

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Birokrasi**

Secara etimologi istilah birokrasi berasal dari kata *bureau* (bahasa Perancis) yang berarti “meja tulis” dan *kratos* (Bahasa Yunani) yang berarti “pemerintahan”. Dapat dipahami bahwa birokrasi adalah orang-orang yang bekerja di balik meja tulis di kantor-kantor. Birokrasi juga merupakan suatu organisasi formal yang menjalankan aktivitas-aktivitas pemerintah yang telah diatur sedemikian rupa, dimana aktivitas tersebut dijalankan oleh para birokrat dengan penuh rasa tanggung jawab untuk kepentingan pelayanan publik. Pengertian tersebut kemudian makin berkembang. Dalam konteks politik birokrasi diartikan sebagai wujud dari aparat pemerintahan negara dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan tersebut melalui serangkaian tahapan atau biro-biro yang masing-masing diberi mandat atau dalam menentukan suatu tahap kebijakan yang disesuaikan dengan kondisi dan situasi tentang kasus yang dihadapi.

Tiga elemen pokok dalam konsep birokrasi menurut Beetham (1990) itu antara lain :

- 1) Birokrasi dipandang sebagai instrument teknis.
- 2) Birokrasi dipandang sebagai kekuatan yang independen dalam masyarakat, sepanjang birokrasi mempunyai kecenderungan yang melekat pada penerapan fungsi sebagai instrument teknis tersebut.

- 3) Pengembangan dari sikap ini karena para birokrat tidak mampu memisahkan perilaku mereka dari kepentingannya sebagai suatu kelompok masyarakat yang partikular.

Dalam perkembangan konsep birokrasi terdapat pengertian menurut Thoha (1987) berpendapat bahwa birokrasi adalah dibersihkannya birokrasi dari keterlibatannya dalam permainan politik. Birokrasi tetap diperlukan kontribusinya dalam pengambilan kebijakan publik, tetapi birokrasi tidak dapat dibenarkan untuk di pakai pimpinan eksekutif untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan politik. Dengan demikian birokrasi harus instrument negara untuk memenuhi kepentingan publik. Selain itu, birokrasi harus professional (Widodo, 2001), artinya birokrasi harus memiliki rasa tanggungjawab dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas, fungsi, dan kewenangannya.

Birokrasi mempunyai peran penting dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan. Dalam hubungan itu, peran birokrasi dapat dibedakan dalam tiga macam yaitu sebagai birokrat, politik dan profesi. (Widodo, 2001). Birokrasi sebagai birokrat semata-mata bertugas melaksanakan apa yang menjadi kebijakan yang dibuat para politisi. Birokrasi sebagai politisi, tidak hanya sekedar melaksanakan apa yang menjadi kebijakan politik yang dibuat para politisi, tetapi juga ikut bermain politik dalam arti ikut menentukan bahkan mendominasi dalam menetapkan apa yang menjadi arah, tujuan, sasaran, dan substansi kebijakan politik. Birokrasi sebagai profesi, menunjukkan pada suatu okupasi tertentu yang menuntut adanya persyaratan khusus layaknya profesi lainnya artinya jabatan birokrasi hanya

bisa di isi oleh mereka yang mempunyai keahlian di bidang tertentu. Knott dan Miller (1988) mengklasifikasi birokrasi dalam bentuk birokrasi terbuka, campuran, dan tertutup. Derajat keterbukaan birokrasi dapat dilihat dari aksesibilitas masyarakat untuk berhubungan dengan birokrasi. Birokrasi terbuka ditandai oleh adanya pola rekrutmen sama sekali. Semua orang tanpa kecuali dipandang memenuhi syarat untuk menjadi anggota birokrasi. Kualifikasi untuk menduduki suatu jabatan birokrasi seperti tingkat pendidikan tidaklah dituntut dengan ketat. Faktor politik berpengaruh terhadap birokrasi sehingga birokrasi menjadi semakin terpolitisasi.

Tipe birokrasi campuran merupakan hasil kontak yang agak terbatas antara birokrasi dan masyarakat. Kontak yang agak terbatas tersebut dapat diawali dengan masuknya individu ke dalam jajaran birokrasi pemerintah guna mengurangi kelemahan birokrasi. Perubahan besar-besaran dalam tubuh birokrasi hanya akan terjadi apabila terjadi perubahan sosial politik yang mendasar. Adapun tipe birokrasi tertutup ditandai dengan adanya ciri yang sangat elitis dikalangan birokrasi tertutup dan mereka menjadi kelas yang memiliki hak privilese. Keunggulan sangat diutamakan pada fase pertama masuk jajaran birokrasi, tetapi pada fase berikutnya aturan-aturan senioritas yang diutamakan dan diberlakukan. Berdasarkan misi organisasi, birokrasi dapat dibedakan dalam tiga kategori, yaitu birokrasi pemerintahan umum, birokrasi pembangunan dan birokrasi pelayanan (Thoha,1987).

Birokrasi pemerintahan umum dimaksudkan sebagai rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk

memelihara ketertiban dan keamanan. Birokrasi pembangunan, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor guna mencapai tujuan pembangunan. Birokrasi pelayanan adalah unit organisasi yang pada hakikatnya merupakan bagian yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Sejalan dengan kategori birokrasi pelayanan, Thoha (1991) mengatakan bahwa :

“Pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah itu mempunyai monopoli untuk mempergunakan wewenang dan kekuasaan yang ada padanya untuk memaksa setiap warga Negara mematuhi peraturan yang telah ditetapkan”.

Birokrasi pemerintah merupakan garis terdepan yang berhubungan dengan pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Oleh karena itu, birokrasi pemerintah harus bersikap netral baik dari sisi politik yaitu bukan merupakan kekuasaan politik maupun dari sisi administrative. Sebab apabila birokrasi menjadi kekuatan politik maka akan menjadi tidak netral, yaitu memihak kepada kekuatan/ aliran politik tertentu. Padahal dalam memberikan pelayanan umum. Birokrasi pemerintahan diharapkan tidak akan memihak kepada kelompok tertentu dengan tujuan agar pelayanan umum yang dilakukan oleh pemerintah bisa diberikan pada seluruh masyarakat, tanpa membedakan aliran atau partai politik yang diikuti oleh anggota masyarakat tersebut.

Birokrasi pemerintahan juga mengatur sistem yang mengatur jalannya pemerintahan dan pembangunan. Sebagai suatu sistem, proses birokrasi mencakup berbagai subsistem yang saling berkaitan saling ,mendukung, dan saling menentukan, sehingga dapat membentuk totalitas komponen yang terpadu.

Subsistem tersebut mencakup kewenangan, tugas pokok, unsur manusia, biaya, tempat kerja dan tata kerja.

Birokrasi pemerintah tidak sekedar menyangkut pendekatan struktur administrative, melainkan juga aspek politik, budaya, sosial, dan ekonomi agar mampu membangun mekanisme organisasi formal dan informal, internal dan eksternal, serta mampu memecahkan persoalan yang menyangkut kepentingan umum atau pelayanan publik melalui proses penetapan kebijakan dan pelaksanaan yang konsisten. Pelaksanaan fungsi birokrasi pemerintah sebagai pelayanan terhadap masyarakat tidak dapat dipisahkan dari kemampuan professional, serta manajemen dan organisasi "*capacity and capability institutional*" yang berorientasi pada pelaksanaan pembangunan secara terpadu, lancer, dan integral dengan pendekatan administrative dan pendidikan atau "*orientation bureaucratic to administration and education*". Karena itu, birokrasi sebagai "*public service*" harus mampu menyeimbangkan antara kekuasaan dan tanggungjawab (*power and responsibility*), sehingga fungsi-fungsi yang dijalankannya memperkokoh kedudukannya. Menjalankan fungsi pemerintahan, birokrasi pemerintahan yang terstruktur dalam suatu wadah organisasi, melakukan proses (kegiatan) dan perilaku (nilai), birokrasi pemerintahan harus memiliki kemampuan professional, kualifikasi administrative/manajerial, dan hierarki yang jelas untuk melaksanakan kekuasaan dan tanggung jawab sebagai abdi masyarakat.

Birokrasi tidak akan terlepas dari penyakit birokrasi atau yang biasa disebut dengan patologi birokrasi. Peran birokrasi sebagai implementor dari kebijakan politik atau dengan kata lain birokrasi sebagai penyelenggara pemerintahan, maka

patologi birokrasi dapat diartikan sebagai persoalan atau permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan akibat kinerja birokrasi tidak mampu dalam memenuhi kebutuhan public dengan baik. Patologi birokrasi dapat dilihat dari perspektif kelembagaan, kepemimpinan politik di eksekutif, perilaku para elit birokrasi maupun perilaku para birokrat pelaksana itu sendiri atau gabungan dari unsur-unsur tersebut. Adapaun ruang lingkup patologi birokrasi dengan menggunakan terminology Smith (1988) berkenaan dengan kinerja birokrasi yang buruk, dapat dipetakan dalam dua konsep besar, yaitu:

1. *Dyfunction of beraucracy*, yakni berkaitan dengan struktur, aturan dan prosedur atau berkaitan dengan karakteristik birokrasi atau birokrasi secara kelembagaan yang jelek sehingga tidak mampu mewujudkan kinerja yang baik, atau erat kaitannya dengan kualitas birokrasi secara institusi.

2. *Mal-administration*, yakni berkaitan dengan ketidakmampuan atau perilaku yang dapat disogok, meliputi: perilaku korup, tidak sensitive, arogan, mis-informasi, tidak peduli dan bias, atau erat kaitannya dengan kualitas sumber daya manusianya atau birokrat yang ada di dalam birokrasi.

Bentuk patologi birokrasi yang ditinjau dari perspektif perilaku birokrat merefleksikan bahwa birokrat sebagai pemilik kewenangan menyelenggarakan pemerintahan yang memiliki kekuasaan “*relative*” yang sangat rentan terhadap dorongan untuk melakukan hal-hal yang menguntungkan diri dan kelompoknya yang diwujudkan dalam berbagai perilaku buruk. Suatu perilaku dapat dikatakan baik apabila secara keseluruhan semua orang bersepakat mengakui suatu perbuatan

yang menunjukkan tingkah laku seseorang memang baik. Sedangkan sebaliknya perilaku itu dikatakan buruk bisa secara universal semua orang sepakat menyatakan bahwa tingkah laku seseorang itu buruk. Karena hakekatnya hanya dua jenis perilaku yang ada dalam diri manusia, yakni baik dan buruk, yang kesemuanya itu sangat tergantung dari manusianya sendiri. Dikaitkan dengan patologi birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam perspektif perilaku, maka yang dijadikan indikator adalah berbagai perilaku buruk dari birokrat itu sendiri.

Kinerja bagi sebuah organisasi merupakan tolak ukur dari keberadaan organisasi itu sendiri. Artinya, semakin baik kinerja dari suatu organisasi, semakin baik pula keberadaannya, demikian pula sebaliknya. Penelitian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai tolak ukur keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai tujuan sebagaimana yang ditetapkan dalam visi dan misinya (Dwiyanto, 2008:47).

Dengan melakukan penilaian terhadap kinerja, upaya memperbaiki kinerja bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis. Informasi mengenai kinerja juga penting untuk menciptakan tekanan bagi pejabat penyelenggara pelayanan untuk melakukan perubahan-perubahan dalam organisasi (Dwiyanto, 2008:47). Selain itu, informasi mengenai kinerja akan memberikan gambaran sejauh mana hasil kerja yang telah dicapai untuk kemudian dilakukan upaya memperbaiki kinerja dengan memperhatikan kekurangan dan kesalahan yang terjadi.

Penyelenggaran roda pemerintahan belum terbiasa melakukan penilaian terhadap kinerja birokrasi publik, berbeda dengan organisasi bisnis yang kinerjanya

dengan mudah dapat dilihat dari profitabilitas, yang diantaranya tercermin dari indeks harga saham di bursa. Birokrasi publik tidak memiliki tolok ukur yang jelas dan tidak mudah diperoleh informasinya oleh publik. Terbatasnya informasi mengenai kinerja birokrasi publik terjadi karena kinerja belum dianggap sebagai suatu hal yang penting oleh pemerintah. Tidak tersedianya informasi mengenai indikator kinerja birokrasi publik menjadi bukti ketidakseriusan pemerintah untuk menjadikan kinerja pelayanan publik sebagai agenda kebijakan yang penting. Perlakuan pemerintah terhadap birokrasi seringkali tidak ada hubungannya dengan kinerja birokrasinya. Misalnya dalam menentukan anggaran birokrasi, pemerintah sama sekali tidak mengaitkan anggaran dengan kinerja birokrasi. Anggaran birokrasi publik selama ini lebih didasarkan atas input, bukan output. Anggaran yang diterima oleh sebuah birokrasi publik lebih ditentukan oleh kebutuhan, bukan oleh hasil yang akan diberikan birokrasi pada masyarakatnya. Akibatnya, dorongan untuk mewujudkan hasil dan kinerja cenderung rendah dalam kehidupan birokrasi publik.

Birokrasi publik berperan memberikan pelayanan kepada warga masyarakatnya secara imperatif. Imperatif diperlukan untuk memperoleh kepatuhan dan urgensi akan pelayanan masyarakat. Dengan sifat sistem pelayanan birokrasi pemerintah seperti itu membuat perilaku birokrasi menjadi formal, hierarki, dan rasional. Dengan sifat formal dan impersonal yang begitu dominan mengakibatkan pelayanan publik lebih mementingkan orientasi pada aturan organisasi yang statis, dibandingkan dengan orientasi kemanusiaan yang lebih

dinamis. Dalam kehidupan sehari-hari istilah Birokrasi dimaknai sebagai berikut (Albrow dalam Zauhar, 1996).

- 1) Birokrasi sebagai organisasi rasional dalam pengertian ini birokrasi dimaknai sebagai suatu organisasi yang rasional dalam melaksanakan setiap aktivitasnya. Setiap tindakan birokrasi hendaknya mengacu pada pertimbangan-pertimbangan rasional.
- 2) Birokrasi sebagai aturan yang dijalankan oleh para pejabat birokrasi merupakan seperangkat aturan yang dijalankan oleh para pejabat dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Aturan-aturan itu dibuat guna mempermudah proses pelayanan publik.
- 3) Birokrasi sebagai pemborosan yang dilakukan oleh organisasi. Pemborosan yang dimaksudkan adalah pemborosan dalam segi waktu, tenaga, finansial maupun sumber daya lainnya. Seringkali niat baik birokrasi untuk memberikan layanan yang efisien justru berbalik menjadi layanan yang tidak efisien dan mengecewakan masyarakat.
- 4) Birokrasi sebagai administrasi publik. Birokrasi dalam hal ini disamakan dengan administrasi publik. Administrasi publik adalah proses pengelolaan sumber daya publik untuk dimanfaatkan bagi kepentingan masyarakat. Birokrasi adalah unsur pelaksana dari administrasi publik agar tujuan pelayanan kepada masyarakat tercapai secara efektif, efisien dan rasional.

- 5) Birokrasi sebagai administrasi yang dilaksanakan oleh para pegawai. Dalam hal ini pemahaman terhadap makna birokrasi hampir sama dengan birokrasi sebagai administrasi publik.
- 6) Birokrasi sebagai organisasi. Organisasi yang dimaksudkan adalah organisasi memiliki struktur dan aturan-aturan yang jelas dan formal. Organisasi sebagai sistem kerja sama berarti: (a) sistem mengenai pekerjaan-pekerjaan yang dirumuskan secara baik, di mana masing-masing mengandung wewenang, tugas dan tanggung jawab yang memungkinkan setiap orang dapat bekerja sama secara efektif; (b) sistem penugasan pekerjaan kepada orang-orang berdasarkan kekhususan bidang kerja masing-masing; (c) sistem yang terencana dari suatu bentuk kerja sama yang memberikan peran tertentu untuk dilaksanakan kepada anggotanya.
- 7) Birokrasi merupakan ciri dari masyarakat modern. Bagi masyarakat modern keberaturan merupakan sebuah kemestian. Keberaturan itu dapat dicapai jika dilaksanakan oleh suatu institusi formal yang dapat mengendalikan perilaku menyimpang masyarakat. Institusi formal itu adalah birokrasi.

Pada dasarnya pemerintah beserta seluruh jajaran aparatur birokrasi bukanlah satu-satunya pihak yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan berbagai kegiatan pembangunan nasional, tetapi merupakan kenyataan bahwa peranan-peranan pemerintah dengan seluruh jajarannya bersifat dominan. Aparat birokrasi pemerintahlah yang harus menciptakan iklim yang kondusif untuk meningkatkan kepedulian dan partisipasi berbagai kelompok masyarakat, bahkan juga mengalokasikan sumber daya dan dana tertentu untuk menyelenggarakan

fungsi tersebut, birokrasi pemerintah harus menjadi instrumen yang andal, tangguh, dan profesional.

## **2.2 Kebijakan**

Definisi dari kebijakan sendiri ialah suatu persoalan yang memiliki kaitan terhadap upaya untuk mengambil sebuah keputusan dimana hal ini dijalankan oleh pemerintah ataupun suatu organisasi yang memiliki kewenangan untuk membentuk suatu aturan secara tertulis sehingga peraturan tersebut bisa diterapkan di dalam kehidupan sehari-hari, penetapan terhadap kebijakan ini ditujukan untuk mengontrol dan menetapkan sejumlah batasan supaya bisa terciptanya hubungan yang teratur. Secara umum kebijakan pemerintah yang dikeluarkan sudah tertuang dalam undang-undang ataupun berbagai peraturan dimana hal ini dijalankan oleh sejumlah pihak yang mempunyai suatu kewenangan dan tujuannya supaya dapat masyarakat jalankan sehingga dapat mewujudkan suatu tujuan tertentu. Sistem yang diterapkan di dalam kebijakan ini tersusun dari hubungan timbal balik antara kebijakan publik, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan (Dunn,2000).

Berdasarkan kepada pendapat yang dikemukakan oleh Abidin (2019), umumnya kebijakan mempunyai suatu hubungan terhadap sejumlah keputusan yang pemerintah keluarkan. Persoalan ini disebabkan oleh kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah dalam mengarahkan masyarakatnya. Di samping hal tersebut, kebijakan turut didefinisikan sebagai suatu hal yang pemerintah pilih supaya bisa menjalankan ataupun sebaliknya

Proses ketika melakukan suatu penganalisaan terhadap kebijakan dapat didefinisikan sebagai sebuah rangkaian yang terdapat di dalam suatu kegiatan intelektual yang mana hal ini dijalankan pada sebuah proses yang berlangsung di dalam suatu aktivitas yang mana aktivitas tersebut mempunyai sifat yang politis.

Analisis terhadap kebijakan ini harapannya bisa mendapatkan sebuah informasi dan sejumlah argumen yang dinilai masuk akal terkait:

- 1) Nilai, dimana tujuan di hal ini ialah sarana pengukuran utama guna meninjau apakah permasalahan yang dihadapi sudah bisa diatasi.
- 2) Fakta dimana keberadaan dari fakta ini bisa memberikan suatu batasan atau menciptakan suatu dorongan terhadap upaya untuk mencapai sejumlah nilai.
- 3) Tindakan dimana penerapan terhadap hal ini bisa mengakibatkan terciptanya sejumlah nilai. (Dunn,2009).

Proses kebijakan terdiri dari formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Formulasi kepada kebijakan menggambarkan perlunya suatu tindakan yang lebih condong kepada teknis dengan upaya diterapkannya metode penelitian sehingga informasi yang dirasa penting dan dibutuhkan ketika melakukan suatu upaya perumusan kebijakan bisa dilakukan dan melakukan penelusuran terhadap sejumlah pilihan solusi kebijakan. Umumnya tahapan yang terdapat di dalam formulasi kebijakan dari segi teknis berdasar kepada pendapat yang dikemukakan oleh Mustopadidjaja AR (1985) terdiri atas upaya dalam mengkaji permasalahan

yang berkenaan terhadap kebijakan , menentukan tujuan, mengembangkan alternatif, membuat model, menentukan kriteria yang dipergunakan di dalam penelitian, penelitian alternative, merumuskan suatu rekomendasi. tahapan implementasi kebijakan dan evalusai kebijakan turut dijadikan sebagai suatu tahapan yang dinilai penting supaya bisa melakukan penilaian dengan menyeluruh dari suatu kebijakan publik apakah bisa dinilai menjumpai suatu keberhasilan dalam mewujudkan tujuan dan sasaran dengan optimal bagi kepentingan bersama (Mulyadi, 2016).

Terdapatnya suatu hubungan antara implementasi terhadap keadaan yang sebenarnya terjadi di dalam masyarakat dimana pada faktanya kerap kali mengalami perubahan dan sulit untuk diperkirakan. Umumnya supaya dalam mengimplementasikan kebijakan bisa dilakukan melalui upaya dalam menerapkan system pengelolaan pemerintahan yang mempunyai perbedaan terhadap system pengelolaan pemerintahan yang biasanya dijalankan (Abidin,2019). Proses dalam mengimplementasikan kebijakan berhubungan terhadap jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial; dan juga perilaku yang diperlihatkan oleh badan admintistratif yang bertanggung jawab. (Herabudin,2016)

Implementasi bersandar kepada pendapat yang dikemukakan oleh Grindle (dalam jurnal Mansur 2021) ialah proses umum di dalam tindakan administratif dimana penelitian terhadap proses ini bisa dilakukan suatu tingkatan program tertentu. Pelaksanaan terhadap implementasi ini bisa dilakukan jika tujuan serta sasaran yang dimiliki oleh sebuah kebijakan sudah organisasi tetapkan. Penguraian yang dikemukakan oleh Gridle terkait implementasi yakni dukungan yang dimiliki

oleh implementasi ini bersumber dari isi kebijakan dan lingkungan kebijakan. Isi kebijakan terdiri dari:

- 1) kepentingan dimana memperoleh suatu pengaruh yang bersumber dari kebijakan. Jenis kebijakna publik yang dibentuk bisa memberikan sebuah dampak kepada aktivitas yang berlangsung pada dunia politik. Yang mana mengartikan, jika kebijakan publik dimaksudkan untuk mengakibatkan timbulnya sebuah perubahan pada sebuah hubungan sosial, politik, ekonomi, tentunya bisa memberikan rangsangan kepada timbulnya sebuah perlawanan yang bersubmber dari sejumlah pihak yang mendapatkan ancaman terhadap kepentingan yang dimilikinya dimana ancaman tersebut dating dari kebijakan publik yang dimaksud.
- 2) Jenis dari manfaat yang timbul setelahnya. Kebijakan yang memberi sebuah mafaat secara kolektif atau kepada khalayak banyak bisa mudah untuk mendapatkan suatu dukungan dimana disertai melalui tingginya tingkat kepatuhan yang diperlihatkan oleh target yang berasal dari suatu kelompok ataupun masyarakat.
- 3) Derajat perubahan yang diinginkan. Sifat yang dimiliki oleh program sendiri ialah jangka panjang dan memberikan suatu tuntutan supaya terdapatnya suatu perubahan di dalam perilaku yang diperlihatkan oleh masyarakatdan tidak secara langsung ataupun dalam waktu yang singkat supaya bisa masyarakat manfaat yang terdapat di dalamnya. Selanjutnya relative menjumpai kesulitan ketika mengimplementasikan hal tersebut.

- 4) Kedudukan dari pihak yang merupakan pihak yang menyusun suatu kebijakan. Dengan tersebarnya kedudukan dari pihak yang membuat kebijakan, tentunya ketika mengimplementasikan sebuah kebijakan publik, bisa semakin menjumpai kesulitan jika ketika mengimplementasikan program. Penyebab dari persoalan ini ialah banyaknya satuan pembuat kebijakan yang ikut serta di dalam hal ini.
- 5) Pihak yang menjalankan program. Kemampuan yang dimiliki oleh pihak yang melaksanakan program bisa memberikan suatu imbas pengaruh kepada kesuksesan ketika mengimplementasikan program yang dimaksud. Sebuah birokrasi yang mempunyai pegawai yang dikatakan aktif, mempunyai kualitas unggul, mempunyai keahlian dan memiliki dedikasi terhadap pekerjaan yang dimilikinya dan sangatlah memberikan dukungan kepada kesuksesan ketika mengimplementasikan sebuah kebijakan.
- 6) sumber daya yang didayagunakan. Dengan adanya sumber daya yang mencukupi dan memberikan dukungan kepada kesuksesan ketika mengimplementasikan kebijakan publik. Dan juga pemanfaatan terhadap sumber daya ini bisa dilakukan asalkan sejalan terhadap tujuan yakni untuk mencapai tujuan dari kebijakan publik. Lingkupan kebijakan terdiri atas :
  - 1) kekuasaan, kepentingan dan strategi kepada pihak terkait. Strategi, sumber dan posisi kekuasaan dari implementor bisa menjadi sebuah penentu terhadap kadar kesuksesan dalam hal mengimplementasikan sebuah kebijakan. Jika kekuatan politik menilai mempunyai sebuah kepentingan kepada sebuah kebijakan, mereka bisa melakukan penyusunan terhadap strategi yang

ditujukan memenangkan kompetisi yang akan berlangsung pada suatu rentang waktu di dalam tahapan pengimplementasian kebijakan, yang mana mengakibatkan output dari sebuah kebijakan bisa masyarakat rasakan.

- 2) Karakteristik yang dimiliki oleh lembaga penguasa implementasi atas sebuah kebijakan pastinya mengakibatkan adanya konflik terhadap sejumlah kelompok yang mempunyai kepentingan untuk dipengaruhi. Upaya untuk menyelesaikan konflik ini dilakukan melalui penentuan terhadap perolehan tiap anggota.
- 3) Kepatuhan dan daya tanggap. Guna mewujudkan tujuan dari kebijakannya bisa diwujudkan, apabila pihak yang melaksanakan kebijakan diharuskan memiliki ketanggapan kepada sejumlah kebutuhan yang dimiliki oleh pihak yang menerima manfaat. Apabila tidak terdapatnya daya tanggap yang sesuai untuk mengimplementasikan kebijakan, tentunya pihak yang melaksanakan kebijakan bisa kehilangan informasi di saat mengevaluasi suatu hal untuk mewujudkan program dan terjadinya sebuah fenomena hilangnya dukungan.

### **2.3 Desa**

Desa selalu digambarkan dengan suatu masyarakat yang hidup sederhana, umumnya bekerja di sektor pertanian, ikatan sosial, adat dan tradisi mereka masih kuat. Kata “Desa” berasal dari Bahasa sansekerta yaitu “Deca” yang memiliki arti tanah air, tanah kelahiran, atau tanah asal. Desa adalah daerah otonom yang paling tua, dimana desa lahir sebelum lahirnya daerah koordinasi yang lebih besar dan

sebelum lahirnya kerajaan atau sebuah negara, sehingga ia mempunyai otonomi yang penuh dan asli.

Definisi desa menurut Bintaro (1981) yang dikutip dalam jurnal “Geografi Desa dan Pengertian Desa” (1994:125) oleh Dilahur menyatakan bahwa : “Desa ialah satu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal dalam suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Desa menurut Widjaja (2003) dalam Jurnal Neny Tri (2017:32) menjelaskan, “Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai pemerintah desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Dari beberapa pernyataan definisi tentang desa menurut para ahli tersebut, terlihat bahwa ada persamaan tentang desa yaitu adalah merupakan suatu kumpulan masyarakat disuatu wilayah yang memiliki hukum dan memiliki wewenang untuk mengurus dan mengatur pemerintahannya sendiri.

Menurut Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 1 ayat 1, Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam system pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa juga memiliki kewenangannya sendiri yang meliputi :

- 1) kewenangan berdasarkan hak asal-usul;
- 2) Kewenangan local berskala Desa;
- 3) Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- 4) Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Terdapat begitu banyak perbedaan diantara definisi-definisi tentang desa tersebut, meskipun demikian terdapat persamaan yang mendasar yaitu desa dipandang sebagai suatu kesatuan masyarakat yang dapat mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Desa sekaligus pemerintahannya dipimpin langsung oleh seorang Kepala Desa. Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Kepala desa dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan Pemerintah Desa dibantu oleh aparatur desa atau perangkat desa. Perangkat desa sebagai salah satu unsur pelaku desa memiliki peran penting tersendiri dalam mengembangkan kemajuan bangsa melalui desa. Perangkat desa merupakan bagian dari unsur pemerintahan desa yang terdiri dari sekertaris desa dan perangkat desa lainnya yang merupakan aparatur desa dibawah naungan Kepala Desa. Perangkat desa dituntut dapat mengelola dan mengembangkan masyarakat dan segala sumber daya yang kita miliki secara baik yang bercirikan demokratis juga desentralistis (Neny Tri, 2017). Maka dari itu, aparatur desa atau perangkat desa merupakan

bagian terpenting dari sebuah pemerintah desa yang harus bisa mengelola dan mengembangkan segala sumber daya dan masyarakat desanya secara baik.

Pemerintah desa harus bekerja sesuai dengan aturan pedoman berdasarkan konstitusi atau perundang-undangan yang telah dibuat khusus untuk mengelola dan menangani urusan pemerintah desa. Aparatur desa merupakan bagian penting dalam pemerintahan desa karena aparatur desa adalah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan dan berperan untuk membangun kesejahteraan masyarakat desa.

#### **2.4 Collaborative Governance**

Pemerintah tidak hanya mengandalkan pada kapasitas internal yang dimiliki dalam penerapan sebuah kebijakan dan pelaksanaan program. Keterbatasan kemampuan, sumberdaya maupun jaringan yang menjadi faktor pendukung terlaksananya suatu program atau kebijakan, mendorong pemerintah untuk melakukan kerjasama dengan berbagai pihak, baik dengan sesama pemerintah, pihak swasta maupun masyarakat dan komunitas masyarakat sipil sehingga dapat terjalin kerjasama kolaboratif dalam mencapai tujuan program atau kebijakan.

Secara umum dijelaskan bahwa *Collaborative Governance* merupakan sebuah proses yang di dalamnya melibatkan berbagai stakeholder yang terikat untuk mengusung kepentingan masing-masing instansi dalam mencapai tujuan bersama (Cordery, 2004; Hartman et al.,2002). Intinya pada umumnya sebuah kerjasama antar organisasi menuju pada tujuan yang telah disepakati bersama dengan pengaktualisasian kapasitas masing-masing pihak.

Robertson dan Choi (2010) mendefinisikan *Collaborative Governance* sebagai proses kolektif dan egalitarian dimana setiap partisipan di dalamnya memiliki otoritas substantive dalam pengambilan keputusan dan setiap stakeholder memiliki kesempatan yang sama untuk merefleksikan aspirasinya dalam proses tersebut. *Collaborative Governance* berbasis pada tujuan untuk memecahkan bersama permasalahan atau isu tertentu dari para pihak yang terikat. Pihak tersebut tidak hanya terbatas pada instansi pemerintah dan non pemerintah. Karena dalam prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, melibatkan masyarakat sipil dalam perumusan dan pengambilan keputusan. Kerjasama diinisiasi atas keterbatasan kapasitas, sumberdaya maupun jaringan yang dimiliki masing-masing pihak, sehingga kerjasama dapat menyatukan dan melengkapi berbagai komponen yang mendorong keberhasilan pencapaian tujuan bersama. Dalam perumusan tujuan, visi misi, norma dan nilai bersama dalam kerjasama. Kedudukan masing-masing pihak bersifat setara yakni memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan secara independen walaupun terikat pada kesepakatan bersama.

Prinsip *Collaborative* dimulai dari sebuah kerjasama dalam bentuk kemitraan dibutuhkan arahan dan landasan berupa prinsip agar seluruh pihak memahami tanggungjawab dan perannya masing-masing. Kesepakatan yang telah dirancang dan disepakati berjalan sesuai dengan komitmen dan prinsip bersama, untuk itu diperlukan perhatian terhadap beberapa prinsip, sebagai berikut :

## 1. Keserasian

Keserasian dan keterpaduan antara kebijakan fiskal, moneter, anggaran dan sektor riil. Pemerintah melalui perangkat kebijakan fiskal dan moneter yang tepat dapat mendorong peningkatan efisien, produktivitas, stabilitas, pemerataan alokasi, dan pemanfaatan sumber daya ekonomi. Dengan kebijakan fiskal dan moneter yang tepat maka dapat mensukseskan agenda pemberdayaan, pemerataan, dan pertumbuhan, penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi, termasuk sistem manajemen modern seiring dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia dan kesejahteraan masyarakat pengentasan kemiskinan serta untuk mengatasi kesenjangan dalam berbagai aspek. Dalam setiap proses dan perkembangannya perlu adanya evaluasi adanya pembelajaran yang bisa dikembangkan.

## 2. Pemberdayaan (*empowering*)

Kelompokan masyarakat tidak sedikit yang memiliki potensi atas kemampuan yang dimiliki. Namun terhalang pada keterbatasan modal, pemasaran dan teknologi. Kelemahan tersebut harus diakui dan diubah dengan adanya program pemberdayaan dari pemerintah dan pihak swasta. Sehingga masyarakat dapat berperan dan berkontribusi secara luas dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan. Dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat, pemerintah dapat berperan melalui:

- a. Pengurangan hambatan dan kendala partisipasi masyarakat.

- b. Menyusun program yang lebih memberi kesempatan kepada masyarakat untuk belajar dan berperan aktif dalam memanfaatkan dan mendayagunakan sumber daya produktif yang tersedia guna memenuhi kebutuhan (*social learning process*).

Pembedayaan mengarahkan pada tindakan partisipatif dalam sebuah proses pembangunan yang menekankan pada desentralisasi proses pengambilan keputusan sehingga memperoleh hasil yang sesuai dengan harapan. Fokus pembangunan pada hakikatnya adalah peningkatan kapasitas perseorangan dan kelembagaan (*capacity building*), sedangkan arti penting bagi pemerintah daerah karena menunjukkan kemandirian dalam pelaksanaan kebijakan-kebijakan strategisnya. Landasan pokok kemitraan ini adalah kerjasama yang saling menguntungkan (*simbiosi mutualisme*) dalam melaksanakan pengelolaan kontribusi sumberdaya masing-masing pihak dalam setiap kegiatan pelayanan publik. Setiap pihak pasti memiliki keterbatasan sumberdaya, sehingga kerjasama ini mengarahkan pada integrasi sumberdaya untuk menghasilkan suatu produk pelayanan publik yang berkualitas.

## **2.5 Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu menjadi salah satu acuan penulis dalam melakukan penelitian supaya penulis dapat memperkaya teori yang digunakan dalam penelitian yang dilakukan. Dari penelitian terdahulu yang diambil, penulis tidak menemukan penelitian dengan judul yang sama persis seperti judul penelitian penulis. Namun penulis mengangkat beberapa penelitian sebagai referensi dalam memperkaya bahan kajian pada penelitian penulis. Berikut merupakan penelitian terdahulu yang diambil peneliti yakni berupa beberapa jurnal dan skripsi terkait dengan penelitian yang dilakukan penulis.

### **1. Peranan Pemerintah Desa Dalam Penyelenggara Program Nasional Agraria (PRONA) Tentang Hak Atas Milik Tanah**

Penelitian ini dilakukan oleh Novita Anggriyani, Salah satu Mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Jember. Hasil Penelitian ini berisi tentang peranan pemerintah desa dalam pelaksanaan PRONA tentang pendaftaran hak milik atas tanah. Penelitian ini menjelaskan bagaimana hubungan antara perangkat desa dengan kantor pertanahan terutama dalam melaksanakan program PRONA tentang pendaftaran hak milik atas tanah. Kekurangan pada penelitian ini kurang terfokus dalam batasan masalah yang intisarikan kepada peran perangkat desa yang terjadi dilapangan sehingga kurang begitu jelas. Perbandingan dengan penelitian ini penulis akan menjelaskan bagaimana peran pemerintah desa dalam program

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), program tersebut pembaruan dari program PRONA.

## **2. Peran Pemerintah Desa Muaro Sebapo Dalam Meningkatkan Kesadaran Masyarakat Terhadap Kepemilikan Sertifikat Hak Milik Tanah (Studi Kasus Desa Muaro Sebapo Kec. Mestong Kab. Muaro Jambi)**

Penelitian ini dilakukan oleh Annisa Indriani, Salah Satu Mahasiswa Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Sukthan Thaha Saifuddin Jambi. Penelitian ini menjelaskan bagaimana peran pemerintah desa Muaro Sebapo dalam meningkatkan kesadaran masyarakat yang belum memiliki sertifikat tanah. Namun memiliki kendala dalam beberapa rangkaian penulisan terutama dalam menjelaskan hasil dari kinerja pemerintah desa setelah adanya program sertifikat tanah ini. Metode penelitian yang dilakukan oleh peneliti ini menggunakan metode kuantitatif. Perbandingan penelitian yang dilakukan penulis yaitu lebih menekankan kepada peran pemerintah desa dalam membantu meningkatkan masyarakat memiliki sertipikat tanah serta membantu administrasi pemerintah lebih mudah. Selain itu perbandingan lain yaitu pada metode penelitian yang dilakukan penulis yaitu metode penelitian kualitatif berdasarkan wawancara.

Dari kedua penelitian tersebut berbeda dengan yang diteliti dengan penyusun karena penyusun akan lebih fokus pada peran penting perangkat desa dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan faktor penyebab masyarakat kurang memahami sertifikat tanah.

Untuk Peran Perangkat Desa Dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Desa Kujang Tahun 2022 masih belum ada penelitian pada ranah tersebut maka dari itu, disinilah ruang peneliti bagi penulis serta begitu penting akan penelitian ini.

## 2.6 Kerangka Berfikir



Gambar 2. 1 Kerangka Berfikir

Desa Kujang merupakan desa yang terletak di Kecamatan Cikoneng Kabupaten Ciamis, dengan memiliki jumlah lima dusun yakni dusun Kujang, Cantigi, Cibodas, Cintaharja dan Karang Sari. Pemerintah Desa Kujang memiliki hak dan kewajiban dalam urusan mengembangkan kesejahteraan masyarakat, salah satunya adalah dengan adanya Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap .

Desa Kujang terpilih salah satu desa oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Ciamis untuk melaksanakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap agar bisa mengembangkan tanah masyarakat desa Kujang

memiliki hak sertifikat atas tanah serta dapat meningkatkan taraf hidup perekonomian masyarakat. Dengan adanya program ini diharapkan masyarakat dapat menjadi lebih bijaksana serta dapat merawat tanah kepemilikannya sendiri. Selain itu dapat membantu melengkapi data administrasi pemerintah dalam hal bidang tanah. Tanah masyarakat juga sudah pasti terjamin terdata oleh negara sehingga akan terhindar dari kasus mafia tanah yang sedang merajalela di Indonesia..

Pemerintah Desa sebagai fasilitator memiliki peranan penting terhadap berjalannya program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap ini. Sebagaimana menurut Undang-Undang No 6 Tahun 2014 bahwa peran pemerintah desa dalam pemberdayaan dalam dituntut untuk memberikan pelayanan yang lebih baik dalam memberdayakan masyarakat sehingga taraf hidup masyarakat terjamin serta meningkatkan kesejahteraan dan kemajuan terhadap daerahnya, karena pada dasarnya masyarakatlah yang lebih tahu apa yang mereka butuhkan. Namun , fenomena dilapangan menunjukkan bahwa peran pemerintah desa dalam program ini belum berjalan secara optimal. Banyak kendala yang dihadapi pemerintah desa seperti minat masyarakat dalam mendaftarkan tanah miliknya yang susah dalam memberikan data informasi riwayat tanah atau kinerja sumber daya manusia panitia desa dalam program ini berjalan setengah. Dalam hal ini , peneliti ingin mengetahui bagaimana peran perangkat Desa Kujang dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.