

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Peran Camat

Kehidupan manusia dalam berinteraksi baik dalam kelompok maupun individu masing-masing memiliki peran yang berbeda-beda. Organisasi merupakan wadah berkumpulnya setiap individu yang memiliki ikatan untuk mencapai sebuah tujuan tertentu yang hendak dicapai, dalam mencapai tujuan tersebut masing-masing individu tersebut memiliki peran. Peran memiliki definisi yang dikemukakan oleh beberapa tokoh atau ahli, masing-masing manusia atau individu memiliki perannya.

Menurut Soerjono Soekanto, (2002: 268-269) Peranan merupakan aspek yang dinamis dari kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka hal ini berarti ia menjalankan suatu peranan. Keduanya tidak dapat dipisah-pisahkan dan saling bertentangan satu sama lain. Setiap orang mempunyai macam-macam peranan yang berasal dari pola-pola pergaulan hidupnya. Hal tersebut sekaligus berarti bahwa peranan menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat kepadanya. Peranan lebih banyak menekankan pada fungsi, penyesuaian diri dan sebagai suatu proses.

Lebih lanjut Menurut Soerjono Soekanto (2002: 441), Mengemukakan dari aspek *role* dalam kehidupan secara individu maupun organisasi unsur-unsur peranan atau *role* adalah:

- 1). Aspek dinamis dari kedudukan
- 2). Perangkat hak-hak dan kewajiban

- 3). Perilaku sosial dari pemegang kedudukan
- 4). Bagian dari aktivitas yang dimainkan seseorang.

Hubungan-hubungan sosial yang ada dalam masyarakat, merupakan hubungan antara peranan-peranan individu dalam masyarakat. Sementara peranan itu sendiri diatur oleh norma-norma yang berlaku dalam masyarakat. Jadi seseorang menduduki suatu posisi dalam masyarakat serta menjalankan suatu peranan. SoerjonoSoekanto (2002 : 246) mengatakan ada tiga hal cakupan peranan , yaitu :

1. 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 kemasyarakatan.
2. peranan adalah suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi
3. peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Pembahasan perihal aneka macam peranan yang melekat pada individu individu dalam masyarakat penting bagi hal-hal yaitu :

- 1) bahwa peranan-peranan tertentu harus dilaksanakan apabila struktur masyarakat hendak dipertahankan kelangsungannya
- 2) peranan tersebut seyogyanya dilekatkan pada individuindividu yang oleh masyarakat dianggap mampu melaksanakan. Mereka harus lebih dahulu terlatih dan mempunyai hasrat untuk melaksanakannya

- 3) dalam masyarakat kadang kala di jumpai individu-individu yang tak mampu melaksanakan peranannya sebagaimana diharapkan oleh masyarakat, karena mungkin pelaksanaannya memerlukan pengorbanan arti kepentingan-kepentingan pribadi yang terlalu banyak
- 4) apabila semua orang sanggup dan mampu melaksanakan peranannya, belum tentu masyarakat akan memberikan peluang-peluang yang seimbang, bahkan seringkali terlihat betapa masyarakat membatasi peluang-peluang tersebut. (Soerjono Soekanto, 2002 : 247).

Menurut Jack C. Plano (1994: 20) kata “peran” berarti sesuatu berupa orang, benda atau barang yang memegang pimpinan atau karena sesuatu hal atau peristiwa, mengemukakan bahwa peranan atau “*Role*” yaitu seperangkat perilaku yang diharapkan dari seseorang yang menduduki posisi tertentu dalam suatu kelompok sosial.

Setiap individu memiliki perilaku pada posisi sosial yang berbeda dalam masyarakat atau yang disebut dengan peran seperti yang diungkapkan Friedman, M, (1998 : 286 ) pengertian peran adalah serangkaian perilaku yang diharapkan pada seseorang sesuai dengan posisi sosial yang diberikan baik secara formal maupun secara informal. Peran didasarkan pada preskripsi (ketentuan) dan harapan peran yang menerangkan apa yang individu-individu harus lakukan dalam suatu situasi tertentu agar dapat memenuhi harapan-harapan mereka sendiri atau harapan orang lain menyangkut peran-peran tersebut. Menurut Friedman struktur peran dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

a. Peran Formal ( peran yang nampak jelas )

Yaitu sejumlah perilaku yang bersifat homogen. Peran formal yang standar terdapat dalam keluarga. Peran dasar yang membentuk posisi sosial sebagai suami-ayah dan istri-ibu adalah peran sebagai *provider* (penyedia) pengatur rumah tangga; memberikan perawatan; sosialisasi anak; rekreasi; persaudaraan ( memelihara hubungan keluarga paternal dan maternal); terapeutik; seksual.

b. Peran Informal ( peran tertutup )

Yaitu suatu peran yang bersifat implisit (emosional) biasanya tidak tampak kepermukaan dan dimainkan hanya untuk memenuhi kebutuhan emosional individu dan untuk menjaga keseimbangan dalam keluarga, peran-peran informal mempunyai tuntutan yang berbeda, tidak terlalu dan didasarkan pada atribut-atribut kepribadian anggota keluarga individual. Pelaksanaan

peran-peran informal yang efektif dapat mempermudah pelaksanaan peran-peran formal.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 1998 tentang Kecamatan, Camat atau sebutan lain adalah pemimpin dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerja kecamatan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan. Camat diangkat oleh bupati/walikota atas usul sekretaris daerah kabupaten/kota dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Camat merupakan pemimpin kecamatan sebagai perangkat daerah kabupaten atau kota. Camat berkedudukan sebagai koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati melalui sekretaris daerah kabupaten atau kota. Camat diangkat oleh bupati atau wali kota atas usul sekretaris daerah kabupaten atau kota terhadap Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat.

Menurut Bayu Suryaningrat (1981) Camat adalah seseorang yang mengepalai dan membina suatu wilayah yang biasanya terdiri dari beberapa desa atau kelurahan. Camat juga seorang eksekutif yaitu seorang pelaksana tugas pemerintahan, seperti salah satu tugas dan fungsinya sebagai kepala wilayah Kecamatan yaitu pengendalian pembangunan.

Di samping itu juga Camat menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 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) di bantu 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 undang-undang.

Dapat dilihat dari kalimat di atas bahwa Camat mempunyai peranan formal dan informal dalam pelaksanaan pelayanan terhadap masyarakat, hal ini yang kemudian menjadikan Camat sebagai ujung tombak dalam pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan serta sebagian urusan otonomi yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota untuk dilaksanakan dalam wilayah kecamatan yang tetuang dalam PP no 19 Tahun 2008 pasal 1 ayat 9. Sedangkan pada PP nomor 19 tahun 2008 pasal 16 menegaskan bahwa Tugas Camat dalam mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) huruf a Yang berbunyi “mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat”, meliputi:

- a. mendorong partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam perencanaan pembangunan lingkup kecamatan dalam forum musyawarah perencanaan pembangunan di desa/kelurahan dan kecamatan;

- b. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap keseluruhan unit kerja baik pemerintah maupun swasta yang mempunyai program kerja dan kegiatan pemberdayaan masyarakat di wilayah kerja kecamatan;
- c. melakukan evaluasi terhadap berbagai kegiatan pemberdayaan masyarakat di wilayah kecamatan baik yang dilakukan oleh unit kerja pemerintah maupun swasta;
- d. melakukan tugas-tugas lain di bidang pemberdayaan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- e. melaporkan pelaksanaan tugas pemberdayaan masyarakat di wilayah kerja kecamatan kepada bupati/walikota dengan tembusan kepada satuan kerja perangkat daerah yang membidangi urusan pemberdayaan masyarakat.

Selanjutnya pasal 16 ayat (2) selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Camat melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi aspek:

- a. perizinan;
- b. rekomendasi;
- c. koordinasi;
- d. pembinaan;
- e. pengawasan;
- f. fasilitasi;
- g. penetapan;
- h. penyelenggaraan; dan
- i. kewenangan lain yang dilimpahkan.

Dari pemaparan di atas disimpulkan beberapa peran yang di miliki camat dalam menjalankan organisasi birokrasi antara lain:

### **1. Pengawasan**

Pengawasan (*controlling*) adalah salah satu fungsi organik manajemen. Sebagai fungsi manajemen, pengawasan mengandung pengertian sebagai usaha mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apa bila perlu menerapkan tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana-rencana.

Pengawasan berarti melakukan sebuah proses pengadilan terhadap tugas-tugas yang di kerjakan, pengendalian tersebut adalah penilaian, penilaian dilakukan agar rencana yang telah di tetapkan dalam pelaksanaan tugas tersebut sesuai dengan apa yang telah di rencanakan sebelumnya.hal tersebut sejalan dengan pendapat Manulang (2006:173) yang mengatakan bahwa pengawasan dapat diartikan sebagai proses untuk menerapkan pekerjaan yang sudah dilaksanakan, menilainya dan bila perlu mengoreksi dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.

Menurut Terry dan Leslie (2005:238) pengawasan adalah proses mengevaluasi pelaksanaan kerja dengan membandingkan pelaksanaan aktual dengan apa yang di harapkan (*goal and objectives*) serta mengambil tindakan yang perlu.



Dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan adalah serangkaian proses evaluasi terhadap pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan, guna menjamin bahwa semua pekerjaan yang sedang berjalan sesuai dengan apa yang di harapkan agar tercipta kinerja pegawai yang berdasarkan kualitas pekerjaan, kualitas pekerjaan, dan ketetapan waktu.

Tujuan dari pengawasan ialah untuk mengetahui kenyataan yang sebenarnya dan memahami kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan pekerjaan atau kegiatan. Fungsi pengawasan adalah agar dapat diketahui penyimpangan-penyimpangan yang terjadi secara dini. Jika kekurangan dan kesalahan di ketahui lebih awal maka akan dapat dilakukan perbaikan dan peningkatan dengan cepat, artinya semua masalah dapat diantisipasi.

## **2. Koordinasi**

Koordinasi (*coordination*) sebagai pencapaian usaha kelompok secara teratur dan kesatuan tindakan dalam mencapai tujuan bersama. Terkait dengan hal-hal tersebut sebagai upaya untuk menyerasikan tugas bersama, tugas bagian-bagian, guna mewujudkan tujuan keseluruhan. Dari pengertian-pengertian tersebut dapat diperinci unsur-unsur koordinasi yaitu sebagai berikut:

1. Koordinasi mengandung arti sebagai suatu proses atau kegiatan secara terus-menerus tidak pernah berhenti.

2. Mengandung upaya atau kegiatan untuk menyerahkan, menyelaraskan atau mensinkronisasikan unit-unit atau bagian atau tindakan di dalam suatu organisasi.
3. Koordinasi dimaksudkan untuk mencapai tujuan organisasi secara efektif dengan melalui upaya menghilangkan kekacauan serta tumpang tindih

Menurut Soewarno Handayani, mengatakan bahwa : koordinasi adalah usaha menyatukan kegiatan-kegiatan dari satuan kerja (unit-unit) organisasi, sehingga organisasi bergerak sebagai kesatuan yang bulat guna melaksanakan seluruh tugas organisasi untuk mencapai tujuannya. Dan beliau lebih lanjut mengatakan bahwa, koordinasi dan hubungan kerja adalah dua pengertian yang saling kait-mengait, karena koordinasi hanya dapat dicapai sebaik-baiknya dengan melakukan hubungan kerja yang efektif. Hubungan kerja adalah bentuk komunikasi *administratif* yang membantu tercapainya koordinasi (hubungan kerja) ialah tercapainya koordinasi dengan cara yang berhasil dan berdaya guna (efektif dan efisien)

Dengan adanya koordinasi pembangunan tersebut diatas, maka rencana-rencana pembangunan yang diusulkan tadi diharapkan dapat terlaksana dengan baik serta mengandung nilai yang objektif, dengan demikian diperoleh suatu rencana pembangunan daerah yang terarah, terpadu sesuai dengan pola pembangunan daerah.

Searah dengan hal diatas, oleh Mooney and Reily yang dikutip oleh Suwarno Handayani mendefinisikan koordinasi sebagai berikut :  
 “*Coordination as the achievement of orderly group effort, and unity of action in the pursuit of a common purpose*”  
 koordinasi sebagai pencapaian usaha kelompok secara teratur kesatuan tindakan didalam mencapai tujuan bersama”.

Jadi makna definisi diatas menunjukkan usaha penyesuaian langkah dari berbagai fungsi, sehingga efisiensi pencapaian tujuan dapat dicapai. Dalam

bidang pemerintahan dan pembangunan, pelaksanaan koordinasi diarahkan adanya integrasi dalam kesatuan tindakan yang serasi, seirama, selaras sama lain dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan.

Selain melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan Camat juga melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintahan di atasnya untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi aspek perizinan, rekomendasi, koordinasi, pembinaan, pengawasan, fasilitasi, penetapan, penyelenggaraan, kewenangan lain yang dilimpahkan. Pelimpahan sebagian wewenang ini dilakukan berdasarkan kriteria eksternalitas dan efisiensi. Eksternalitas yang dimaksud adalah kriteria pelimpahan urusan pemerintahan dengan memperhatikan dampak yang timbul sebagai akibat dari penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat internal kecamatan, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan camat. Sedangkan yang dimaksud dengan efisiensi adalah kriteria pelimpahan urusan pemerintahan dengan memperhatikan daya guna tertinggi yang dapat diperoleh dari penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan dilingkup kecamatan. Apabila urusan pemerintahan lebih berdaya guna ditangani oleh kecamatan, maka urusan tersebut menjadi kewenangan camat.

Sedangkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa Pasal 98 ayat (2) dan Pasal 102, mengisyaratkan bahwa Camat wajib membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan

desa dan lembaga kemasyarakatan. Pembinaan dan pengawasan tersebut, meliputi :

1. Memfasilitasi penyusunan peraturan desa dan peraturan kepala desa;
2. Memfasilitasi administrasi tata pemerintahan desa;
3. Memfasilitasi pengelolaan keuangan desa dan pendayagunaan aset desa;
4. Memfasilitasi pelaksanaan urusan otonomi daerah Kabupaten/Kota yang diserahkan kepada desa;
5. Memfasilitasi penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
6. Memfasilitasi pelaksanaan tugas kepala desa dan perangkat desa;
7. Memfasilitasi upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
8. Memfasilitasi pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewajiban lembaga kemasyarakatan;
9. Memfasilitasi penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
10. Memfasilitasi kerjasama antar desa dan kerjasama desa dengan pihak ketiga;
11. Memfasilitasi pelaksanaan pemberdayaan masyarakat desa;
12. Memfasilitasi kerjasama antar lembaga kemasyarakatan dan kerjasama lembaga kemasyarakatan dengan pihak ketiga;
13. Memfasilitasi bantuan teknis dan pendampingan kepada lembaga kemasyarakatan; dan

14. Memfasilitasi koordinasi unit kerja pemerintahan dalam pengembangan lembaga kemasyarakatan.

Apabila ditelusuri lebih mendalam makna koordinasi tersebut, maka hakekat koordinasi yang aktif adalah senantiasa diarahkan pada tercapainya :

1. Kesamaan gerak dan langkah dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan, hal ini merupakan inti koordinasi.
2. Mencegah terjadinya perbedaan dan penafsiran dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan.
3. Merupakan alat pendekatan personal dalam hubungannya dengan pendekatan yang bersifat lintassektoral dan multi dimensional dari setiap kegiatan.

Dari uraian tersebut menunjukkan betapa pentingnya peranan koordinasi bagi seorang pimpinan terutama dalam hal menciptakan asas keselarasan dan keseimbangan dalam mewujudkan tujuan secara berdaya dan berhasil

### **3. Pembinaan**

Pembinaan berasal dari kata “*bina*” yang mendapat awalan kata “*me-*” menjadi kata “*membina*” berarti membangun, mendirikan, mengusahakan supaya lebih maju. (Kamus Bahasa Indonesia online//[www.KamusBahasaIndonesia.org](http://www.KamusBahasaIndonesia.org)).

Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan faktor yang sangat penting bagi kelangsungan hidup organisasi, karena maju mundurnya suatu organisasi

sangat tergantung pada unturnya SDM sebagai pelaksana dalam mencapai tujuan organisasi. Oleh karena itu perlu adanya pembinaan agar apa yang direncanakan dapat dicapai sesuai dengan harapan. Pembinaan terhadap kualitas pegawai merupakan bagian dari reformasi pemerintahan dalam rangka mengarah pada pencapaian *good governance*. Upaya yang dapat dilakukan melalui sistem manajemen kinerja, tidak hanya pada staf akan tetapi menyeluruh dari pegawai jajaran kepemimpinan sampai dengan pegawai pada tingkat operasional. Tuntutan masyarakat akan kualitas pelayanan memberikan sinyal pada birokrasi untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian. Sebuah organisasi harus mampu beradaptasi secara cepat agar perubahan yang terjadi tidak mengganggu kinerjanya.

Peraturan pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 pasal 99 menjelaskan bahwa pembinaan pemerintahan sebagai mana dimaksud dalam pasal 98 ayat (1) meliputi:

1. Memberikan pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan;
2. Memberikan pedoman tentang bantuan pembiayaan dari pemerintah - pemerintah provinsi dan kabupaten/kota kepada desa;
3. Memberikan pedoman dan pelatihan;
4. Memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
5. Memberikan pedoman dan standar tanda jabatan, pakaian dinas dan atribut bagi Kepala Desa serta perangkat desa;

6. Memberikan bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan;
7. Memberikan pengarahan atas prestasi yang di laksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan;
8. Menetapkan bantuan keuangan langsung kepada Desa;
9. Melakukan pendidikan dan pelatihan tertentu kepada aparatur pemerintah daerah yang bertugas membina pemerintahan desa;
10. Melakukan penelitian tentang penyelenggaraan pemerintahan desa pada desa-desa tertentu;
11. Melakukan upaya-upaya percepatan atau akselerasi pembangunan perdesaan; dan
12. Pembinaan lainnya yang di perlukan.

Menurut Miftah Thoha (2003:7-9) Pembinaan adalah suatu tindakan, proses, hasil atau pernyataan menjadi lebih baik. Dalam hal ini menunjukkan adanya kemajuan, peningkatan, perubahan, evolusi atas berbagai kemungkinan, berkembang atau peningkatan atas sesuatu. Pembinaan selain menekankan aspek rasionalitas dan teknikal, juga sangat memberikan perhatian pada hubungan kemanusiaan dan kebutuhan sosialnya.

Pembinaan mempunyai hubungan yang erat dengan manajemen dengan sebuah organisasi untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan, hal ini yang seperti di kemukakan oleh Widjaj (2001:139) mengatakan bahwa pembinaan adalah suatu proses pengembangan yang mencakup urutan-urutan pengertian diawali dengan mendirikan, menumbuhkan, memelihara pertumbuhan tersebut yang di sertai usaha perbaikan, dan akhirnya mengembangkan, dengan demikian pembinaan adalah sejauh mana usaha dari kegiatan mengenai perencanaan, pengorganisasian, pembiayaan, penyusunan program, koordinasi pelaksanaan dan pengawasan suatu pekerjaan secara berdaya guna dan berhasil guna untuk mencapai tujuan dengan semaksimal mungkin.

Pembinaan menurut Winkel (2002:29) di sebutkan bahwa pembinaan adalah bantuan yang di berikan oleh orang dewasa kepada orang yang belum dewasa agar dia mencapai kedewasaan. Secara sederhana pembinaan merupakan suatu aktivitas sadar dari orang dewasa guna membantu dan

membimbing orang yang belum dewasa agar menjadi dewasa, baik jasmani maupun rohani.

Pembinaan agar sesuai dengan yang di harapkan harus memiliki unsur yang harus dimiliki. Mangunhardjana (2004:17) mengatakan bahwa unsur-unsur dalam pembinaan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Isi sesuai dengan tingkat perkembangan dan pengetahuan para pesertapembinaan maupun berhubungan dengan pengalaman mereka
2. Isi tidak selalu teoritis, tetapi praktis dalam arti dapat dibahas dan dikembangkan dari berbagai pandangan dan pengalam para peserta, dapat dipraktekkan dalam kehidupan nyata.
3. Isi tidak terlalu banyak, tetapi disesuaikan dengan daya tangkap pesertadengan waktu yang tersedia.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas maka dapat diketahui bahwa pembinaan pegawai perlu dilakukan baik untuk pegawai yang sudah lama maupun pegawai yang baru bekerja, karena pembinaan tersebut merupakan tugas seorang pimpinan dalam usaha untuk menggerakkan para bawahan supaya mereka dapat dan mau bekerja dengan baik.

Dari pengertian pembinaan di atas, maka pembinaan terhadap pegawai negeri sangat diperlukan untuk dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik sebagai abdi Negara dan abdi masyarakat. Pembinaan dimulai dengan adanya perencanaan. Begitu juga dengan pembinaan pegawai fungsional, pembinaan dimulai ketika terjadinya rekrutmen.



## **B. Pembangunan Fisik Desa**

Peraturan pemerintah nomor 19 tahun 2008 mengamanatkan Kebijakan otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, secara eksplisit memberikan otonomi yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengelola berbagai kepentingan dan kesejahteraan masyarakat daerah. Pemerintah Daerah harus mengoptimalkan pembangunan daerah yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat. Melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemerintah daerah dan masyarakat di daerah lebih diberdayakan sekaligus diberi tanggung jawab yang lebih besar untuk mempercepat laju pembangunan daerah. Pembangunan daerah sebagaimana yang di amatkan peraturan pemerintah diatas dimulai dari pembangunan di desa.

Bambang Utoyo.dalam <http://id.wikipedia.org/wiki/Desa> mendefinisikan desa merupakan tempat sebagian besar penduduk yang bermata pencarian di bidang pertanian dan menghasilkan bahan makanan.

Sedangkan menurut Koentjaraningrat(1977:162) memberikan pengertian tentang desa melalui pemilahan pengertian komunitas dalam dua jenis, yaitu komunitas besar (seperti: kota, negara bagian, negara) dan komunitas kecil (seperti:band, desa, rukun tetangga dan sebagainya). Dalam hal ini Koentjaraningrat mendefinisikan desa sebagai“komunitas kecil yang menetap tetap di suatu tempat”.

Koentjaraningrat tidak memberikan penegasan bahwa komunitas desa secara khusus tergantung pada sektor pertanian. Dengan kata lain artinya bahwa

masyarakat desa sebagai sebuah komunitas kecil itu dapat saja memiliki ciri-ciri aktivitas ekonomi yang beragam, tidak di sektor pertanian saja.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 menyebutkan “*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*”

Kewenangan desa adalah:

- Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa
- Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, yakni urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan masyarakat.
- Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota
- Urusan pemerintahan lainnya yang diserahkan kepada desa.

(<http://id.wikipedia.org/wiki/Desa>)

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 menyebutkan “*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*”.

Desa menurut undang-undang tersebut pembangunan yang ada di desa di bawah koordinasi camat dalam menjalankan fungsi koordinasi Camat memiliki struktur organisasi yang disebut dengan Kecamatan. Kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota sebagai pelaksana teknis kewilayahan yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan dipimpin oleh camat. Sedangkan Camat berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui sekretaris daerah. Organisasi kecamatan dipimpin oleh (1) satu camat, 1 (satu) sekretaris (kecamatan), paling banyak 5 (lima) seksi yang masing-masing dipimpin oleh 1 (satu) kepala seksi, dan sekretariat

membawahkan paling banyak 3 (tiga) sub bagian yang masing-masing dikepalai oleh 1 (satu) kepala sub bagian (<http://id.wikipedia.org/wiki/Kecamatan>).

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

1. Kecamatan dibentuk di wilayah 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.

Pada hakekatnya, pengertian pembangunan secara umum pada hakekatnya adalah proses perubahan yang terus menerus untuk menuju keadaan yang lebih baik berdasarkan norma-norma tertentu.

Menurut Nugroho dan Danuri (2004:9) pembangunan dapat diartikan sebagai suatu upaya terkoordinasi untuk menciptakan alternatif yang lebih banyak secara sah kepada setiap warga Negara untuk memenuhi dan mencapai aspirasinya yang paling manusiawi. Maksud dari manusiawi tersebut mengandung tiga tema utama yang perlu diketahui dalam pembangunan yaitu:

1. Koordinasi yang berimplikasi pada perlunya secara sah
2. Terciptanya alternatif yang lebih banyak secara sah. Hal ini dapat diartikan bahwapembangunan hendaknya berorientasi kepada beragaman dalam seluruh aspek kehidupan.
3. Mencapai aspirasi yang paling manusiawi, yang berarti pembangunan harus berorientasi kepada pemecahan masalah dan pembinaan nilai-nilai moral dan etika umat.

Pembangunan merupakan sebuah rangkaian perubahan dan pertumbuhan yang telah direncanakan secara bersama menuju sesuatu yang lebih baik. Hal ini seperti yang diungkapkan Siagian (1994) memberikan pengertian tentang pembangunan sebagai “Suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*)”.

Makna penting dari pembangunan adalah adanya kemajuan/perbaikan (*progress*), pertumbuhan dan diversifikasi. Secara sederhana pembangunan sering diartikan sebagai suatu upaya untuk melakukan perubahan menjadi lebih baik. Karena perubahan yang dimaksud adalah menuju arah peningkatan dari keadaan semula, tidak jarang pula ada yang mengasumsikan bahwa pembangunan adalah juga pertumbuhan. Seiring dengan perkembangannya hingga saat ini belum ditemukan adanya suatu kesepakatan yang dapat menolak asumsi tersebut. Akan tetapi untuk dapat membedakan keduanya tanpa harus memisahkan secara tegas batasannya.

Menurut Siagian (1983) dalam bukunya *Administrasi Pembangunan* mengemukakan, "Pembangunan sebagai suatu perubahan, mewujudkan suatu kondisi kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang lebih baik dari kondisi sekarang, sedangkan pembangunan sebagai suatu pertumbuhan menunjukkan kemampuan suatu kelompok untuk terus berkembang, baik secara kualitatif maupun kuantitatif dan merupakan sesuatu yang mutlak harus terjadi dalam pembangunan."

Karakteristik utama dari bidang studi pembangunan yang multi dan interdisiplin sejak diresmikan pada tahun 1940an, adalah satu seri perubahan dalam Pemikiran Pembangunan *Discourse* bidang keilmuan teori pembangunan identik dengan sifat perubahan yang evolusiner daripada revolusiner. Pemikiran Pembangunan bukan saja merupakan terjemahan teori tentang fakta tapi merupakan juga tentang nilai, aspirasi, tujuan sosial yang pada akhirnya mencari sesuatu yang berlandaskan moral, etika dan keadilan. Maka perubahan dalam studi pembangunan menjurus ke revolusi ide-ide yang paralel daripada revolusi ide-ide. Maka tidak heran apabila konflik, bahasan, debat, posisi dan juga sanggahan moral tersirat dalam bahasan strategi pembangunan dengan teori pembangunan yang majemuk. Pembangunan

mencakup teori dan praktek yaitu bagaimana pembangunan seharusnya atau mungkin terjadi dan upaya *riil* yang dilakukan untuk menerapkan berbagai aspek pembangunan dalam praktek. Pembangunan mempunyai pengertian dinamis maka tidak boleh dilihat dari konsep yang statis.

Bentuk pembangunan daerah secara umum pembangunan desa berbentuk pembangunan fisik dan pembangunan non fisik atau mental spiritual. Pembangunan fisik dapat berupa pembangunan sarana dan prasarana, misalnya : jembatan, gorong-gorong, kebun percontohan, MCK, sarana ibadah, dan lain-lain. Sedangkan pembangunan non fisik berupa pemberian kursus, penyuluhan tentang kesehatan, kewirausahaan, penyuluhan tentang hidup sehat dan lain-lain, dan peran camat dalam kedua pembangunan ini adalah sebagai pengawas dan pembina.

Pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah dan oleh masyarakat. Menurut B.S Muljana dalam Gilang Prmana (2013:587) "pembangunan yang dilaksanakan pemerintah umumnya yang bersifat infrastruktur atau prasarana, yaitu bangunan fisik ataupun lembaga yang mempunyai kegiatan produksi, logistik dan pemasaran barang dan jasa serta kegiatan kegiatan lain dibidang ekonomi, sosial budaya, politik dan pertahanan keamanan. Agenda kebijakan didefinisikan sebagai tuntutan-tuntutan agar para pembuat kebijakan memilih atau merasa terdorong untuk melakukan tindak tertentu. Dengan demikian, maka agenda kebijakan dapat dibedakan dari tuntutan-tuntutan politik secara umum serta dengan istilah "prioritas" yang biasanya dimaksudkan untuk merujuk pada susunan pokok-pokok agenda dengan

pertimbangan bahwa suatu agenda lebih penting dibandingkan agenda yang lain.

Pada umumnya pembangunan yang dilakukan pemerintah kecamatan juga harus adanya dukungan serta partisipasi dari masyarakat dalam ikut serta menjalankan suatu pembanguana yang telah du rencanakan oleh pemerintah kecamatan. Konsep tentang partisipasi masyarakat biasa diungkapkan dengan kata partisipasi, misalnya seperti yang dikemukakan beberapa ahli dibawah ini:

Menurut Mubyarto dalam Ndrahapartisipasi adalah segala daya dan dapat disediakan atau dihemat sebagai sumbangan atau kontribusi mayarakat desa terhadap proyek – proyek pemerintah.

Sedangkan Tjokroamidjoyo (1990:206) memberikan pengertian partisipasi adalah keterlibatan dan keikut sertaan masyarakat sesuai dengan mekanisme proses politik suatu Negara.

Dari uraian menurut ahli tersebut dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat merupakan suatu tindakan atau perbuatan dan emosi seseorang atau kelompok untuk memberikan sumbangan terhadap kegiatan – kegiatan tertentu.

Dari konteks keseluruhan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah kecamatan harus ada nya rencana pembangunan agar terciptnya perubahan yang lebih baik untuk masyarakat kedepan nya. serta harus adanya pertisipasi sendri oleh masyarakat dalam pembangunan tersebut agar terselenggaranya

kelancaran program-program pemerintah kecamatan yang telah di rencanakan untuk menuju perubahan yang lebih baik.

### **C. Kerangka Pikir**

Sebelum melakukan penelitian lebih lanjut, perlu mengemukakan teori-teori sebagai kerangka berfikir untuk menggambarkan dari sudut mana penelitian menyoroti masalah yang dipilih Sugiono (2005: 55) menyatakan bahwa landasan teori perlu ditegakkan agar penelitian itu mempunyai dasar yang kokoh, dan bukan sekedar perbuatan coba-coba.

#### **1. Peranan**

Menurut Sedarmayanti( 2004: 33) peranan merupakan sebuah landasan persepsi yang digunakan setiap orang yang berinteraksi dalam suatu kelompok atau organisasi untuk melakukan suatu kegiatan mengenai tugas dan kewajibannya. Dalam kenyataannya, mungkin jelas dan mungkin juga tidak begitu jelas. Tingkat kejelasan ini akan menentukan pula tingkat kejelasan peranan

Pergaulan dalam kehidupan dan interaksi setiap individu membentuk peranan yang berbeda-beda. Berbedanya peranan tersebut membentuk hak dan kewajiban dalam proses keberlangsungan interaksi dan pergaulan dalam masyarakat.hal ini yang di ungkapkan Soekanto (2003: 243) peranan adalah aspek dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya maka dia menjalankan suatu peranan. Setiap orang memiliki macam-macam peranan yang berasal dari pola-pola pergaulan hidup. Hal ini sekaligus

berarti bahwa peranan menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat serta kesempatan-kesempatan apa yang diberikan oleh masyarakat dalam menjalankan suatu peranan. Peranan mencakup tiga hal yaitu:

1. 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 masyarakat
2. Peranan adalah suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat dalam organisasi.
3. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku yang penting bagi struktur sosial masyarakat

## 2. Camat

Camat menurut Bayu Suryaningrat (1981 :2) adalah seorang yang mengepalai dan membina suatu wilayah yang biasanya terdiri dari beberapa desa atau kelurahan. Camat juga sebagai eksekutif seorang pelaksana tugas pemerintah. Dari pengertian di atas Camat sebagai aparat pemerintah daerah mempunyai tugas dan tanggung jawab yang sangat penting dalam mengkoordinasikan, memimpin pemerintahan yang ada di wilayah kecamatan disamping merencanakan dan melaksanakan program pemerintah, Camat juga dapat membina ketertiban dan ketentraman dalam masyarakat. Secara garis besar Camat memiliki peran dalam pelaksanaan tugas-tugas dalam organisasi yaitu:

- 1) Pengawasaa



2) Koordinasi

3) Pembinaan

### 3. Pembangunan Fisik

Keberhasilan pembangunan fisik desa memerlukan aspek yang harus terpenuhi ,yaitu :

- a. Dukungan serta partisipasi masyarakat terhadap implementasi program pembangunan kecamatan tersebut,
- b. Terselenggaranya program/proyek pembangunan kecamatan sesuai rencana yang telah ditetapkan,
- c. Tercapainya sasaran dari setiap program terutama kemanfaatannya bagi kecamatan

Ketiga hal tersebut memiliki terkaitan dalam pembangunan desa. Pembangunan fisik dimaksudkan adalah kesatuan usaha atau kesatuan tindakan yang berkaitan dengan program pembangunan fisik desa (baik dalam perencanaan maupun implementasinya) yang dilaksanakan oleh instansi-instansi pemerintah ditingkat kecamatan baik vertikal maupun horizontal atau Satuan Kerja Perangkat daerah (SKPD) dan atau dinas-dinas daerah yang langsung bekerjasama dengan camat sebagai kepala wilayah atau administrator pemerintahan dan pembangunan di wilayah kecamatan.

Konsep yang dipergunakan dalam penelitian ini satu sama lain memiliki hubungan sesuai dengan tugas dan kewenangan yang dimiliki camat dalam pembangunan fisik desa yang di atur dalam PP nomor 19 tahun 2008 pasal 15 yang berbunyi:

1. Camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang meliputi:

- a. mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
  - b. mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
  - c. mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
  - d. mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
  - e. mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
  - f. membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan; dan
  - g. melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.
2. Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Camat melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi aspek:
- a. perizinan;
  - b. rekomendasi;
  - c. koordinasi;
  - d. pembinaan;
  - e. pengawasan;
  - f. fasilitasi;
  - g. penetapan;
  - h. penyelenggaraan; dan

- i. kewenangan lain yang dilimpahkan.
3. Pelaksanaan kewenangan camat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mencakup penyelenggaraan urusan pemerintahan pada lingkup kecamatan sesuai peraturan perundang-undangan.
4. Pelimpahan sebagian wewenang bupati/walikota kepada Camat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan berdasarkan kriteria eksternalitas dan efisiensi.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang Camat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dengan Peraturan Bupati/Walikota berpedoman pada Peraturan Pemerintah ini.

Sedangkan pasal Pasal 16 yang berbunyi :

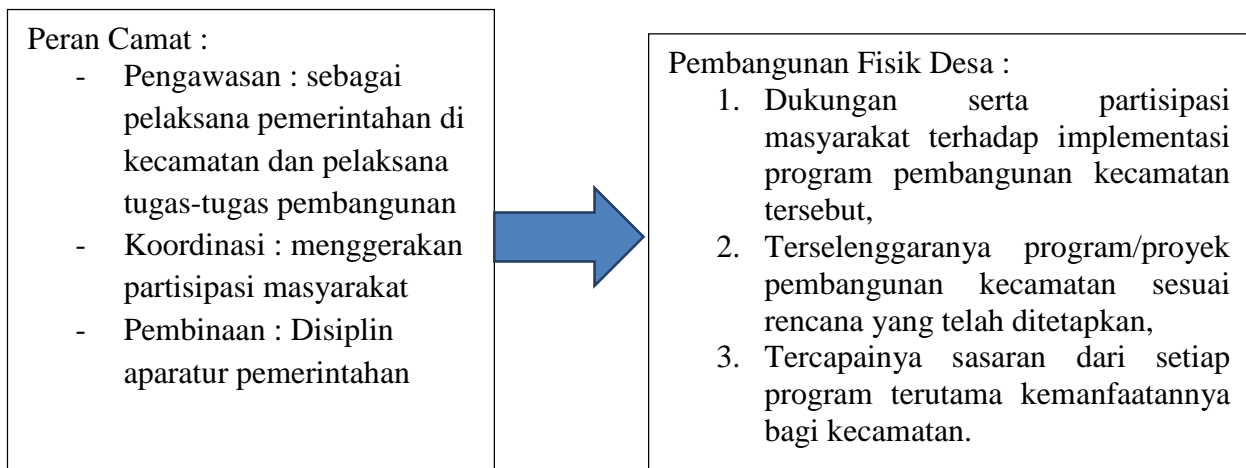
Tugas Camat dalam mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) huruf a, meliputi:

- a. mendorong partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam perencanaan pembangunan lingkup kecamatan dalam forum musyawarah perencanaan pembangunan di desa/kelurahan dan kecamatan;
- b. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap keseluruhan unit kerja baik pemerintah maupun swasta yang mempunyai program kerja dan kegiatan pemberdayaan masyarakat di wilayah kerja kecamatan;
- c. melakukan evaluasi terhadap berbagai kegiatan pemberdayaan masyarakat di wilayah kecamatan baik yang dilakukan oleh unit kerja pemerintah maupun swasta;

- d. melakukan tugas-tugas lain di bidang pemberdayaan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- e. melaporkan pelaksanaan tugas pemberdayaan masyarakat di wilayah kerja kecamatan kepada bupati/walikota dengan tembusan kepada satuan kerja perangkat daerah yang membidangi urusan pemberdayaan masyarakat.

Berikut gambar kerangka pikir dalam penelitian :

Gambar 1. Kerangka Penelitian



Sumber : diolah dari berbagai sumber, 2015