

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN KONSEP OPERASIONAL

#### 2.1. Tinjauan Pustaka

##### 2.1.1. Konsep Administrasi Publik

Adminstrasi publik dimaksudkan untuk lebih memahami hubungan pemerintah dengan publik serta meningkatkan responsibilitas kebijakan terhadap berbagai kebutuhan publik, dan juga melembagakan praktik-praktik menajerial agar terbiasa melaksanakan suatu kegiatan dengan efektif, efisien dan rasional. Secara etimologi administrasi berasal dari bahasa latin yang terdiri atas dua kata, yaitu “*ad*” dan “*ministrate*” yang berarti “*to serve*” yang dalam bahasa indonesia berarti melayani dan atau memenuhi. (Harbani, 2013:1)

Administrasi dalam arti luas yakni proses (rangkaiian) kegiatan usaha kerjasama sekelompok orang secara terorganisasi untuk mencapai tujuan tertentu secara efisien. Dengan demikian dalam pengertian administrasi terkandung hal-hal berikut:

1. Kelompok orang (manusia) , yakni berkumpulnya dua orang atau lebih dalam sebuah perkumpulan (organisasi) besar atau kecil,
2. Kegiatan, yakni berupa jumlah aktivitas yang harus dikerjakan baik secara individual, namun masih terkait dengan kegiatan orang lain, ataupun bersama-sama untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai,
3. Kerjasama, yakni interaksi antar individu dalam kelompok untuk menyelesaikan suatu pekerjaan karena pekerjaan itu tidak dapat dan juga tidak boleh diselesaikan (dituntaskan) seorang diri. (Wirman Syafri, 2012:4)

Menurut S.P. Siagian dalam Harbani Pasolong (2013:3) mendefenisikan administrasi sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Sedangkan menurut Atmosudirdjo dalam Inu Kencana Syafiie (2010:13) Administrasi merupakan suatu fenomenal sosial, suatu perwujudan tertentu didalam masyarakat modern. Eksistensi daripada administrasi ini berkaitan dengan organisasi, artinya administrasi itu terdapat didalam suatu organisasi. Jadi

barangsiapa hendak mengetahui adanya administrasi dalam masyarakat ia harus mencari terlebih dahulu suatu organisasi yang masih hidup, disitu terdapat administrasi.

Publik pada dasarnya berasal dari bahasa Inggris "*public*" yang berarti umum, rakyat umum, orang banyak dan rakyat. Kata publik diterjemahkan oleh beberapa kalangan berbeda-beda sebagaimana kepentingan mereka. Seperti kata "*public administration*" diterjemahkan menjadi "administrasi negara".

Frederickson dalam Harbani Pasolong (2013:6) menjelaskan konsep publik dalam lima perspektif, yaitu:

1. Publik sebagai kelompok kepentingan, yaitu publik dilihat sebagai manifestasi dari interaksi kelompok yang melahirkan kepentingan masyarakat,
2. Publik sebagai pemilih yang rasional, yaitu masyarakat terdiri atas individu-individu yang berusaha memenuhi kebutuhan dan kepentingan sendiri,
3. Publik sebagai perwakilan kepentingan masyarakat, yaitu kepentingan publik diwakili melalui suara,
4. Publik sebagai konsumen, yaitu konsumen sebenarnya terdiri dari individu-individu yang tidak berhubungan satu sama lain, namun dalam jumlah

yang cukup besar mereka menimbulkan tuntutan pelayanan birokrasi. Karena itu posisinya juga dianggap sebagai publik,

5. Publik sebagai warga negara, yaitu warga negara dianggap sebagai publik karena partisipasi masyarakat sebagai keikutsertaan warga negara dalam suatu proses penyelenggaraan pemerintahan dipandang sebagai sesuatu yang paling penting.

Beberapa defenisi tentang publik dapat dikemukakan sebagai berikut menurut Kimball Young dalam Wirman Syarif (2012:15), yang dimaksud dengan publik adalah :

1. Orang
2. Keseluruhan anggota suatu komunitas, bangsa atau masyarakat
3. Kumpulan individu dengan kepentingan yang sama.

Konsep administrasi publik di Indonesia pada dasarnya bukanlah konsep yang baru, karena konsep administrasi publik tersebut sudah ada sejak dari dulu, hanya para pakar mengganti istilah adminstrasi publik menjadi administrasi negara.

Administrasi publik menurut Nicholas Henry dalam Harbani Pasolong (2013:8) mendefenisikan suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan

mempromosi pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik.

Administrasi publik menurut Priffner dan Presthus dalam Wirman Syarif (2012:20) adalah sebagai suatu upaya koordinasi dari individu atau kelompok untuk menjalankan kebijakan publik. Sedangkan menurut Nigro dalam Wirman Syarif (2012:20) administrasi publik adalah :

1. Usaha kerjasama kelompok dalam kerangka organisasi negara;
2. Meliputi ketiga cabang eksekutif (pemerintahan), legislatif (DPR), dan yudisial/yudikatif (kehakiman) dan hubungan timbal balik antara ketiganya;
3. Memiliki peran penting dalam pembuatan kebijakan publik sehingga merupakan bagian proses politik;
4. Berbeda secara signifikan dengan administrasi swasta;

5. Berhubungan erat dengan sejumlah kelompok swasta dan individu dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Jika diperhatikan, substansi sebagian besar defenisi diatas sama, yaitu menyangkut kerja sama individu atau kelompok orang dalam lingkup organisasi negara, untuk mencapai tujuan negara melalui berbagai kebijakan dan program yang telah dirumuskan sebelumnya. Jadi dapat disimpulkan administrasi publik sebagai proses kerjasama individu atau kelompok orang dalam merumuskan, mengimplementasikan (melaksanakan) berbagai kebijakan dan program untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan mencapai tujuan negara secara efisien dan berkeadilan sosial.

### **2.1.2. Konsep Peran**

Setiap manusia dalam kehidupannya masing-masing memiliki peran dan fungsi dalam menjalankan kehidupan sosialnya. Dalam melaksanakan perannya, setipa manusia memiliki cara atau sikap yang berbeda-beda. Hal ini sangat dipengaruhi oleh latar belakang kehidupan sosialnya.

Peranan (*role*) merupakan proses dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya dia menjalankan

suatu peranan. Perbedaan antara kedudukan dengan peranan adalah untuk kepentingan ilmu pengetahuan. Keduanya tidak dapat dipisahkan karena yang satu tergantung dengan yang lain dan sebagainya (Soerjono, 2009:212). Peran diartikan sebagai perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat. Kedudukan dalam hal ini diharapkan sebagai posisi tertentu di dalam masyarakat yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan adalah suatu wadah yang isinya adalah hak dan kewajiban tertentu, sedangkan hak dan kewajiban tersebut dapat dikatakan sebagai peran. Oleh karena itu, maka seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu dapat dikatakan sebagai pemegang peran (*role occupant*). Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas (Suyoto, 2009:348). Secara sosiologis peranan adalah aspek dinamis yang berupa tindakan atau perilaku yang dilaksanakan oleh seseorang yang menempati atau memangku suatu posisi dan melaksanakan hak-hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya. Jika seseorang menjalankan peran tersebut dengan baik, dengan sendirinya akan berharap bahwa apa yang dijalankan sesuai dengan keinginan diri lingkungannya. Peranan

secara umum adalah kehadiran di dalam menentukan suatu proses keberlangsungan (Soekanto, 2002:242). Peranan merupakan dinamisasi dari statis ataupun penggunaan dari pihak dan kewajiban atau disebut subyektif. Peran dimaknai sebagai tugas atau pemberian tugas kepada seseorang atau sekumpulan orang. Peranan mencakup tiga hal, antara lain:

- a. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan bermasyarakat.
- b. Peranan merupakan suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
- c. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Soerjono Soekanto menyatakan suatu peranan tertentu dapat dijabarkan kedalam dasar dasar sebagai berikut:

1. Peranan yang ideal (*ideal role*).
2. Peranan yang seharusnya (*expected role*).
3. Peranan yang dianggap oleh diri sendiri (*perceived role*).
4. Peranan yang sebenarnya dilakukan (*actual role*)

Peranan diartikan sebagai seperangkat tingkah laku yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat. Kedudukan dalam hal ini sebagai posisi tertentu di dalam masyarakat yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan adalah suatu wadah yang isinya adalah hak dan kewajiban tertentu, sedangkan hak dan kewajiban tersebut dapat dikatakan sebagai peranan. Oleh karena itu, maka seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu dapat dikatakan sebagai pemegang peranan (*role occupant*). Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas. Secara sosiologis peranan adalah aspek dinamis yang berupa tindakan atau perilaku yang dilaksanakan oleh seseorang yang menempati atau memangku suatu posisi dan melaksanakan hak-hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya. Jika seseorang menjalankan peranan tersebut dengan baik, dengan sendirinya akan berharap bahwa apa yang dijalankan sesuai dengan keinginan dari lingkungannya. Peranan secara umum adalah kehadiran di dalam menentukan suatu proses keberlangsungan. Peranan merupakan dinamisasi dari statis ataupun penggunaan dari pihak dan kewajiban atau disebut subyektif. Peranan dimaknai sebagai tugas atau pemberian tugas

kepada seseorang atau sekumpulan orang. Peranan memiliki aspek-aspek sebagai berikut:

1. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat.
2. Peranan adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
3. Peranan juga dapat diartikan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Jenis-jenis peranan sebagai berikut:

- a. Peranan Normatif adalah peranan yang dilakukan oleh seseorang atau lembaga yang didasarkan pada seperangkat norma atau hukum yang berlaku dalam kehidupan masyarakat.
- b. Peranan Ideal adalah peranan yang dilakukan oleh seseorang atau lembaga yang didasarkan pada nilai-nilai ideal atau yang seharusnya dilakukan sesuai dengan kedudukannya di dalam suatu sistem.
- c. Peranan Faktual adalah peranan yang dilakukan oleh seseorang atau lembaga yang didasarkan pada kenyataan

secara kongkrit di lapangan atau kehidupan sosial yang terjadi secara nyata.

### 2.1.3. Teori Kepemimpinan Birokrasi

Pemimpin adalah seorang yang mau, mampu, dan dapat menggerakkan orang lain untuk mencapai tujuan bersama. Sedangkan kepemimpinan adalah suatu seni (skill) untuk mempengaruhi orang lain, tingkah laku manusia, dan kemampuan untuk membimbing orang (Rivai dan Deddy Mulyadi, 2003:171)

Ada beberapa pengertian yang dikemukakan oleh beberapa para ahli dalam mendefenisikan pengertian dari kepemimpinan (Harbani Pasulong,2010:4), yakni:

1. Robbins, kepemimpinan adalah kemampuan untuk mempengaruhi kelompok menuju pencapaian sasaran;
2. Maxwell, kepemimpinan adalah kemampuan memperoleh pengikut;
3. Stoner, kepemimpinan adalah proses untuk mengarahkan dan mempengaruhi aktivitas yang berkaitan dengan pekerjaan dari anggota kelompok.

#### 2.1.4. Konsep Kecamatan

Wilayah Kecamatan mempunyai batas-batas tertentu, wilayah ini ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan dibawah Kabupaten/Kota yang tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 126:

1. Kecamatan dibentuk diwilayah Kabupaten/Kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah.
2. Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 (satu) dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan Otonomi Daerah.

Camat menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 tahun 2008 tentang Kecamatan dalam Bab IV menyebutkan bahwa:

- 1) Kecamatan dibentuk di Wilayah Kabupaten/Kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

- 2) Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.
- 3) Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintah meliputi:
  - a. Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
  - b. Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
  - c. Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
  - d. Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
  - e. Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintah di tingkat Kecamatan;
  - f. Membina penyelenggaraan pemerintah Desa dan/atau Kelurahan.
  - g. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan Pemerintah Desa atau Kelurahan.

- 4) Kepala kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diangkat oleh Bupati/Walikota atau usul Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota dari Pegawai Negeri Sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- 5) Camat dalam hal menjalankan tugas-tugasnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan (3) dibantu oleh perangkat Kecamatan dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui sekretaris Daerah Kabupaten atau Kota;
- 6) Perangkat Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bertanggung jawab kepada Camat;
- 7) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) ditetapkan dengan peraturan Bupati atau Walikota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia.

#### **2.1.5. Konsep Sengketa.**

Sengketa dapat terjadi pada siapa saja dan dimana saja. Sengketa dapat terjadi antara individu dengan individu, antara individu dengan kelompok, antara kelompok dengan kelompok,

antara perusahaan dengan perusahaan, antara perusahaan dengan negara, antara negara satu dengan lainnya, dan sebagainya. Dengan kata lain, sengketa dapat bersifat publik maupun bersifat keperdataan dan dapat terjadi baik dalam lingkup lokal, nasional maupun internasional.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, sengketa adalah segala sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertikaian atau perbantahan.

Sengketa adalah suatu situasi dimana ada pihak yang merasa dirugikan oleh pihak lain, yang kemudian pihak tersebut menyampaikan ketidakpuasan ini kepada pihak kedua. Jika situasi menunjukkan perbedaan pendapat, maka terjadilah apa yang dinamakan dengan sengketa. Dengan kata lain telah terjadi wanprestasi oleh pihak-pihak atau salah satu pihak. (Nurmaningsih Amriani, 2012:12)

Hal yang sama juga disampaikan Takdir Rahmadi (2011:1) yang mengartikan bahwa konflik atau sengketa merupakan situasi dan kondisi dimana orang-orang saling mengalami perselisihan yang bersifat faktual maupun perselisihan yang ada pada persepsi mereka saja.

Menurut Takdir Rahmadi (2011:8) Teori tentang sebab-sebab timbulnya sengketa antara lain:

1. Teori hubungan masyarakat,

Teori hubungan masyarakat, menitikberatkan adanya ketidakpercayaan dan rivalisasi kelompok dalam masyarakat. Para penganut teori ini memberikan solusi-solusi terhadap konflik-konflik yang timbul dengan cara peningkatan komunikasi dan saling pengertian antara kelompok-kelompok yang mengalami konflik, serta pengembangan toleransi agar masyarakat lebih bisa saling menerima keberagaman dalam masyarakat .

2. Teori negosiasi prinsip,

Teori negosiasi prinsip menjelaskan bahwa konflik terjadi karena adanya perbedaan-perbedaan diantara para pihak. Para penganjur teori ini berpendapat bahwa agar sebuah konflik dapat diselesaikan, maka pelaku harus mampu memisahkan perasaan pribadinya dengan masalah-masalah dan mampu melakukan negosiasi berdasarkan kepentingan dan bukan pada posisi yang sudah tetap.

3. Teori identitas,

Teori ini menjelaskan bahwa konflik terjadi karena sekelompok orang merasa identitasnya terancam oleh pihak lain. Penganut teori identitas mengusulkan penyelesaian konflik karena identitas yang terancam dilakukan melalui

fasilitasi lokakarya dan dialog antara wakil-wakil kelompok yang mengalami konflik dengan tujuan mengidentifikasi ancaman-ancaman dan kekhawatiran yang mereka rasakan serta membangun empati dan rekonsiliasi. Tujuan akhirnya adalah pencapaian kesepakatan bersama yang mengakui identitas pokok semua pihak.

4. Teori kesalahpahaman antar budaya,

Teori kesalahpahaman antar budaya menjelaskan bahwa konflik terjadi karena ketidakcocokan dalam berkomunikasi diantara orang-orang dari latar belakang budaya yang berbeda. Untuk itu, diperlukan dialog antara orang-orang yang mengalami konflik guna mengenal dan memahami budaya masyarakat lainnya, mengurangi *stereotype* yang mereka miliki terhadap pihak lain.

5. Teori transformasi,

Teori ini menjelaskan bahwa konflik dapat terjadi karena adanya masalah-masalah ketidaksetaraan dan ketidakadilan serta kesenjangan yang terwujud dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat baik sosial, ekonomi maupun politik. Penganut teori ini berpendapat bahwa penyelesaian konflik dapat dilakukan melalui beberapa upaya seperti perubahan struktur dan kerangka kerja yang

menyebabkan ketidaksetaraan, peningkatan hubungan, dan sikap jangka panjang para pihak yang mengalami konflik, serta pengembangan proses-proses dan sistem untuk mewujudkan pemberdayaan, keadilan, rekonsiliasi dan pengakuan keberadaan masing-masing.

6. Teori kebutuhan atau kepentingan manusia,

Pada intinya, teori ini mengungkapkan bahwa konflik dapat terjadi karena kebutuhan atau kepentingan manusia tidak dapat terpenuhi/ terhalangi atau merasa dihalangi oleh orang/ pihak lain.

Kebutuhan dan kepentingan manusia dapat dibedakan menjadi tiga jenis yaitu substantif, prosedural, dan psikologis. Kepentingan substantif (*substantive*) berkaitan dengan kebutuhan manusia yang yang berhubungan dengan kebendaan seperti uang, sandang, pangan, papan/rumah, dan kekayaan. Kepentingan prosedural (*procedural*) berkaitan dengan tata dalam pergaulan masyarakat, sedangkan kepentingan psikologis (*psychological*) berhubungan dengan non-materiil atau bukan kebendaan seperti penghargaan dan empati.

Penyelesaian sengketa menurut Nurmaningsih Amriani (2012:35) meliputi dua cara, yakni:

## 1. Cara Letigasi

Proses penyelesaian sengketa yang dilaksanakan melalui pengadilan atau yang sering disebut dengan istilah “litigasi”, yaitu suatu penyelesaian sengketa yang dilaksanakan dengan proses beracara dipengadilan di mana kewenangan untuk mengatur dan memutuskannya dilaksanakan oleh hakim. Litigasi merupakan proses penyelesaian sengketa di pengadilan, dimana semua pihak yang bersengketa saling berhadapan satu sama lain untuk mempertahankan hak-haknya di muka pengadilan. Hasil akhir dari suatu penyelesaian sengketa melalui litigasi adalah putusan yang menyatakan *win-lose solution*.

Prosedur dalam jalur litigasi ini sifatnya lebih formal dan teknis, menghasilkan kesepakatan yang bersifat menang kalah, cenderung menimbulkan masalah baru, lambat dalam penyelesaiannya, membutuhkan biaya yang mahal, tidak responsif dan menimbulkan permusuhan diantara para pihak yang bersengketa. Kondisi ini menyebabkan masyarakat mencari alternatif lain yaitu penyelesaian sengketa di luar proses peradilan formal. Penyelesaian sengketa di luar proses peradilan

formal ini lah yang disebut dengan “*Alternative Dispute Resolution*” atau ADR.

2. Penyelesaian sengketa melalui cara Non Litigasi,

Dalam penyelesaian sengketa melalui non-litigasi, kita telah mengenal adanya penyelesaian sengketa alternatif atau *Alternative Dispute Resolution* (ADR), yang dalam perspektif Undang-Undang Nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, *Alternative Dispute Resolution* adalah suatu pranata penyelesaian sengketa di luar pengadilan berdasarkan kesepakatan para pihak dengan mengesampingkan penyelesaian sengketa secara litigasi di pengadilan. Akhir-akhir ini pembahasan mengenai alternatif dalam penyelesaian sengketa semakin ramai dibicarakan, bahkan perlu dikembangkan untuk mengatasi kemacetan dan penumpukan perkara di pengadilan maupun di Mahkamah Agung. Alternatif dalam penyelesaian sengketa jumlahnya banyak diantaranya: arbitrase, negosiasi, mediasi, konsiliasi, penilaian ahli, dan pencari fakta.

Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) merupakan upaya penyelesaian sengketa di luar litigasi (non-litigasi). Dalam

APS terdapat beberapa bentuk penyelesaian sengketa. Bentuk-bentuk APS menurut Winarta (2011:7) adalah:

1. Konsultasi,

Konsultasi adalah suatu tindakan yang bersifat “personal” antara suatu pihak tertentu (klien) dengan pihak lain yang merupakan pihak konsultan, dimana pihak konsultan memberikan pendapatnya kepada klien sesuai dengan keperluan dan kebutuhan kliennya.

2. Negosiasi,

Negosiasi sebagai sarana bagi para pihak yang bersengketa untuk mendiskusikan penyelesaiannya tanpa keterlibatan pihak ketiga sebagai penengah, sehingga tidak ada prosedur baku, akan tetapi prosedur dan mekanismenya diserahkan kepada kesepakatan para pihak yang bersengketa tersebut. Penyelesaian sengketa sepenuhnya dikontrol oleh para pihak, sifatnya informal, yang dibahas adalah berbagai aspek, tidak hanya persoalan hukum saja.

3. Konsiliasi,

Konsiliasi adalah penyelesaian sengketa dengan intervensi pihak ketiga (konsiliator), dimana konsiliator lebih bersifat aktif, dengan mengambil inisiatif menyusun dan merumuskan langkah-langkah penyelesaian, yang selanjutnya ditawarkan

kepada para pihak yang bersengketa. Jika pihak yang bersengketa tidak mampu merumuskan suatu kesepakatan, maka pihak ketiga mengajukan usulan jalan keluar dari sengketa.

4. Mediasi,

Pengertian mediasi adalah penyelesaian sengketa dengan dibantu oleh pihak ketiga (mediator) yang netral/tidak memihak. Peranan mediator adalah sebagai penengah (yang pasif) yang memberikan bantuan berupa alternatif-alternatif penyelesaian sengketa untuk selanjutnya ditetapkan sendiri oleh pihak yang bersengketa.

5. Penilaian Ahli,

Pendapat para ahli untuk suatu hal yang bersifat teknis sesuai dengan bidang keahliannya.

6. Arbitrase,

Berbeda dengan bentuk APS lainnya, arbitrase memiliki karakteristik yang hampir serupa dengan penyelesaian sengketa adjudikatif. Sengketa dalam arbitrase diputus oleh arbiter atau majelis arbiter yang mana putusan arbitrase tersebut bersifat *final and binding*. Namun demikian, suatu

putusan arbitrase baru dapat dilaksanakan apabila putusan tersebut telah didaftarkan ke Pengadilan Negeri.

## 2.2. Kerangka Pemikiran

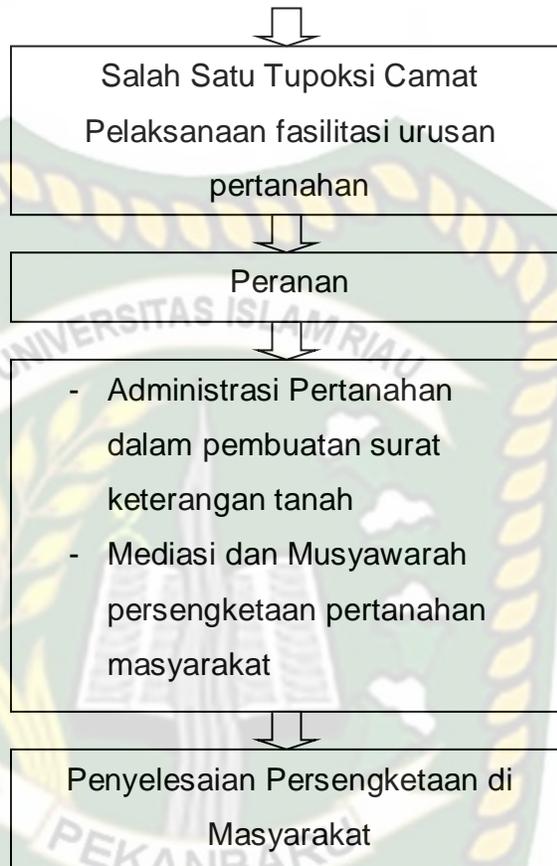
Adapun kerangka berfikir dalam penelitian ini yang menjadi objek pengamatan penelitian yang merupakan peristiwa atau gejala yang diteliti. Dalam hal ini adalah Peran Camat Dalam Menangani Permasalahan Sengketa Tanah di Kecamatan Tenayan Raya Kota Pekanbaru.

Berdasarkan teori-teori yang membahas penelitian ini, maka pada penelitian ini penulis menetapkan kerangka berfikir adalah Peran Camat Dalam Menangani Permasalahan Sengketa Tanah di Kecamatan Tenayan Raya Kota Pekanbaru. Adapun kerangka berfikirnya sebagai berikut :

### Gambar 2.1

#### **Kerangka Berfikir Tentang Peran Camat Dalam Menangani Permasalahan Sengketa Tanah di Kecamatan Tenayan Raya Kota Pekanbaru**

Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 16 Tahun 2008  
tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja  
Sekretariat Daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan  
Rakyat Daerah, Kecamatan dan Kelurahan di  
Lingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru



Sumber : Modifikasi Penulis 2018

### 2.3. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang pernah dilakukan berkaitan dengan tema yang diteliti yakni mengenai Peran Camat dalam melaksanakan peranannya di Pemerintahan Kecamatan berhasil dihimpun oleh penulis, sebagian besar dijadikan data dan referensi pendukung guna mempertegas teori-teori yang telah ada mengenai pembinaan sekaligus

menjadi acuan dalam butir-butir pertanyaan yang nantinya disebarakan kepada responden.

1. Penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Zen (2016) yang berjudul Peranan Camat dalam Penyelenggaraan Tugas Umum Pemerintahan Di Kecamatan Tandun Kabupaten Rokan Hulu, menjelaskan bahwa hasil dari kesimpulannya yakni Camat Tandun selaku perangkat daerah yang berwenang menyelenggarakan tugas pemerintahan umum di Kecamatan Tandun Kabupaten Rokan Hulu sudah melaksanakan perannya dengan baik dalam upaya pelaksanaan kegiatan pemerintahan kecamatan.
2. Penelitian yang dilakukan oleh Nurmala Sari (2017) mengenai Peranan Camat dalam Pembinaan Kelurahan Bidang Administrasi Pemerintahan di Kecamatan Dumai Kota, dengan kesimpulan dari penelitian tersebut yakni Peranan Camat dalam pembinaan kelurahan dibidang administrasi pemerintahan kecamatan dapat dikategorikan baik, hal ini karena dalam pembinaan kelurahan, Camat sudah memainkan perannya dengan baik sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kelurahan berjalan dengan baik dan aparatur Kelurahan juga dapat mengikuti petunjuk yang telah diberikan Camat dengan baik.

## 2.4. Konsep Operasional

Untuk membuat lebih jelas akan penggunaan konsep penelitian ini agar tidak terjadi kekeliruan dan kesalah pahaman dalam mengintroprestasikan konsep tersebut, maka penulis memfokuskan penggunaan konsep yang dioperasionalkan sesuai dengan penelitian yang akan dilakukan, oleh karena itu terlebih dahulu akan dilakukan penyesuaian konsep dengan tujuan untuk memudahkan pelaksanaan panduan dalam penelitian, yakni :

1. Administrasi publik merupakan upaya penyelenggaraan pemerintah yang meliputi kegiatan manajemen pemerintah (perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap pembangunan) dengan sebuah mekanisme kerja serta dukungan sumber daya manusia;
2. Pemerintah adalah institusi yang menjalankan kekuasaan didalam suatu negara;
3. Peran adalah aspek dinamis dari kedudukan atau status;
4. Kecamatan dalam penelitian ini adalah wilayah kerja camat perangkat daerah Kota Pekanbaru;
5. Sengketa merupakan suatu situasi dimana ada pihak yang merasa dirugikan oleh pihak lain, yang kemudian pihak tersebut menyampaikan ketidakpuasan ini kepada pihak kedua.

## 2.5. Operasional Variabel

Adapun operasionalisasi variabel dalam penelitian ini dapat dilihat pada tabel dibawah ini sebagai berikut:

**Tabel 2.1**  
**Operasionalisasi Variabel**

<b>Konsep</b>	<b>Variabel</b>	<b>Indikator</b>	<b>Item Penilaian</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
Menurut Poerwadarminta peran adalah sesuatu yang jadi bagian atau yang memegang pimpinan yang terutama (dalam terjadinya sesuatu hal atau peristiwa).	Peran Camat Dalam Menangani Permasalahan Sengketa Tanah	1. Koordinasi	a. Koordinasi dengan Kasi Pemerintahan b. Koordinasi dengan Pihak Kelurahan c. Koordinasi dengan Ketua RW dan RT d. Koordinasi dengan SKPD terkait
		2. Pelayanan	a. Administrasi kependudukan masyarakat b. Keamanan, ketentraman dan ketertiban masyarakat

Sumber : Modifikasi Penulis 2018