

## BAB II

### LANDASAN TEORI

Dalam penelitian ini, akan menjelaskan fenomena yang sedang diangkat yaitu Peran Pemerintah Desa Dalam Penanganan Penyandang Disabilitas Di Desa Janti Kabupaten Kediri, peneliti menggunakan teori Birokrasi Max Weber yang memperkenalkan sebagai sistem organisasi sosial.

#### A. Pemerintah Desa

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, desa merupakan suatu kesatuan wilayah yang dihuni oleh beberapa rumah tangga dan memiliki perangkat pemerintahan (dipimpin oleh Kepala Desa) atau desa disebut juga kumpulan rumah di luar kota metropolitan yang merupakan suatu kesatuan.<sup>22</sup>

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 1, Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai tujuan bersama untuk hidup berdampingan demi kepentingan masyarakat setempat. Sebagaimana mengandung artian bahwa desa merupakan wilayah otonom pada tataran paling dasar yang mendapat kewenangan.<sup>23</sup> Menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, Pemerintah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah Kepala Desa dan perangkat desa sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan desa.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> KBBI, diakses melalui <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/desa> pada tanggal 31 Maret 2024.

<sup>23</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 1.

<sup>24</sup> Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 72 Tahun 2005 *Peraturan Pemerintah (PP) tentang Desa*.

Dalam kapasitasnya sebagai Kepala Desa, Kepala Desa harus terus berupaya melaksanakan tugas yang tidak merugikan rakyat, seperti memahami aspirasi atau kebutuhan rakyat dengan cara yang dipahami secara jelas oleh Kepala Desa. Situasi ini selalu membuahkan hasil karena apapun jenis konstruksi yang dilakukan, baik dari pejabat pemerintah, pimpinan, maupun masyarakat umum jika berjalan dengan cara yang aman dan efektif atau sesuai dengan aturan, Pemerintah Desa yang bertanggung jawab akan memberikan dampak baik bagi masyarakat setempat.

Pemerintah Desa ialah penyelenggara pengelolaan desa yang terdiri atas:

- a. Kepemimpinan, khususnya Kepala Desa
- b. Unsur pembantu Kepala Desa, oleh perangkat desa yang terdiri dari:<sup>25</sup>
  - 1) Sekertariat Desa, ialah kelompok pekerja atau pelayanan yang diketuai oleh bantuan sekretaris desa;
  - 2) Faktor teknis, yang menyelenggarakan urusan tentang teknis di lapangan;
  - 3) Faktor kewilayahan, pembantu Kepala Desa di wilayah kerjanya yang merupakan dari kepala dusun wilayah.

Menurut Mashuri Maschab, ada tiga arti kata tentang desa. Pertama, secara sosiologis desa adalah kesatuan masyarakat yang homogen, tempat tinggal tetap, saling kenal akrab, tradisi masih kuat, dan hidup sederhana. Dalam hal ini biasanya masyarakatnya hidup dari sektor pertanian. Kedua, secara ekonomi desa merupakan lingkungan perekonomian dimana orang-

---

<sup>25</sup> Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintah Desa*. (Jakarta: Erlangga, 2011) Hlm. 73.

orang berusaha memenuhi kehidupan sehari-hari mereka dengan memanfaatkan alam sekitar. Ketiga, secara politis desa merupakan organisasi yang mempunyai kekuasaan dan wewenang karena bagian dari pemerintahan negara dan dapat mengatur pemerintahannya sendiri.<sup>26</sup>

Berdasarkan definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Desa atau Kepala Desa memiliki keterampilan yang diperlukan untuk mengikutsertakan masyarakat dalam proyek pembangunan. Pasalnya dalam situasi seperti ini, Pemerintah Desa sering turun langsung ke lapangan untuk meyakinkan masyarakat bahwa pembangunan sangat penting untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara keseluruhan. Selain itu, sebagai pemerintah desa dipandang sebagai kekuatan besar yang berpartisipasi secara aktif dalam proyek pembangunan yang ada.

Selain dapat dilihat dari uraian di atas, hal ini juga dapat kita pahami karena sangat penting bagi masyarakat umum untuk terlibat dalam proses pembangunan sehingga mereka dapat menerima tingkat partisipasinya. Dengan memperlakukan publik sebagai konstruksi organisasi, jelaslah bahwa dibandingkan dengan pemerintah dan rakyat, publik harus diposisikan sebagai faktor strategis yang lebih penting dari apapun. Dalam hal ini juga menunjukkan bahwa rakyat sama-sama mampu memimpin dan mengawasi berbagai program yang sedang dikembangkan, baik yang dibuat oleh Pemerintah maupun yang sudah ada selama ini dan dikembangkan oleh rakyat itu sendiri.

---

<sup>26</sup> Mashuri Maschab., Politik Desa di Indonesia (Yogyakarta: PolGov Fisipol UGM,2013), hlm.1.

## B. Disabilitas

Istilah disabilitas digunakan untuk menyebut seseorang yang memiliki ketidakmampuan sejak lahir yang disebut cacat dan sifatnya tetap.<sup>27</sup> Hal ini secara tidak langsung bahwa penyandang disabilitas adalah seseorang yang kehilangan sebagian fungsi tubuhnya.

Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas, penyandang disabilitas adalah setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan/atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya berdasarkan kesamaan hak.<sup>28</sup>

Jika membahas hak penyandang disabilitas, menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 Pasal (5) Tentang Hak Penyandang Disabilitas yaitu:<sup>29</sup>

- a. Hidup
- b. Bebas dari stigma
- c. Privasi
- d. Keadilan dan perlindungan hukum
- e. Pendidikan
- f. Pekerjaan, kewirausahaan, dan koperasi
- g. Kesehatan
- h. Politik

---

<sup>27</sup> Muhammad Chodzirin, Aksesibilitas Pendidikan Tinggi Bagi Penyandang Disabilitas, dalam laporan penelitian individual IAIN Walisongo 2013, 17.

<sup>28</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 *Tentang Penyandang Disabilitas*.

<sup>29</sup> *Ibid.*,

- i. Keagamaan
- j. Keolahragaan
- k. Kebudayaan dan pariwisata
- l. Kesejahteraan sosial
- m. Aksesibilitas
- n. Pelayanan publik
- o. Perlindungan dari bencana
- p. Rehabilitasi dan rehabilitasi
- q. Konsesi
- r. Pendataan
- s. Hidup secara mandiri dan dilibatkan dalam masyarakat
- t. Berekspresi, berkomunikasi, dan memperoleh informasi
- u. Berpindah tempat dan kewarganegaraan
- v. Bebas dari tindakan diskriminasi, penelantaran, pengekangan, dan eksploitasi.

Karena berbagai hambatan yang mereka miliki dan yang diakui oleh para penyandang disabilitas, situasi mereka saat ini sering melibatkan mereka dalam posisi yang tidak menguntungkan. Oleh karena itu, mereka sering terpinggirkan dari pergaulan dan penerimaan sosial di masyarakat.

Adapun jenis-jenis penyandang disabilitas, yang diantaranya :

a. Disabilitas Fisik

- 1) Gangguan pada tubuh atau disebut cacat fisik adalah keterbatasan pergerakan bagian tubuh. Hal ini terjadi karena bersifat bawaan atau disebabkan oleh penyakit atau kecelakaan.

- 2) Gangguan pendengaran atau biasa disebut tuli ini mengalami keterbatasan pendengaran.
  - 3) Gangguan pengelihatan atau buta yaitu keterbatasan dalam pengelihatan, dalam hal ini gangguan pengelihatan terdapat dua golongan yaitu totally bland dan low vision.
  - 4) Gangguan bicara atau disabilitas wicara atau bisa yaitu keterbatasan dalam berbicara.
- b. Disabilitas Mental
- 1) Mental Tinggi, yaitu seseorang mempunyai kemampuan intelektual di atas rata-rata.
  - 2) Kecacatan Mental atau disabilitas grahita dimana IQ (Intelligence Qoutient) berada di bawah rata-rata. Terbagi menajdi dua yaitu slow learner IQ antara 70-90 dan anak berkebutuhan khusus dengan IQ di bawah 70.
- c. Disabilitas Ganda
- 1) Dimana penderitanya mempunyai lebih dari satu menyandang. Seperti: penyadang tunarungu dan bisu, penyandang disabilitas mental rendah dan buta, dan sebagainya.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Nur Kholis Refani, *Panduan Anak Berkebutuhan Khusus* (Yogyakarta: Imperium, 2013). 17.

### C. Teori Birokrasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), birokrasi adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai yang digaji. Birokrasi secara keseluruhan artinya pelaksanaan perintah organisasi yang harus dilaksanakan sepanjang penyelenggaraan urusan pemerintahan melalui lembaga atau dinas daerah.<sup>31</sup>

Menurut Hague, Harrop, dan Breslin pengertian birokrasi adalah badan yang melakukan proses peradilan.<sup>32</sup> Birokrasi adalah mesin negara (*state machinery*), jika tidak ada negara maka tidak ada birokrasi, sebaliknya tidak ada negara yang ditopang oleh organisasi birokrasi. Peran birokrasi menentukan hitam putihnya kehidupan masyarakat dan negara, jika birokrasi baik maka negara dan masyarakat juga ikut baik, sebaliknya jika birokrasi buruk maka negara dan masyarakatnya juga ikut buruk. Dengan menjadi lembaga yang berguna atau hanya menyengsarakan, birokrasi memiliki persoalan yang merugikan masyarakat.<sup>33</sup>

Menurut B. Guy Peter, birokrasi adalah organisasi tertentu yang memiliki struktur penyelesaian konflik untuk menegakkan hukum dan memprakarsai administrasi sesuai dengan hukum.<sup>34</sup> Dengan demikian, birokrasi dapat disebut pemerintah pusat atau sebagai seperangkat aturan

---

<sup>31</sup> KBBI, diakses melalui <https://kbbi.web.id/birokrasi> pada tanggal 31 Maret 2024

<sup>32</sup> Budi Setiyono, *Birokrasi dalam Perspektif Politik & Administrasi*, Penerbit Nuansa, Bandung, Juni, h. 16.

<sup>33</sup> Kushandajani, *Politika*, Jurnal Ilmu Politik Vol. I No. 1, April 2010, Program Studi Magister Ilmu Politik, Semarang, h. 68.

<sup>34</sup> Uup Gufron, *Etika Birokrasi al-Ghazali*, Saintifica Islamica : Jurnal Keislaman, Vol. 4 No. 2, UNINDRA PGRI Jakarta, Desember 2017. h. 222

yang dijalankan dari satu yurisdiksi ke yurisdiksi secara terpisah. Maksudnya diberikan peraturan dan keputusan pengambilan secara terpisah-pisah untuk menghindari keputusan subyektifitas dan pengawasan pada satu tangan. Demikian pula dalam pengangkatan pejabatnya, berdasarkan pada persyaratan-persyaratan yang objektif, tidak berdasarkan pada kehendak berkuasa.<sup>35</sup>

Max Weber dikenal sebagai bapak birokrasi. Max Weber mendefinisikan birokrasi sebagai sistem untuk mengubah organisasi besar menjadi organisasi yang tunduk pada kepemimpinan yang efisien, efektif dan rasional. Max Weber menyatakan bahwa birokrasi adalah suatu sistem yang tunduk pada aturan tertulis yang dapat disimak oleh siapapun. Tiga karakteristik yang dimiliki birokrasi yaitu otoritas, spesialisasi, dan peraturan harus ada dalam suatu organisasi. Otoritas, juga dikenal sebagai kewenangan, diperlukan sebagai tindakan pertolongan pertama karena menurut kebijakan konvensional manusia adalah makhluk yang mementingkan diri sendiri. Spesialisasi merupakan langkah kedua dalam menciptakan birokrasi rasional yang di dalamnya terdapat pembagian pekerjaan. Peraturan merupakan langkah selanjutnya setelah otoritas dan spesialisasi, yang keduanya merupakan langkah sebelumnya yang telah dilakukan dan kini dipersiapkan untuk menangani peraturan dan berjalannya pekerjaan guna mencapai tujuan bersama.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Ngadisah, *Pengertian dan Teori-Teori Klasik Birokrasi*, IPEM 4317/Modul 1, h. 1.5.

<sup>36</sup> Choirul Umamah, *Konsep Birokrasi Menurut Max Weber Perspektif Etika Ibnu Miskawaih*, (Semarang: UIN Walisongo, 2019).

Weber menyimpulkan bahwa birokrasi ialah sebuah konsepsi birokrasi yang muncul atas dasar kaidah-kaidah otoritas hukum, bukan karena sebab lain. Seperti otoritas tradisional maupun otoritas kharismatik<sup>37</sup>. Pada otoritas tradisional bisa dilihat dari Pemerintah Desa yang masih menganut rasa hormat pada tradisi yang menyamaratakan dalam memberikan kebutuhan yang dibutuhkan oleh masyarakatnya, terlebih lagi kepada masyarakatnya yang sebagai penyandang disabilitas. Dari otoritas tradisional ini, secara tidak langsung sang pemimpin akan mendapatkan hak-hak istimewa secara otomatis. Dengan itu, semua pemerintah dapat dipatuhi karena menghormati pola-pola pada tatanan lama. Pada otoritas kharismatik ini membahas pengabdian dan jasa dari seseorang yang mutlak dalam arti apa yang dilakukan kepada pemimpin akan dianggap benar, kata Weber. Disini pemimpin ialah Pemerintah Desa di Desa Janti akan jasa yang sudah diberikan kepada masyarakatnya yang sebagai penyandang disabilitas, meski belum merata tetapi untuk disabilitas berat mereka sudah menerima bantuan. Dari pemaparan di atas, birokrasi hakekatnya merupakan hasil interaksi individu-individu dengan organisasinya atau interaksi masyarakat Desa Janti yang sebagai penyandang disabilitas dengan Pemerintah Desa yang sebagai memiliki peran dalam memberikan bantuan kepada masyarakatnya.

Dalam dunia pemerintahan, birokrasi dapat dipraktikkan sebagai suatu sistem atau proses yang diciptakan untuk menjamin mekanisme dan ketertiban kerja. Birokrasi juga dianggap sebagai sarana untuk mewujudkan

---

<sup>37</sup> Budi Setiyono, *BIROKRASI dalam perspektif politik & administrasi*, puskodak Undip, Semarang, 2004, hlm 48.

suatu tujuan organisasi, dan para petinggi dalam birokrasi berperan sebagai pemicu dari sesuatu yang tidak mempunyai kepentingan pribadi.<sup>38</sup> Kepala Desa disini sebagai petinggi dalam berjalannya hal baik tersebut dalam memberikan penanganan pada penyandang disabilitas. Sebagai pemimpin sangat dibutuhkan perannya untuk kepentingan umum yang ditujukan memberikan kesejahteraan kepada masyarakatnya.

---

<sup>38</sup> Aqzal Yunandi, *Tinjauan atas Pengadaan Pekerjaan Konstruksi Renovasi Aula KPP Pratama Indramayu Tahun 2021, 2022*, hal 10.