jakarta.
- Pheni Chalid. 2010. *Teori dan Isu Pembangunan*. Universitas Terbuka. Jakarta.
- Riant Nugroho. 2012. *Public Pilicy. Dinamika Kebijakan. Analisis Kebijakan. Manajemen Kebijakan*. Gramedia. Jakarta.
- Sadu Wasistiono, Ismail Nurdin, M. Fahrurozi. 2009. *Perkembangan Organisasi Kecamatan dari Masa ke Masa*. Fokusmedia. Bandung.
- Samiaji Sarosa. 2012. *Penelitian Kualitatif : Dasar-Dasar*. PT. Indeks. Jakarta.
- Soleman B. Taneko. 1994. *Sistem Sosial Indonesia*. Fajar Agung. Jakarta.

- Solichin Abdul Wahab. 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Universitas Muhammadiyah. Malang.
- Sugiyono. 2012. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Alfabeta. Bandung.
- Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Administrasi*. Alfabeta. Bandung.
- Sunarta,——, *Konflik Dalam Organisasi (Merugikan Sekaligus Menguntungkan)*. Universitas Negeri, Yogyakarta, <http://staff.uny.ac.id/web>, diakses tanggal 17 September 2011.
- Sundarso. 2009. *Teori Administrasi*. Universitas Terbuka. Jakarta.
- , 2010. *Manajemen Konflik Sebagai Upaya Meningkatkan Kinerja*, <http://www.um-pwr.ac.id/web>, diakses tanggal 17 September 2011.
- Wilfridus B. Elu dan Agus Joko Purwanto, 2009. *Inovasi dan Perubahan Organisasi*, Universitas Terbuka, Jakarta.
- Taliziduhu Draha. 2001. *Ilmu Pemerintahan (Kybernology)*. Institut Ilmu Pemerintahan (IIP). Jakarta.
- Turiman fachturahman Nur, *Memahami Otonomi Desa Dari Berbagai Aspek Permasalahannya*, <http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2011/03/memahami-otonomi-desa-dari-berbagai.html>
- William N. Dunn. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- , Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- , Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa.
- , Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaria Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil.
- , Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaria Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil.

—————, Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 32 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Sutiyo. 2010. *Otonomi Desa, Agenda Terlupakan*.  
<http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2010/02/27/100395/10/Otonomi-Desa-Agenda-Terlupakan>. Diakses tanggal 27 Pebruari 2010.

I Wayan Gede Suacana. 2008. *Tranformasi Demokrasi Daan Otonomi Dalam Tata pemerintahan Desa Mengwi Era Transisi : Perspektif Kajian Budaya*. Udayana Bali.  
<http://ilmupemerintahan.wordpress.com/2009/04/05/transformasi-tata-pemerintahan-desa>. Diakses 5 April 2009.

## INTERNET

Diena Kurniaty. 2011. [http://www.pustaka.ut.ac.id/dev25/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1298:pengaruh-kepemimpinan-dan-tingkat-pendidikan-terhadap-kinerja-kepala-desa-studi-kasus-di-kecamatan-merawang-kabupaten-bangka&catid=21:tesis-tapm&Itemid=412](http://www.pustaka.ut.ac.id/dev25/index.php?option=com_content&view=article&id=1298:pengaruh-kepemimpinan-dan-tingkat-pendidikan-terhadap-kinerja-kepala-desa-studi-kasus-di-kecamatan-merawang-kabupaten-bangka&catid=21:tesis-tapm&Itemid=412)

Udaya Madjid. <http://pustaka.unpad.ac.id/archives/97735/>

<http://www.pustaka.ut.ac.id/reader/index.php?modul=ADPU4340>

Zainudin R. [http://www.pustaka.ut.ac.id/dev25/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2282:strategi-peningkatan-kinerja-aparatur-pemerintah-desa-kelurahan-di-kecamatan-meral-kabupaten-karimun-40859&catid=21:tesis-tapm&Itemid=412](http://www.pustaka.ut.ac.id/dev25/index.php?option=com_content&view=article&id=2282:strategi-peningkatan-kinerja-aparatur-pemerintah-desa-kelurahan-di-kecamatan-meral-kabupaten-karimun-40859&catid=21:tesis-tapm&Itemid=412)

<http://www.pkkod.lan.go.id/index.php?mod=6&d=8>

<http://suryokocolink.wordpress.com/2010/10/11/peningkatan-kapasitas-pemerintah-desa/>

<http://agussrihono.blogspot.com/2012/06/penguatan-kapasitas-pemerintah-desa.html?m=1>

[http://www.pustaka.ut.ac.id/dev25/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1300:pengaruh-kepemimpinan-terhadap-kinerja-aparatur-kecamatan-kotabumi-utara-dalam-pelayanan-publik&catid=21:tesis-tapm&Itemid=412](http://www.pustaka.ut.ac.id/dev25/index.php?option=com_content&view=article&id=1300:pengaruh-kepemimpinan-terhadap-kinerja-aparatur-kecamatan-kotabumi-utara-dalam-pelayanan-publik&catid=21:tesis-tapm&Itemid=412)

[http://www.pustaka.ut.ac.id/dev25/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2372:pengaruh-gaya-kepemimpinan-motivasi-dan-disiplin-kerja-terhadap-kinerja-aparat-desa-di-kecamatan-manduamas-kabupaten-tapanuli-tengah-40810&catid=21&Itemid=412](http://www.pustaka.ut.ac.id/dev25/index.php?option=com_content&view=article&id=2372:pengaruh-gaya-kepemimpinan-motivasi-dan-disiplin-kerja-terhadap-kinerja-aparat-desa-di-kecamatan-manduamas-kabupaten-tapanuli-tengah-40810&catid=21&Itemid=412)

[http://www.pustaka.ut.ac.id/dev25/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2296:implementasi-tugasn-dan-fungsi-badan-permusyawaratan-desa-bpd-memurut-uu-ri-no-32-tahun-2004-pasal-209-desa-hilir-tengah-kecamatan-ngabang&catid=21:tesis-tapm&Itemid=412](http://www.pustaka.ut.ac.id/dev25/index.php?option=com_content&view=article&id=2296:implementasi-tugasn-dan-fungsi-badan-permusyawaratan-desa-bpd-memurut-uu-ri-no-32-tahun-2004-pasal-209-desa-hilir-tengah-kecamatan-ngabang&catid=21:tesis-tapm&Itemid=412)

[http://www.pustaka.ut.ac.id/dev25/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1300:pengaruh-kepemimpinan-terhadap-kinerja-aparatur-kecamatan-kotabumi-utara-dalam-pelayanan-publik&catid=21:tesis-tapm&Itemid=412](http://www.pustaka.ut.ac.id/dev25/index.php?option=com_content&view=article&id=1300:pengaruh-kepemimpinan-terhadap-kinerja-aparatur-kecamatan-kotabumi-utara-dalam-pelayanan-publik&catid=21:tesis-tapm&Itemid=412)

<http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=5&sid=d4a04390-dac6-4cef-b370-b1de0b0032ba%40sessionmgr11&hid=28,15>  
JUNI 2013, 07 30 WITA

Sadu Wasistiono ,

<http://www.pustaka.ut.ac.id/reader/index.php?modul=ADPU4340>

## Lampiran 1. Tahap I Pengangkatan Sekdes PNS

NO.	NAMA/NIP TEMPAT,TGL LAHIR	PENDIDIKAN	UNIT KERJA DESA/KECAMATAN	NO & TGL SK BUPATI	NO & TGL PERSETUJUAN BKN
1	2	4	10	11	12
	<b>TAHAP I</b>				
1	Abas Dasi 196312312007011332 Lewogeka,31-12-1963	MADRASAH 06-02-1978	Lewogeka/ SOLOR TIMUR	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000007 17-09-2008
2	Abdullah imran 19621231200711290 Lohayong, 31-12-1962	PGAN 6 TAHUN 02-05-1981	Lohayong II / SOLOR TIMUR	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000036 17-09-2008
3	Abubakar Pelang 196712312007011432 Lamakera, 31-12-1967	SMA 02-06-1987	Motonwutun / SOLOR TIMUR	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000030 17-09-2008
4	Ahmad Syarif 195609292007011002 Oringbele, 29-09-1956	PGAN 6 TAHUN 10-03-1979	Oringbele/ WITIHAMA	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000032 17-09-2008
5	Albertus Gelalang 195711192007011001 Niwak, 19-11-1957	SMP 01-01-1972	Hokohorowura/ ADO.TENGAH	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000055 17-09-2008
6	Alexander Sanga Wurin 196405082007011016 Bedalewun, 08-05-1964	SMA 13-05-1988	Bedalewun/ ILE BOLENG	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000029 17-09-2008
7	Alwan Ola Laot 196206142007011016 Redontena, 14-06-1962	SMA 05-05-1984	Redontena/ KELUBAGOLIT	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000009 17-09-2008
8	Andreas Doweng 196401292007011008 Flores Timur, 29-01-1964	STM 09-05-1983	Watotika Ite/ DEMON PAGONG	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000062 17-09-2008
9	Andreas Masan 196510312007011008 Wailebe, 31-10-1965	SMA 26-04-1986	Wailebe/ WOTAN ULUMADO	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000044 17-09-2008



10	Angelus Gekeng 196611102007011029 Senarang, 10-11-1966	SMA 02-06-1987	Tenawahang/ TITEHENA	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000024 17-09-2008
11	Antonius Lae 196306242007011008 Leworahang, 24-06-1963	S D 05-12-19	Ile Padung/ LEWOLEMA	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000059 17-09-2008
12	Burhan Ratu 196412312007011434 Lamakera, 31-12-1964	PGAN 01-05-1985	Watobuku/ SOLOR TIMUR	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000020 17-09-2008
13	Damasus L. Kuman 196312112007011019 Flores Timur, 11-12-1963	SMEA 07-05-1983	Lewoingu/ TITEHENA	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000025 17-09-2008
14	Damianus Lebu Raya 196512272007011018 Watoone, 27-12-1965	SMEA 02-06-1987	Watoone / WITIHAMA	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000043 17-09-2008
15	David Pehan Boli 196210282007011010 Mudatonu, 28-10-1962	SMP 23-05-1979	Tonuwotan / ADO. BARAT	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000031 17-09-2008
16	Dominikus Don Weking 196205042007011015 Mudakaputu, 04-05-1962	SMA 08-05-1982	Mudakaputu / ILE MANDIRI	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000017 17-09-2008
17	Elias Enga Krowin 196507082007011029 Lemaku, 08-07-1965	SMA 26-05-1994	Lewotamah-Ole / SOLOR BARAT	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000034 17-09-2008
18	Gabriel Kopong Sani 196604122007011055 Honihama, 12-04-1966	SPG 26-04-1986	Tuwagoetobi / WITIHAMA	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000042 17-09-2008
19	Gabriel Suban Wato 196602152007011028 Pukaunu, 15-02-1966	SMA 15-05-1989	Kobasoma / TITEHENA	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000019 17-09-2008
20	Gregorius Ike Beribe 196802042007011042 Bama, 04-02-1968	SMP 20-05-1985	Bama / DEMON PAGONG	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000061 17-09-2008

21	Hendrikus Lasan Ola	SMPS	Nelereren/	BKD.810/184/	AG25309000028
	196612312007011449	13-05-1988	ILE BOLENG	PP/2008	17-09-2008
	Gayak, 31-12-1968			01-12-2008	
22	Ismail Sulaiman	SMA	Waiwadan /	BKD.810/184/	AG25309000021
	196212312007011288	25-04-1981	ADONARA BARAT	PP/2008	17-09-2008
	Kampung Baru, 31-12-1962			01-12-2008	
23	Jafar Sili Aman	SPG	Lewopulo /	BKD.810/184/	AG25309000039
	196112312007011189	21-05-1980	WITIHAMA	PP/2008	17-09-2008
	Flores Timur, 31-12-1961			01-12-2008	
24	Samsuddin Wahid	PGAN 6 TAHUN	Tanah Werang /	BKD.810/184/	AG25309000006
	195705122007011033	20-07-1980	SOLOR TIMUR	PP/2008	17-09-2008
	Tanah Werang, 12-05-1957			01-12-2008	
25	Lae Sili Frans	SMA	Lamawolo /	BKD.810/184/	AG25309000027
	195812312007011016	08-05-1980	ILE BOLENG	PP/2008	17-09-2008
	Flores Timur, 31-12-1958			01-12-2008	
26	Uba Ama Yoseph	SMA	Karinglamalouk /	BKD.810/184/	AG25309000051
	196107032007011008	25-04-1981	ADONARA TIMUR	PP/2008	17-09-2008
	Lamalouk, 03-07-1961			01-12-2008	
27	Laurensius Lota	SMEA	Riangbaring /	BKD.810/184/	AG25309000026
	196401272007011008	26-04-1986	ILE BURA	PP/2008	17-09-2008
	Riangbaring, 27-01-1964			01-12-2008	
28	Lesu Boleng Yohanes	SMA	Bungalawan /	BKD.810/184/	AG25309000048
	196203272007011010	08-05-1982	ILE BOLENG	PP/2008	17-09-2008
	Bungalawan, 27-03-1962			01-12-2008	
29	Lukas Kopong	SD	Danibao /	BKD.810/184/	AG25309000053
	196304202007011012	06-01-1975	ADONARA BARAT	PP/2008	17-09-2008
	Era, 20-04-1963			01-12-2008	
30	Lukas Lewoama Moron	SMA	Daniwato /	BKD.810/184/	AG25309000035
	196301152007011013	08-05-1982	SOLOR BARAT	PP/2008	17-09-2008
	Daniwato, 15-01-1963			01-12-2008	
31	Lukas Mau Baha	SMA	Bidara /	BKD.810/184/	AG25309000064
	196012312007011057	08-05-1982	ADONARA TENGAH	PP/2008	17-09-2008
	Lite, 31-12-1960			01-12-2008	

32	M. Hasyim	PGA 6 TAHUN	Samasoge /	BKD.810/184/	AG25309000040
	195808282007011004	01-12-1976	WOTAN ULUMADO	PP/2008	17-09-2008
	Sidayu Lawas, 28-08-1958			01-12-2008	
33	Matheus Megu Kein	SD	Lamawalang /	BKD.810/184/	AG25309000001
	195807112007011001	01-01-1972	LARANTUKA	PP/2008	17-09-2008
	Ritaebang, 11-07-1958			01-12-2008	
34	Mikhael Uran	SPG	Lewoawang /	BKD.810/184/	AG25309000063
	195709292007011003	23-05-1980	ILE BURA	PP/2008	17-09-2008
	Flores Timur, 29-09-1957			01-12-2008	
35	Muchtar Masyjudin	SMA	Watanhura II /	BKD.810/184/	AG25309000002
	196512312007011445	13-05-1988	SOLOR TIMUR	PP/2008	17-09-2008
	Kawukak, 31-12-1965			01-12-2008	
36	Nikolaus Naruk	UPERS . SLTP	Ojandetun /	BKD.810/184/	AG25309000018
	196402252007011008	21-12-1998	WULANGGITANG	PP/2008	17-09-2008
	Diwang, 25-02-1964			01-12-2008	
37	Oswaldus Jawa	STM	bandona /	BKD.810/184/	AG25309000033
	195911302007011001	04-05-1981	TANJUNG BUNGA	PP/2008	17-09-2008
	Maunori, 30-11-1959			01-12-2008	
38	Paskalis Angin	SMP	Tobilota /	BKD.810/184/	AG25309000023
	196104022007011009	08-12-1976	WOTAN ULUMADO	PP/2008	17-09-2008
	Tobilota, 02-04-1961			01-12-2008	
39	Pati Kelen Petrus	SMA	Hinga /	BKD.810/184/	AG25309000010
	196212312007011217	05-05-1984	KELUBAGOLIT	PP/2008	17-09-2008
	Hinga, 31-12-1962			01-12-2008	
40	Paulus Bang Memang	SMA	Kalelu /	BKD.810/184/	AG25309000047
	196312312007011393	26-04-1998	SOLOR BARAT	PP/2008	17-09-2008
	Kalelu, 31-12-1963			01-12-2008	
41	Paulus Payong Gega	SMA	Kolimasang /	BKD.810/184/	AG25309000060
	196412312007011511	04-05-1985	ADONARA	PP/2008	17-09-2008
	Kolimasang, 31-12-1964			01-12-2008	
42	Petrus Ara Ola	STM	Lewopao /	BKD.810/184/	AG25309000056
	196212312007011351	09-05-1983	ILE BOLENG	PP/2008	17-09-2008
	Lewopao, 31-12-1962			01-12-2008	

43	Petrus Puru 196612312007011504 Flores Timur, 31-12-1966	SPG 25-04-1986	Nubalema / ADONARA TENGAH	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000065 17-09-2008
44	Rafael Agung Tukan 196220242007011010 Sukutukang, 24-10-1962	SPG 27-04-1981	Pululera / WULANGGITANG	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000016 17-09-2008
45	Simon Krobi Hurint 196601292007011007 Wailolong, 29-01-1966	SMP 07-06-1983	Wailolong / ILE MANDIRI	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000008 17-09-2008
46	Simon Sina Badin 196203272007011009 Lewohala, 27-03-1962	SMA 08-05-1982	Lewohala / ILE MANDIRI	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000011 17-09-2008
47	Thomas Suban 195805052007011001 Witihama, 05-05-1958	STM 17-05-1980	Balaweling / WITIHAMA	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000038 17-09-2008
48	Thomas Tokan Buran 196712152007011022 Nisakarang, 15-12-1967	SMA 13-05-1988	Nisakarang / KELUBAGOLIT	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000004 17-09-2008
49	Tobias Tobi Kumanireng 196012102007011005 Gerong, 10-12-1960	SMP 13-12-1977	He Gerong / TITEHENA	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000013 17-09-2008
50	Tome Makin Yoseph 195604082007011003 Leworok, 08-04-1956	SMP 01-01-1973	Serinuho / TITEHENA	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000012 17-09-2008
51	Yohanes Beda Lonek 196603202007011030 Flores Timur, 20-03-1966	SMA 13-05-1988	Tobitika / WITIHAMA	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000037 17-09-2008
52	Yohanes Hama 196404142007011016 Flores Timur, 14-04-1964	SMA 04-05-1985	Pantai Oa / WULANGGITANG	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000015 17-09-2008
53	Yohanes Jana Maran 195905152007011002 Riangkemie, 15-05-1959	SMA 08-05-1982	Riangkemie / ILE MANDIRI	BKD.810/184/ PP/2008 01-12-2008	AG25309000005 17-09-2008

54	Yohanes Pieto	SMA	Nawakote /	BKD.810/184/	AG25309000014
	196608102007011038	02-06-1987	WULANGGITANG	PP/2008	17-09-2008
	Duang, 10-08-1966			01-12-2008	
55	Yohanes Suban Hurit	SMP	Sinamalaka /	BKD.810/184/	AG25309000041
	196804182007011026	01-05-1986	TANJUNG BUNGA	PP/2008	17-09-2008
	Riangkoli, 18-04-1968			01-12-2008	
56	Yoseph Lega Laot	SMA	Lamapaha /	BKD.810/184/	AG25309000003
	195908312007011001	12-05-1979	KELUBAGOLIT	PP/2008	17-09-2008
	Lamapaha, 31-08-1959			01-12-2008	
57	Yoseph Kopong Leyn	SD	Pajinian /	BKD.810/184/	AG25309000022
	195712312007011009	31-12-1972	ADONARA BARAT	PP/2008	17-09-2008
	Ongabaran, 31-12-1957			01-12-2008	
	SK SUSULAN				
58	PETRUS SAKA	SD	Ile Pati /	BKD.810/348/	AG25309000071
	19631111 200701 1 024	31-12-1975	ADONARA BARAT	PP/2009	17-09-2008
	Flores Timur, 11-11-1963			28-11-2009	
59	SIPRIANUS RAYA	SD	Kimakamak /	BKD.810/348/	AG25309000068
	19580701 200701 1 021	31-12-1970	ADONARA BARAT	PP/2009	27-07-2009
	Flores Timur, 01-07-1958			28-11-2009	
60	A. BEN DONI ATULOLON	SMP	Horowura /	BKD.810/348/	AG25309000070
	196104233 200701 1 003	31-12-1979	ADO. TENGAH	PP/2009	27-07-2009
	Flores Timur, 23-04-1961			28-11-2009	
61	RAFAEL BUMI KIAN	SMP	Lewokeleng /	BKD.810/348/	AG25309000069
	19580910 200701 1 002	31-12-1975	ILE BOLENG	PP/2009	17-09-2008
	Flores Timur, 10-09-1958			28-11-2009	
62	MELKIOR B. KUMANIRENG	SD	Leraboleng /	BKD.810/348/	AG25309000067
	19670518 200701 1 036	29-05-1981	TITEHENA	PP/2009	17-09-2008
	Riangkoli, 18-04-1968			28-11-2009	
63	HUSEN RAHMAN	PGAN	Duanur /	BKD.810/158/	AG25309000054
	19551212 200701 1 001	03-12-1977	ADONARA BARAT	PP/2009	17-09-2008
	Flores Timur, 12-12-1955			28-08-2009	
64	DANIEL SINU DE ORNAY	SD	Lewolaga /	BKD.810/158/	AG25309000045
	19561108 200701 1 002	01-01-1969	TITEHENA	PP/2009	17-09-2008
	Flores Timur, 08-11-1956			28-08-2009	

65	KAROLUS TARAN BAYON	SD	Nelelamawangi /	BKD.810/158/	AG25309000049
	19591106 200701 1 003	01-01-1975	ILE BOLENG	PP/2009	17-09-2008
	Flores Timur, 06-11-1959			28-08-2009	
66	ADAM KATI BOLI	SMP	Riawale /	BKD.810/158/	AG25309000050
	19560901 200701 1 003	01-01-1974	ILE BOLENG	PP/2009	17-09-2008
	Flores Timur, 01-09-1956			28-08-2009	
67	PETRUS PEHAN SOGEN	SD	Bahinga /	BKD.810/158/	AG25309000046
	19670310 200701 1 003	31-12-1979	TANJUNG BUNGA	PP/2009	17-09-2008
	Flores Timur, 10-03-1967			28-08-2009	
68	BENEDIKTUS TUPEN BEDA	SMA	Helanlangowuyo /	BKD.810/158/	AG25309000057
	19601231 200701 1 047	01-01-2007	ILE BOLENG	PP/2009	17-09-2008
	Flores Timur, 31-12-1960			02-03-2009	
69	APOLONARIS SEWA LIWU	SD	Boru /	BKD.821.12/63.G/	AG25309000066
	19670405 200701 1 000	29-05-1981	WULANGGITANG	185.a/PP/2008	
	Flores Timur, 05-04-1987			01-12-2009	

UNIVERSITAS TERBUKA

## Lampiran 2. Tahap II Pengangkatan Sekdes PNS

	<b>TAHAP II</b>				
1	<b>ANTONIUS KOPONG OLA</b>	SLTA	Nisanulan/	BKD.810/239.b/	AG25309000001
	19740625200906 1 001	28-05-1993	<b>ADONARA</b>	PP/2009	27-05-2009
	Lolok, 25-06-1874			01-12-2009	
2	<b>DONATUS PAYONG</b>	SLTA	Wureh /	BKD.810/239.b/	AG25309000002
	19681128 200906 1 001	01-05-1986	<b>ADONARA BARAT</b>	PP/2009	27-05-2009
	Wureh, 28-11-1968			01-12-2009	
3	<b>MARKUS MASAN BAYO</b>	SLTP	Watobaya	BKD.810/239.b/	AG25309000003
	196710801 200906 1 005	16-06-1988	<b>ADONARA BARAT</b>	PP/2009	27-05-2009
	Lewohela, 01-08-1971			01-12-2009	
4	<b>LAMBERTUS JUANG</b>	SLTA	Bukit Saburi I /	BKD.810/239.b/	AG25309000004
	19690714 200906 1 005	16-05-1995	<b>ADONARA BARAT</b>	PP/2009	27-05-2009
	Ritawolo, 14-07-1969			01-12-2009	
5	<b>RAFAEL SABON</b>	SLTA	Nimun Danibao	BKD.810/239.b/	AG25309000005
	19671231 200906 1 010	26-04-1986	<b>ADONARA BARAT</b>	PP/2009	27-05-2009
	Flores Timur, 31-12-1967			01-12-2009	
6	<b>YOHANES PAJI PADAK</b>	SLTP	Lewobebe/	BKD.810/239.b/	AG25309000006
	19691231 200906 1 027	06-06-1987	<b>ADO. TENGAH</b>	PP/2009	27-05-2009
	Waiwoten, 31-12-1969			01-12-2009	
7	<b>PETUS HONGI</b>	SMEA	Homa/	BKD.810/239.b/	AG25309000007
	19670301 200906 1 001	21-06-1987	<b>ADONARA BARAT</b>	PP/2009	27-05-2009
	Klibang, 01-03-1967			01-12-2009	
8	<b>MAXIMUS NOTAH MITEN</b>	SLTA	Baya/	BKD.810/239.b/	AG25309000008
	19711110 200906 1 004	04-06-1991	<b>ADONARA BARAT</b>	PP/2009	27-05-2009
	Waikel, 10-11-1971			01-12-2009	
9	<b>STANISLAUS SINA AMA</b>	SLTP	Kokotobo/	BKD.810/239.b/	AG25309000009
	19681231 200906 1 028	01-05-1986	<b>ADO. TENGAH</b>	PP/2009	27-05-2009
	Wailebe, 31-10-1965			01-12-2009	
10	<b>STANISLAUS OLA SAMON</b>	STM	Lite/	BKD.810/239.b/	AG25309000046
	19710611 200906 1 001	29-05-1991	<b>ADO. TENGAH</b>	PP/2009	27-05-2009
	Lite, 11-06-1971			01-12-2009	

11	ADAM DUA L. NOTON 19750817 200906 1 002 Lewohama, 17-08-1975	SMEA 24-05-1994	Ipiebang/ ADONARA TIMUR	BKD.810/239.b/ PP/2009 01-12-2009	AG25309000041 27-05-2009
12	THOMAS YONAS 19760401 200906 1 002 Lamika, 01-04-1976	SLTA 30-05-1997	Beloto/ ADONARA TIMUR	BKD.810/239.b/ PP/2009 01-12-2009	AG25309000038 27-05-2009
13	ALOYSIUS OLA TELAR 19710604 200906 1 002 Lewobunga, 04-06-1971	SLTA 04-06-1991	Lewobunga/ ADONARA TIMUR	BKD.810/239.b/ PP/2009 01-12-2009	AG25309000036 27-05-2009
14	RIDWAN MANGU BOLEN 19700624 200906 1 002 Puhu, 24-06-1970	SLTA 04-06-1991	Tapobali / ADONARA TIMUR	BKD.810/239.b/ PP/2009 01-12-2009	AG25309000034 27-05-2009
15	VINSENSIUS ATA MURIN 19760414 200906 1 002 Nuba, 14-04-1976	SLTP 05-06-1992	Narasaosina ADONARA TIMUR	BKD.810/239.b/ PP/2009 01-12-2009	AG25309000033 27-05-2009
16	ABUBAKAR SIDIK BETHAN 19690121 200906 1 002 Lamahala, 21-01-1969	ALJAH 13-05-1989	Lamahala Jaya / ADONARA TIMUR	BKD.810/239.b/ PP/2009 01-12-2009	AG25309000028 27-05-2009
17	MUHAMAD RIDWAN 19730818 200906 1 001 Lemaku, 08-07-1965	ALJAH 29-05-1992	Waiburak / ADONARA TIMUR	BKD.810/239.b/ PP/2009 01-12-2009	AG25309000025 27-05-2009
18	AGUSTINUS KOPONG OLA 1919710301 200906 1 004 Honihama, 12-04-1966	SMEA 28-05-1993	Lamalota / ADONARA TIMUR	BKD.810/239.b/ PP/2009 01-12-2009	AG25309000022 27-05-2009
19	FRANSISKUS T. DEGONG 19720305 200906 1 004	SD 27-05-1985	Blepanawa / DEMON PAGONG	BKD.810/239.b/ PP/2009 01-12-2009	AG25309000020 27-05-2009
20	ELISIUS BORO PATI 19740714 2009906 1 001 Harubala, 14-07-1974	SLTA 27-05-1993	Harubala / ILE BOLENG	BKD.810/239.b/ PP/2009 01-12-2009	AG25309000015 27-05-2009
21	GERARDUS G. MANGU 19700610 200906 1 007 Waiwerang, 06-06-1970	SLTP 06-06-1987	Nelelamadiken/ ILE BOLENG	BKD.810/239.b/ PP/2009 01-12-2009	AG25309000050 27-05-2009



22	KAROLUS K. GORAN	SLTA	Lebanuba /	BKD.810/239.b/	AG25309000049
	19690809 200906 1 006	25-05-1991	ILE BOLENG	PP/2009	27-05-2009
	Lebanuba, 09-08-1969			01-12-2009	
23	BERNADUS BOLI WURAN	SD	Lamabayung /	BKD.810/239.b/	AG25309000048
	19710913 200906 1 002	04-06-1987	ILE BOLENG	PP/2009	27-05-2009
	Lamabayung, 13-09-1971			01-12-2009	
24	LUKAS LABA KELEN	SLTA	Lewoloba/	BKD.810/239.b/	AG25309000047
	19660509 200906 1 001	04-05-1985	ILE MANDIRI	PP/2009	27-05-2009
	Lewoloba, 09-05-1966			01-12-2009	
25	DONATUS N. SONGAN	SLTA	Horinara/	BKD.810/239.b/	AG25309000045
	19680803 200906 1 001	13-05-1988	KELUBAGOLIT	PP/2009	27-05-2009
	Horinara, 03-08-1968			01-12-2009	
26	NURDIN BARO SILI	SLTA	Sukutokan /	BKD.810/239.b/	AG25309000044
	19740607 200906 1 002	24-05-1994	KELUBAGOLIT	PP/2009	27-05-2009
	Sukutokan, 07-06-1974			01-12-2009	
27	KOSMAS OLA SANGA	SLTA	Kolilanang /	BKD.810/239.b/	AG25309000043
	19680318 200906 1 001	13-05-1968	ADONARA	PP/2009	27-05-2009
	Kolilana, 18-03-1968			01-12-2009	
28	YOHANES KOPONG OLA	SMEA	Muda /	BKD.810/239.b/	AG25309000042
	19721124 200906 1 001	28-05-1993	KELUBAGOLIT	PP/2009	27-05-2009
	Nisakarang, 24-11-1972			01-12-2009	
29	ALOISIUS SIMA MARANG	SLTA	Mokantarak /	BKD.810/239.b/	AG25309000040
	19670621 200906 1 001	15-05-1989	LARANTUKA	PP/2009	27-05-2009
	Lewokung, 21-06-1967			01-12-2009	
30	BARTHOLOMEUS B. BEGUIR	SLTA	Painapang /	BKD.810/239.b/	AG25309000039
	19790521 200906 1 001	26-05-1998	LEWOLEMA	PP/2009	27-05-2009
	Lamatou, 21-05-1979			01-12-2009	
31	KAROLUS K. KEBAN	SLTA	Blaweling II /	BKD.810/239.b/	AG25309000023
	19690216 200906 1 001	26-05-1990	SOLOR BARAT	PP/2009	27-05-2009
	Rianglaka, 16-02-1969			01-12-2009	

32	PAULUS OLA KEIN	SLTP	Nusadani	BKD.810/239.b/	AG25309000037
	19691002 200906 1 002	01-05-1986	SOLOR BARAT	PP/2009	27-05-2009
	Nuhalolon, 20-10-1969			01-12-2009	
33	PETRUS H. APELAMEN	SLTP	Watanhura /	BKD.810/239.b/	AG25309000035
	19680629 200906 1 001	06-06-1987	SOLOR TIMUR	PP/2009	27-05-2009
	Watanhura, 29-06-1968			01-12-2009	
34	ANTHONIUS A. K. KOTEN	SLTA	Lebao /	BKD.810/239.b/	AG25309000032
	19680128 200906 1 001	13-05-1988	SOLOR TIMUR	PP/2009	27-05-2009
	Lebao, 29-01-1968			01-12-2009	
35	LUTH BURHAN	SD	Watohari	BKD.810/239.b/	AG25309000024
	19700404 200906 1 003	06-06-1983	SOLOR TIMUR	PP/2009	27-05-2009
	Flores Timur, 04-04-1970			01-12-2009	
46	PETRUS PERENKIS L	SLTA	Wulublong /	BKD.810/239.b/	AG25309000021
	19680817 200906 1 006	31-05-1990	SOLOR TIMUR	PP/2009	27-05-2009
	Wulublong, 17-08-1968			01-12-2009	
37	FLORIANUS S. WERANG	STM	Bubuatagamu	BKD.810/239.b/	AG25309000019
	19730504 200906 1 001	24-05-1994	SOLOR SELATAN	PP/2009	27-05-2009
	Atagamu, 04-05-1973			01-12-2009	
38	ALI AWALIN	LTA	Kawuta /	BKD.810/239.b/	AG25309000031
	19711231 200906 1 009	19-05-1990	SOLOR TIMUR	PP/2009	27-05-2009
	Watohari, 31-12-1971			01-12-2009	
39	PAULUS SUBAN O. MARAN	STM	Lamatutu /	BKD.810/239.b/	AG25309000030
	19710420 200906 1 003	21-06-1992	TANJUNG BUNGA	PP/2009	27-05-2009
	Turubean, 20-04-1971			01-12-2009	
40	PATRISIUS SINARAN	SLTA	Lewobunga /	BKD.810/239.b/	AG25309000029
	19730412 200906 1 001	24-05-1994	TANJUNG BUNGA	PP/2009	27-05-2009
	Karawutun, 12-04-1973			01-12-2009	
41	VALENTIUS TUPEN KOTEN	SLTA	Balukh Hering /	BKD.810/239.b/	AG25309000027
	19720727 200906 1 001	04-06-1991	LEWOLEMA	PP/2009	27-05-2009
	Belogili, 27-07-1972			01-12-2009	
42	YOAKIM SUBANG	SLTA	Tuakepa /	BKD.810/239.b/	AG25309000026
	19710816 200906 1 002	08-06-1991	TITEHENA	PP/2009	27-05-2009
	Eputobi, 16-08-1971			01-12-2009	

43	NIKOLAUS KELEWA	SLTA	Wotanulumado /	BKD.810/239.b/	AG25309000018
	19730720 200906 1 001	28-05-1993	WOTAN ULUMADO	PP/2009	27-05-2009
	Balariang, 20-07-1973			01-12-2009	
44	HENDRIKUS PAMA	SLTP	Nayubaya /	BKD.810/239.b/	AG25309000017
	19720919 200906 1 001	06-06-1987	WOTAN ULUMADO	PP/2009	27-05-2009
	Basarani, 19-09-1972			01-12-2009	
45	AGUSTINUS APUNG	STM	Kawela /	BKD.810/239.b/	AG25309000010
	19680826 200906 1 001	02-05-1986	WOTAN ULUMADO	PP/2009	27-05-2009
	Wayongona, 26-08-1968			01-12-2009	
46	YOSEP ENGA	SLTA	Tanah Tukan /	BKD.810/239.b/	AG25309000011
	19700703 200906 1 002	12-06-1992	WOTAN ULUMADO	PP/2009	27-05-2009
	Botung, 03-07-1970			01-12-2009	
47	HENDRIKUS KOSA BLOLON	SLTA	Nuri /	BKD.810/239.b/	AG25309000012
	19670717 200906 1 002	13-05-1988	ILE BURA	PP/2009	27-05-2009
	Nurabelen, 17-07-1967			01-12-2009	
48	SIPRIANUS EDI TEMU	SLTA	Nobokonga /	BKD.810/239.b/	AG25309000013
	19700417 200906 1 001	12-06-1992	ILE BURA	PP/2009	27-05-2009
	Hokeng, 17-04-1970			01-12-2009	
49	ALOYSIUS GEDANG	SLTA	Hokeng Jaya /	BKD.810/239.b/	AG25309000014
	19680531 200906 1 002	13-05-1988	WULANGGITANG	PP/2009	27-05-2009
	Hewa, 31-05-1968			01-12-2009	
50	PETRUS BEDA WOLOR	SMEA	Waiula /	BKD.810/239.b/	AG25309000016
	19670705 200906 1 001	26-04-1986	WULANGGITANG	PP/2009	27-05-2009
	Watobuku, 05-07-1967			01-12-2009	

## Lampiran 3. Tahap III Pengangkatan Sekdes PNS

1	GABRIEL K. KENUKAN 19721121 201001 1 004 Ongabaran, 21-11-1972	SLTA 05-06-1987	Bugalima/ ADONARA BARAT	BKD.810/378.b/ PP/2009 30-12-2009	AG25309000019 25-11-2009
2	ANTONIUS LAOT AMA 19730525 201001 1 004 Riang Padu, 25-05-1973	SLTA 09-06-1990	Hurung / ADONARA BARAT	BKD.810/378.b/ PP/2009 30-12-2009	AG25309000001 25-11-2009
3	IGNASIUS KOPONG SINU 19770730 201001 1 002 Leter, 30-07-1977	SLTA 25-05-1996	Bukit Saburi II/ ADONARA BARAT	BKD.810/378.b/ PP/2009 30-12-2009	AG25309000002 25-11-2009
4	YONAS LIBA AMA 19810318 201001 1 004 Watolong, 18-03-1981	PGA 09-06-2000	Oesayang / ADONARA TENGAH	BKD.810/378.b/ PP/2009 30-12-2009	AG25309000003 25-11-2009
5	ISMAIL IBRAHIM 19771010 201001 1 013 Lewotala, 10-10-1977	SD 15-06-1990	Bilal/ ADONARA TIMUR	BKD.810/378.b/ PP/2009 30-12-2009	AG25309000004 25-11-2009
6	AMINUDDIN HAMZAH 19761128 201001 1 006 Dawataa, 28-11-1976	SD 15-07-1988	Dawataa/ ADONARA TIMUR	BKD.810/378.b/ PP/2009 30-12-2009	AG25309000005 25-11-2009
7	FRANSISKUS K. MITEN 19771128 201001 1 004 Tuawolo, 28-11-1977	PGA 29-05-1999	Tuawolo/ ADONARA TIMUR	BKD.810/378.b/ PP/2009 30-12-2009	AG25309000006 25-11-2009
8	YOHANES SILI PAYON 19800103 201001 1 004 Riang Deri, 03-01-1980	PGA 29-05-1999	Duablolong/ ILE BOLENG	BKD.810/378.b/ PP/2009 30-12-2009	AG25309000008 25-11-2009
9	IGNASIUS IGO LABUAN 19691122 201001 1 001 Lewoneda, 13-01-1969	SLTA 15-05-1989	Watotutu/ ILE MANDIRI	BKD.810/378.b/ PP/2009 30-12-2009	AG25309000009 25-11-2009
10	ROFINUS DULI TUPEN 19740802 201001 1 004 Mangaaleng, 02-08-1974	SLTA 24-05-1994	Mangaaleng/ KELUBAGOLIT	BKD.810/378.b/ PP/2009 30-12-2009	AG25309000010 25-11-2009
11	SIPRIANUS SUBAN 19700701 201001 1 006 Lewokluo, 01-07-1970	SLTA 30-12-2005	Lewokluo/ DEMON PAGONG	BKD.810/378.b/ PP/2009 30-12-2009	AG25309000007 25-11-2009

12	STANISLAUS V. HOKENG	SLTA	Tanahlein/	BKD.810/378.b/	AG25309000011
	19760823 201001 1 002	30-05-1997	SOLOR BARAT	PP/2009	25-11-2009
	Lewohokeng, 23-08-1976			30-12-2009	
13	ABUBAKAR HAMID	PAKET C	Lamawai/	BKD.810/378.b/	AG25309000012
	19751230 201001 1 001	20-05-1995	SOLOR TIMUR	PP/2009	25-11-2009
	Lamawai, 30-12-1975			30-12-2009	
14	ISKANDAR WURING	SLTA	Labelen /	BKD.810/378.b/	AG25309000013
	19700604 201001 1 003	28-05-1993	SOLOR TIMUR	PP/2009	25-11-2009
	Gorang, 04-06-1970			30-12-2009	
15	VITALIS G. R. KELEN	SLTA	Waibao/	BKD.810/378.b/	AG25309000014
	19780427 201001 1 004	26-05-1998	TANJUNG BUNGA	PP/2009	25-11-2009
	Larantuka, 27-04-1978			30-12-2009	
16	ROFINUS A. GENA TELUMA	SLTP	Watowara/	BKD.810/378.b/	AG25309000015
	19730619 201001 1 002	10-06-1989	TITEHENA	PP/2009	25-11-2009
	Leworita, 19-06-1973			30-12-2009	
17	ROFINUS RARAN LABA	SLTA	Pledo /	BKD.810/378.b/	AG25309000016
	19701027 201001 1 003	26-05-1990	WITHAMA	PP/2009	25-11-2009
	Pledo, 27-10-1970			30-12-2009	
18	LAURENSIUS LELA BAHU	SLTA	Oyangbarang /	BKD.810/378.b/	AG25309000017
	19731122 201001 1 003	12-06-1992	WOTAN ULUMADO	PP/2009	25-11-2009
	Oyangbarang, 22-11-1973			30-12-2009	
19	DAMIANUS REDI TUKAN	SD	Nileknoheng/	BKD.810/378.b/	AG25309000020
	19750224 201001 1 004	23-06-1988	WULANGGITANG	PP/2009	25-11-2009
	Palue, 24-02-1975			30-12-2009	
20	FRANSISKUS J. WETAN	SLTA	Birawan /	BKD.810/378.b/	AG25309000018
	19781017 201001 1 004	23-05-1996	ILE BURA	PP/2009	25-11-2009
	Lewotobi, 17-10-1978			30-12-2009	
21	ABD. Rahman Hamzah	SLTA	Wewit/	BKD.810/108.d/	AG-25309000052
	19691231 200906 1 064	06-05-1989	ADONARA TENGAH	PP/2009	27-05-2009
	Flores Timur, 25-08-1975				
22	Mateus Terong Jawan	SLTA	Sulengwaseng/	BKD.810/108.d/	AG-25309000053
	19750825 200906 1 002	30-05-1997	SOLOR SELATAN	PP/2009	27-05-2009
	Flores Timur, 25-08-1975				

23	Stefanus Sina	SMP	Waitukan /	BKD	AG 25309000052
	19560926007011001	01-01-1973	ADONARA BARAT		17-09-2008
	Duatukan, 26-09-1956				
24	Polikarpus Pehan Makin	SLTA	Lewobebe/	BKD	AG 25309000058
	196010122007011002	01-01-1982	LEWOLEMA		17-09-2008
	Leworok, 12-10-1960				
25	Kalis Kopong Sani	SLTP	Riangduli/	BKD	AG25309000051
	19670323 200906 1 002	01-05-1986	WITIHAMA		27-05-2009
	Riangduli, 23-03-1967				

Sumber : Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Flores Timur (Hasil Olahan)

UNIVERSITAS TERBUKA

## LAMPIRAN 4. Pedoman Wawancara

### Lampiran 2.1. Pedoman Wawancara

Proses pengambilan data dan keterangan lebih banyak dilakukan dengan wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara dengan menitik beratkan pada dimensi penilaian kinerja kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS.

Adapun pedoman wawancara dipakai adalah sebagai berikut :

- 1) Dimensi proses pencapaian hasil dan pembelajaran.
  - a) Bagaimana proses pengangkatan sekdes menjadi PNS.
  - b) Pihak mana saja yang terlibat dalam proses tersebut.
  - c) Apa permasalahan atau hambatan dalam pencapaian tujuan tersebut?
- 2) Dimensi hasil
  - a) Apa yang ingin dicapai dari kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS?
  - b) Berapa sekdes yang berhasil diangkat menjadi PNS?
  - c) Apakah tujuan pengangkatan sekdes menjadi PNS dapat tercapai?
  - d) Sejauh mana manfaat tersebut sudah dapat dirasakan?
- 3) Dimensi Dampak
  - 3.1. Aspek sumber daya yang digunakan (efisiensi dan efektivitas).
    - a) Siapa saja stakeholder yang berperan dan berpengaruh dalam proses pengangkatan sekdes menjadi PNS. Bagaimana mereka berperan?
    - b) Berapa banyak waktu dan sumber daya yang dikeluarkan dalam menetapkan kebijakan tersebut?
    - c) Bagaimana kemampuan sekdes yang diangkat menjadi PNS?

### 3.2. Dimensi keberadaan dan perkembangan organisasi

- a) Bagaimana aparat pemerintah melaksanakan tugas dan pelayanan sebelum dan setelah kebijakan pengangkatan sekdes menjadi PNS?
- b) Bagaimana performance organisasi pemerintah desa setelah adanya kebijakan tersebut?

### 3.2. Dimensi kepemimpinan dan pembelajarannya

- a) Kepemimpinan di desa identik dengan pelaksanaan otonomi desa. Bagaimana kondisi tradisi pembentukan kepemimpinan desa pasca pengangkatan sekdes menjadi PNS?
- b) Apakah pemimpin pemerintahan desa (kades, sekdes, perangkat desa lainnya) mengalami peningkatan kapasitasnya?
- c) Apakah fungsi-fungsi kepemimpinan desa dapat dilaksanakan secara lebih berdaya guna dan berhasil guna?



**Lampiran 5. PEDOMAN OBSERVASI (Spradley dalam Sugiyono 2012:68)**

- I. **PLACE (TEMPAT)** : tempat interaksi dalam situasi sosial sedang berlangsung.
  - A. Kantor Desa
    1. Kehadiran sekdes
    2. Kehadiran Kades
    3. Kehadiran Perangkat desa lainnya
    4. Struktur Organisasi
    5. Suasana Kerja
  - B. Tempat Tugas Lainnya
    1. Kehadiran sekdes
    2. Kehadiran Kades
    3. Kehadiran Perangkat desa lainnya
  - C. Masyarakat
    1. Kehadiran sekdes
    2. Kehadiran Kades
    3. Kehadiran Perangkat desa lainnya
  
- II. **ACTOR (PELAKU)** : orang-orang yang sedang memainkan peran tertentu.
  - A. Sekretaris Desa
    1. Performance
    2. Kemampuan
    3. Motivasi
    4. Respek dan loyalitas terhadap pimpinan dan perangkat desa lainnya.
    5. Berhadapan dengan pimpinan (kades), dan dengan perangkat desa lainnya.
  - B. Kepala Desa
    1. Performance
    2. Kemampuan
    3. Motivasi
    4. Respek terhadap sekdes dan bawahan lainnya.
  - C. Perangkat Desa lainnya
    1. Performance
    2. Kemampuan
    3. Motivasi
    4. Penghasilan
  - D. Masyarakat
    1. Respek terhadap kades, sekdes dan perangkat lainnya.
    2. Antusias
    3. Respek Perangkat desa lainnya

III. *ACTIVITY* (AKTIVITAS) : kegiatan yang dilakukan oleh actor dalam situasi sosial yang sedang berlangsung.

A. Sekretaris Desa

1. Melaksanakan tugas harian
2. Melaksanakan tugas yang diperintahkan Kades
3. Melaksanakan tugas bersama dengan kades dan atau perangkat desa lainnya.

B. Kepala Desa

1. Melaksanakan tugas harian
2. Memerintahkan sekdes atau perangkat desa lainnya untuk laksanakan suatu tugas.
3. Melaksanakan tugas bersama dengan sekdes dan atau perangkat desa lainnya.

C. Perangkat Desa Lainnya

1. Melaksanakan tugas harian
2. Melaksanakan tugas yang diperintahkan Kades
3. Melaksanakan tugas bersama dengan kades dan atau sekdes.

D. Masyarakat

1. Yang sedang mengalami pelayanan dari sekdes
2. Kesan mereka terhadap sekdes
3. Kesan mereka terhadap pemerintah desa
4. Penilaian mereka terhadap sekdes.

UNIVERSITAS TERBUKA

**I. PLACE (TEMPAT) : tempat interaksi dalam situasi sosial sedang berlangsung.**

**A. Kantor Desa :** .....  
**Kecamatan :** .....

1. Kehadiran sekdes

.....

2. Kehadiran Kades

.....

3. Kehadiran Perangkat desa lainnya

.....

4. Struktur Organisasi Pemerintahan Desa

.....

5. Suasana Kerja di Kantor

.....

**B. Tempat Tugas Lainnya.....**

1. Kehadiran sekdes

.....

2. Kehadiran Kades

.....

3. Kehadiran Perangkat desa lainnya

.....

**C. Masyarakat.....**

1. Kehadiran sekdes

.....

2. Kehadiran Kades

.....

3. Kehadiran Perangkat desa lainnya

.....

**II. ACTOR (PELAKU) : orang-orang yang sedang memainkan peran tertentu.**

**A. Sekretaris Desa.....**

Kecamatan.....

1. Performance

.....

2. Kemampuan

.....

3. Motivasi

.....

4. Respek dan loyalitas terhadap pimpinan dan perangkat desa lainnya.

.....

5. Berhadapan dengan pimpinan (kades), dan dengan perangkat desa lainnya.

.....

B. Kepala Desa.....

Kecamatan .....

1. Performance

.....

2. Kemampuan

.....

3. Motivasi

.....

4. Respek terhadap sekdes dan bawahan lainnya.

.....

C. Perangkat Desa lainnya.....

1. Performance

.....

2. Kemampuan

.....

3. Motivasi

.....

D. Masyarakat.....

1. Respek terhadap kades, sekdes dan perangkat lainnya.

.....

2. Antusias

.....

3. Respek Perangkat desa lainnya

.....

III. ACTIVITY (AKTIVITAS) : kegiatan yang dilakukan oleh actor dalam situasi sosial yang sedang berlangsung.

- A. Sekretaris Desa : .....(nama)
1. Melaksanakan tugas harian  
.....
  2. Melaksanakan tugas yang diperintahkan Kades  
.....
  3. Melaksanakan tugas bersama dengan kades dan atau perangkat desa lainnya.
- B. Kepala Desa: .....(nama)
1. Melaksanakan tugas harian  
.....
  2. Memerintahkan sekdes atau perangkat desa lainnya untuk laksanakan suatu tugas.  
.....
  3. Melaksanakan tugas bersama dengan sekdes dan atau perangkat desa lainnya.  
.....
- C. Perangkat Desa Lainnya : .....(nama)
1. Melaksanakan tugas harian  
.....
  2. Melaksanakan tugas yang diperintahkan Kades  
.....
  3. Melaksanakan tugas bersama dengan kades dan atau sekdes.  
.....
- D. Masyarakat : .....(nama)
1. Yang sedang mengalami pelayanan dari sekdes  
.....
  2. Kesan mereka terhadap sekdes  
.....
  3. Kesan mereka terhadap pemerintah desa  
.....
  4. Penilaian mereka terhadap sekdes.  
.....

**BIODATA PENELITI**

**Nama/NIM** : Petrus Pedo Maran/018397401  
**Tempat dan Tanggal Lahir** : Waiklibang, 30 Oktober 1972  
**Jenis Kelamin** : Laki-Laki  
**Anggota Keluarga** :  
**Isteri** : Putu Juli Rahmawati, SH  
**Anak** : Yohanes Berchmans Baruna Lado Maran  
 Thomas Vilanova Wisnu Komang Sari Maran  
**Alamat Rumah dan Telp.** : RT.014/RW 003 Kelurahan Weri Kecamatan  
 Larantuka Kabupaten Flores Timur Nomor  
 Hp 081338077896  
**Alamat E-mail** : *maranpetrus@yahoo.co.id*  
**Pengalaman Pendidikan** :  
 - SD Inpres Ratulodong Tamat Tahun 1985  
 - SMPN 1 Tanjung Bunga Tamat Tahun 1988  
 - SMA San Domonggo Hokeng Tamat Tahun 1992  
 - STPDN Jatinangor Sumedang Tamat Tahun 1997  
 - IIP Jakarta Tamat Tahun 2001  
**Pengalaman Pekerjaan** :  
 - PNS pada Kantor Camat Kubu Kabupaten Karangasem Provinsi Bali  
 - PNS pada Kantor Camat Abang Kabupaten Karangasem Provinsi Bali  
 - PNS pada Kantor Camat Kelubagolit Kabupaten Flores Timur Provinsi NTT  
 - PNS pada Kantor Camat Adonara Barat Kabupaten Flores Timur Provinsi NTT  
 - PNS pada Kantor Camat Tanjung Bunga Kabupaten Flores Timur Provinsi NTT  
 - PNS pada Setda Kabupaten Flores Timur Provinsi NTT  
**Prestasi atau Penghargaan yang pernah diraih** : -

Kupang, Agustus 2013  
 Peneliti,

Petrus Pedo Maran