

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kecamatan adalah sebuah pembagian administratif negara Indonesia di bawah Daerah Tingkat II. Sebuah kecamatan dipimpin oleh seorang camat dan dipecah kepada beberapa kelurahan dan desa-desa. Dalam bahasa Inggris kata kecamatan seringkali diterjemahkan kepada sub-distrik, meskipun tidak sedikit pula dokumen pemerintah Indonesia menerjemahkannya sebagai Daerah (distrik), ini karena kabupaten sebagai pembagian administratif negara Indonesia di bawah provinsi diterjemahkan sebagai regency, Di Indonesia, sebuah kecamatan atau kabupaten adalah pembagian dari kabupaten (kabupaten) atau kota (kota madya). Sebuah kabupaten itu sendiri dibagi menjadi kelurahan atau desa administratif. Dalam Hal Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten/Kotamadya yang mempunyai wilayah kerja tertentu dibawah pimpinan Camat.¹

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi, dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui

¹ <http://id.shvoong.com/social-sciences/education/2238812-pengertian-kecamatan/#ixzz2zwtY7Yiu>, di unduh pada tanggal 04-25-2014, jam 09.00 wib.

otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²

Implementasi kebijakan otonomi daerah tersebut mendorong terjadinya perubahan secara struktural, fungsional dan kultural dalam keseluruhan tatanan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu perubahan yang sangat esensial adalah yang berkenaan dengan kedudukan, kewenangan, tugas dan fungsi Camat.

Camat juga berperan sebagai kepala wilayah (wilayah kerja, namun tidak memiliki daerah dalam arti daerah kewenangan) ini salah satu fungsi Camat, karena melaksanakan tugas umum pemerintahan di wilayah kecamatan, khususnya tugas-tugas atributif dalam bidang koordinasi pemerintahan terhadap seluruh instansi pemerintahan di wilayah kecamatan, dalam hal ini mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat, penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban, penegakan peraturan perundang-undangan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan desa atau kelurahan, serta melaksanakan tugas pemerintah lainnya yang belum dilaksanakan oleh pemerintahan desa atau kelurahan dan instansi pemerintah lainnya di wilayah kecamatan yang dimaksud dengan mengkoordinasikan bertujuan untuk mendorong kelancaran berbagai kegiatan ditingkat kecamatan, karena penyelenggaraan tugas instansi pemerintahan lainnya di kecamatan, karena itu

² Penjelasan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintahan Daerah, Setneg, Jakarta

kedudukan Camat berbeda dengan kedudukan kepala instansi pemerintahan lainya di kecamatan harus berbeda dalam koordinasi Camat. Camat sebagai perangkat daerah juga mempunyai kekhususan dibandingkan dengan perangkat daerah lainya dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya untuk mendukung pelaksanaan azaz desentralisasi. Kekhususan tersebut yaitu adanya suatu kewajiban mengintegrasikan nilai-nilai sosio kultural, menciptakan stabilitas dalam dinamika politik, ekonomi, dan budaya, mengupaya terwujudnya ketentraman dan ketertiban wilayah sebagai perwujudan kesejahteraan rakyat serta masyarakat dalam rangka membangun integritas kesatuan wilayah. Dalam hal ini, fungsi utama Camat selain memberikan pelayanan kepada masyarakat, juga melakukan tugas-tugas pembinaan wilayah.

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Kecamatan tidak lagi merupakan satuan wilayah kekuasaan pemerintahan, melainkan sebagai satuan wilayah kerja atau pelayanan. Status kecamatan kini merupakan perangkat daerah kabupaten/kota yang setara dengan dinas dan lembaga teknis daerah bahkan kelurahan, hal ini dinyatakan dengan jelas dalam Pasal 120 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yakni, "Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan".³

Sejalan dengan itu, Camat tidak lagi ditempatkan sebagai Kepala Wilayah dan Wakil Pemerintah Pusat seperti yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1974, melainkan sebagai perangkat daerah. Seperti yang

³ Di akses dalam http://www.kpu.go.id/dmdocuments/UU_32_2004_Pemerintahan%20Daerah.pdf, di unduh pada tanggal 12-12-2013, jam 20:19 wib.

dikatakan oleh Prof. Koeswara Kertapradja, Camat tidak lagi berkedudukan sebagai kepala wilayah kecamatan dan sebagai alat pemerintah pusat dalam menjalankan tugas-tugas dekonsentrasi, namun telah beralih menjadi perangkat daerah yang hanya memiliki sebagian kewenangan otonomi daerah dan penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan dalam wilayah kecamatan⁴. Sedangkan didalam pasal 126 ayat (3) huruf a undang-undang Nomer 32 Tahun 2004, Camat memiliki kewenangan untuk membina, mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat. yang dimaksud membina dalam ketentuan ini adalah bentuk fasilitasi pembuatan program kerja pemberdayaan dan fasilitas masyarakat untuk meningkatkan kinerja masyarakat.

Pemerintah kecamatan merupakan tingkat pemerintahan yang mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan pelayanan terhadap masyarakat di kecamatan, 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. Namun, tugas tersebut tidak dengan serta merta memosisikan Camat sebagai kepala wilayah seperti pada waktu lalu.⁵

Camat juga mempunyai kedudukan, tugas, fungsi, dan wewenang dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui sekretariat daerah, tugas-tugas umum pemerintah yang diselenggarakan oleh Camat

⁴ Di akses dalam http://birokrasi.kompasiana.com/2012/01/16/peran-camat-dalam-penyelenggaraan-pembinaan-dan-pengawasan-pemerintah-desa-431279.html#_ftn2, di unduh pada tanggal 12-12-2013, jam 20:39 wib.

⁵ *Ibid.*, hal 3

meliputi beberapa hal menurut PP No 19 Tahun 2008 pasal 15 ayat (1) yang berbunyi camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang meliputi:⁶

- a. mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat.
- b. mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum.
- c. mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan.
- d. mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.
- e. mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan.
- f. membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan.
- g. melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Tugas Camat dalam menjalankan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati seperti urusan otonomi daerah, yang meliputi bidang pemerintahan ketenteraman dan ketertiban umum dan pemberdayaan masyarakat serta kesejahteraan sosial, fungsi camat dalam melaksanakan tugasnya Camat menyelenggarakan fungsinya sebagai berikut:⁷

- a. Pelaksanaan dan Pengoordinasian di Bidang Pemerintahan.

⁶ Peraturan pemerintah republik indonesia nomer 19 tahun 2008 pasal 15 ayat (1) tentang tugas Camat dalam menyelenggarakan tugas umum pemerintahan.

⁷Di akses dalam,

http://www.angsana.tanahbumbukab.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=114&Itemid=153, di unduh pada tanggal 12-12-2013, jam 23:18 wib.

- b. Pelaksanaan dan Pengoordinasian di Ketentraman dan Ketertiban Umum.
- c. Pelaksanaan dan Pengoordinasian di Bidang ekonomi dan pembangunan.
- d. Pelaksanaan dan Pengoordinasian di Bidang pemberdayaan Masyarakat.
- e. Pelaksanaan dan Pengoordinasian di Bidang Kesejahteraan sosial.

Pelaksanaan fungsi, tugas, kewenangan Camat kasihan dalam pemberdayaan masyarakat salah satunya contoh pelaksanaan pengembangan masyarakat dibidang pengolahan sampah yang telah di implementasikan di kecamatan Kasihan.

Dilakukannya Musrembang dihadiri Oleh Muspika Kecamatan Kasihan, Assek 2 Kabupaten Bantul Bpk Sunyoto SS, Lurah Desa se Kecamatan Kasihan, Para Kabag Kelurahan, Danramil Kasihan Kapten Asil Herjanto dan Tokoh masyarakat serta perwakilan dari Karang Taruna sebanyak 100 (Seratus) Orang.

Kegiatan diawali dengan paparan Assek 2 Kabupaten Bantul tentang Kemiskinan, Bpk Sunyoto S,S menyampaikan kemiskinan di Kabupaten Bantul diperkirakan masih 16 % dan salah satunya ada di wilayah Kasihan dengan kategori kemiskinan rawan pangan, kemiskinan tersebut ditinjau dari kategori desa rawan pangan yaitu jumlah area lahan subur berkurang karena sudah beralis fungsi, hal inilah yang menjadi bumerang bagi kita semua. Daya saing pembangunan di Kabupaten Bantul masih perlu ditingkatkan untuk

menghadapinya maka dari itu sejak tahun 2013 kabupaten Bantul telah mengeluarkan suatu kebijakan yaitu 1 tempat menghasilkan 1 produk yang artinya setiap daerah diusahakan mempunyai produk unggulan yang dapat diberdayakan seperti desa wisata Kasongan.⁸

Di dalam klaster Kasongan, terdiri dari pemasok bahan baku, pemasok produk jadi atau setengah jadi dan industri-industri kecil. Sedangkan yang mendominasi struktur bisnis dalam klaster Kasongan ini adalah industri kecil. Produk gerabah pada klaster Kasongan ini tidak hanya didapat di dalam klaster namun juga didapat dari klaster lain yaitu kawasan Pundong yang juga memproduksi gerabah dengan jarak kawasan yang tidak terlalu jauh dari Kasongan.

Persaingan antar pengusaha di kasongan dari pengusaha kecil melawan pengusaha besar cenderung ketat juga terjadi di Kasongan. Sebagian besar pengusaha merasa saingan utama mereka adalah pengusaha besar. Hal ini dikarenakan, modal, teknologi, tenaga kerja serta skill yang mereka miliki sangatlah tidak menghipnisi untuk mengembangkan usah mereka dan melawan pengusaha besar yang memiliki teknologi canggih pada saat ini mengingat perkembangan dunia yang semakin maju. Ditambah dengan orientasi bisnis pengusaha kecil yang masih sebagai supplier bagi pengusaha besar, sedangkan pengusaha besar sebagai eksportir dalam aktifitas berpromosi, teknologi, jumlah tenaga kerja yang cukup dan lebih modern.

⁸Di akses dalam <http://humas.polri.go.id/berita/Pages/KAPOLSEK-KASIHAN-MENGHADIRI-MUSREMBANG-TINGKAT-KECAMATAN-KASIHAN-.aspx#sthash.yerfkc63.dpuf>, di unduh pada tanggal 04-25-2014, jam 09:15 wib.

Semakin aktif pengusaha berpromosi maka semakin besar probabilitas berorientasi ke pasar luar negeri yang mungkin sangat menjanjikan soal harga yang tinggi. Ini biasanya dilakukan oleh pengusaha besar sedangkan pengusaha kecil akan berada dalam tataran pemasok saja dan tidak dapat melakukan promosi secara individual karna keterbatasan tersebut. Kekurangan faktor inilah yang dihadapi oleh pengusaha kecil dimana ketika para pengusaha kecil dihadapkan dengan pengusaha besar.⁹

Masalah lain yang dihadapi oleh perajin ketergantungan pemasaran produk melalui sistem order/pemesanan. Hal ini menjadi masalah bagi perajin khususnya perajin atau pengusaha yang berada pada *lower level*, yaitu pengusaha kecil apabila terjadi penurunan pesanan. Ditambah dengan pola kerjasama antara eksportir dan pengusaha di Kasongan, pada umumnya para *buyer* (eksportir) dari luar negeri memiliki kriteria sendiri terhadap produk yang mereka pesan. Apakah itu dari desain keramik, ukuran, warna sehingga dalam waktu yang cukup lama, para pengusaha di Kasongan bertindak sebagai supplier keramik dengan banyak persyaratan yang dibuat oleh *buyer* dari luar negeri. Para buyer ini biasanya datang dari Singapura, Arab dan kebanyakan dari Eropa. Dalam proses ekspor, pengusaha juga kerap memiliki hambatan, seperti pungutan biaya, kurangnya kemampuan dalam mengakses informasi

⁹ Irdayanti, 2012, Peran Pemerintah dalam Pengembangan UKM Berorientasi Ekspor Studi Kasus: Klaster Kasongan dalam Rantai Nilai Tambah Global, Jurnal Transnasional, Vol. 3 No. 2, hal 2, 3, 4, 7.

pasar di dalam dan luar negeri. langkah-langkah kecil guna tercapainya tujuan yang lebih besar.¹⁰

Industri di Indonesia pada saat sekarang memiliki potensi yang sangat besar untuk dikembangkan. Sebagai contoh, usaha kerajinan kayu, gerabah, bagi masyarakat Indonesia terutama yang tinggal didaerah pengrajin di desa atau suatu kampung umumnya merupakan usaha yang telah lama ditekuni dan merupakan usaha turun menurun dari generasi sebelumnya.¹¹

Pengrajin di Kasongan pada umumnya masih menggunakan teknik cara pembuatan dengan teknologi tradisional dalam bentuk mesin tua atau alat-alat produksi yang bersifat manual. Keterbelakangan teknologi dan pengetahuan yang lebih laus ini hanya membuat rendahnya jumlah produksi dan kualitas, efisiensi di dalam proses produksi. Rendahnya kualitas produk yang dibuat serta kesanggupan bagi UKM di Kasongan untuk dapat bersaing di pasar global.

Maka menjadi agenda yang amat sangat penting bagi pemerintah melakukan pemberdayaan masyarakat untuk kemajuan industri gerabah demi kemajuan ekonomi dan pendapatan daerah dalam pengembangan usaha gerabah dan dapat bersaing dengan dunia modern saat ini. Pelaksanaan pengoordinasian Camat dalam pengawasan pelaksanaan pemberdayaan masyarakat harus sangat diperhatikan dalam pengembangannya, Camat harus

¹⁰ Abu Huraerah, *pengorganisasian dan pengembangan masyarakat*, humaniora, bandung, 2011, hal 95-99.

¹¹ Dr. Sunyoto Usman, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Pusataka Pelajar, Tahun 2012.

dapat mengawasi kegiatan pemberdayaan ini agar dapat terarah dengan benar dan tidak ada kekecewaan dimasyarakat.

Kecamatan yang dipimpin oleh Camat perlu diperkuat dari aspek sarana dan prasarana, sistem administrasi, keuangan dan kewenangan bidang pemerintahan dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan di kecamatan sebagai ciri pemerintahan kewilayah yang memegang posisi strategi dalam hubungan dengan pelaksanaan kegiatan pemerintahan kabupaten atau kota yang dipimpin oleh bupati atau wali kota. Sehubungan dengan itu, Camat melaksanakan kewenangan pemerintah dari 2 (dua) sumber yakni: pertama, bidang kewenangan dalam lingkungan tugas umum pemerintahan dan yang kedua, kewenangan bidang pemerintah yang dilimpahkan oleh Bupati atau Walikota dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karena itu yang menjadi alasan untuk memilih judul yang terfokus pada peran Camat mengkoordinasi kegiatan dalam memperdayaan masyarakat sebagai yang dimaksud dalam UU No 32 Tahun 2004 pasal 126 ayat (3) huruf a, Yang dimaksud dengan “mengkoordinasikan” pada ayat (3) bertujuan untuk mendorong kelancaran berbagai kegiatan ditingkat kecamatan kearah peningkatan kesejahteraan masyarakat. Yang dimaksud dengan “membina” pada ayat (3) ini antara lain dalam bentuk fasilitasi pembuatan peraturan desa, terwujudnya administrasi tata pemerintahan desa yang baik, dan PP No 19 pasal 16 yang berbunyi:¹²

¹² Peraturan pemerintah republik indonesia nomer 19 tahun 2008 pasal 16 tentang tugas Camat dalam mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat.

- 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.
- 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.

Kepemimpinan Camat atau seseorang yang dapat mempengaruhi suatu kelompok dalam jumlah kecil atau besar di suatu wilayah sangat diperlukan demi kemajuan suatu wilayah, dimana dalam kepemimpinan Camat tentunya mempunyai tujuan dan manfaat untuk suatu wilayahnya demi kemajuan masyarakat sekitar

Tujuan dasar pemberdayaan adalah keadilan sosial dengan memberikan ketentraman kepada masyarakat yang lebih besar serta persamaan politik dan sosial melalui upaya saling membantu dan belajar melalui pengembangan

Fungsi pemerintah sebagai fasilitator untuk mengembangkan kerajinan gerabah kasongan di Kecamatan Kasihan yang di pimpin oleh seorang Camat untuk dapat meningkatkan kegiatan pemberdayaan masyarakat kecil dalam pengembangan usaha gerabah di Kasongan dan mengkoordinasikan setiap program yang telah di implemetasikan dengan pengawasan Camat sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah Daerah atau Bupati/Walikota. Peran pemerintah Daerah dalam mengkoordinasikan setiap kegiatan masyarakat hal ini adalah Camat sangat dibutuhkan dikarenakan Camat adalah perpanjangan tangan dari Bupati atau Walikota dan Camat sebagai pemimpin Kecamatan.

Persepsi atau pandangan publik (masyarakat) terhadap kinerja kelembagaan kecamatan selama ini masih kurang, adanya ekspektasi atau harapan publik terhadap kinerja kelembagaan kecamatan yang semakin baik sangat diharapkan dapat berperan didalam UU No 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa kelembagaan kecamatan harus menjalankan 4 (empat) fungsi (yaitu fungsi pembangunan, pemerintah, pelayanan dan pemberdayaan masyarakat) namun faktanya kecamatan hanya pada satu fungsi saja yaitu fungsi pelayanan publik seperti mengurus surat perijinan di kecamatan. Jika demikian halnya, ke depan perlu dipikirkan kembali bagaimana pola pengembangan kecamatan yang sekiranya sesuai dengan situasi dan kondisi di tingkat lokal.¹³

Karakteristik masyarakat indonesia yang pluralistik, komunalistik serta ditandai dengan hadirnya permasalahan-permasalahan sosial yang bersifat massal, maka strategi dan pendekatan kebijakan sosial perlu difokuskan pada

¹³ Di kutib dari http://www.bantulkab.go.id/datapokok/0702_obyek_wisata.html tanggal 10 desember 2013 jam 20.30

upaya-upaya peningkatan keberdayaan masyarakat. sebuah kebijakan sosial harus menjunjung tinggi semangat pemberdayaan (*empowerment*) yang bertujuan untuk membebaskan masyarakat dari belenggu kebodohan, keterbelakangan dan ketidak mampuan. Strategi pemberdayaan masyarakat merupakan syarat bagi proses dan keberhasilan pembangunan berkelanjutan, khususnya dalam menghadapi tantangan dan peluang dewasa ini. Oleh karena itu, kegiatan pemberdayaan perlu diarahkan untuk merubah kehidupan masyarakat menjadi lebih baik. Perencanaan dan implementasi pembangunan seharusnya berisi akses pada sumber-sumber ekonomi (sekaligus politik).

Pernyataan itu tentunya saja tidak hendak mengatakan bahwa pembangunan perkotaan tidak penting, melainkan ingin memberi penekanan pada akses masyarakat desa pada sumber-sumber ekonomi dan kebutuhan sosial sampai kini masih memprihatinkan. Dengan demikian, usaha memberdayakan masyarakat desa serta perang melawan kemiskinan dan kesenjangan di daerah pedesaan masih harus menjadi agenda penting dalam kegiatan pembangunan kita pada masa-masa mendatang. Dan kegiatan pemberdayaan masyarakat pedesaan masih relevan untuk ditepatkan sebagai prioritas kebijaksanaan untuk mencapai kemandirian atau keberdayaan masyarakat desa maka ditegaskan bahwa agenda strategi pemberdayaan masyarakat desa mencakup empat hal utama: Demokratisasi Desa, Otonomi Desa, Pengetasan kemiskinan dan pengembangan modal sosial masyarakat.¹⁴

¹⁴ Ibid., hal 14

B. RUMUSAN MASALAH

Perumusan masalah merupakan suatu bagian dari kegiatan penelitian suatu kasus dan permasalahan dalam penelitian, sehingga perumusannya perlu tegas dan jelas agar proses penelitian bisa benar-benar terarah terfokus ke permasalahan yang jelas. Perumusan masalah juga diperlukan untuk mempermudah menginterpretasikan data dan fakta yang diperlukan dalam suatu penelitian.¹⁵

Dari latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas maka penulis membuat perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi, tugas, wewenang Camat dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat di kecamatan Kasihan?
2. Faktor apa yang mempengaruhi kepemimpinan Camat dalam pelaksanaan fungsi, tugas, wewenang Camat dalam pemberdayaan masyarakat kecamatan Kasihan?

C. TUJUAN DAN MANFAAT

1. Tujuan Penelitian

- Untuk mendeskripsikan pelaksanaan fungsi, tugas, wewenang dalam mengkoordinasi kegiatan pemberdayaan masyarakat.
- Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi Camat dalam pemberdayaan masyarakat.
- Untuk mengetahui faktor-faktor kepemimpinan Camat.

¹⁵ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktis*, Jakarta : Bina Aksara, 1996, hal. 19

2. Manfaat Penelitian

Sedangkan manfaat dari penelitian ini adalah :

- Memberikan masukan pada pemerintah kecamatan kasihan dalam hal ini yang dimaksud adalah pelaksanaan fungsi, tugas, wewenang Camat dalam mengkoordinasi kegiatan pemberdayaan masyarakat.
- Bagi penulis, untuk mengembangkan kemampuan berfikir penulis melalui karya ilmiah dan sebagai penerapan dari berbagai teori yang pernah penulis dapatkan selama dalam perkuliahan.
- Berfungsi sebagai referensi tambahan bagi Departemen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta dan sebagai aplikasi teori perwakilan Politik.

D. KERANGKA TEORI

1. Pemerintahan

A. Fungsi Pemerintah

Kehadiran negara atau pemerintah tetap ada dalam peredaran ekonomi rakyat, walaupun secara kuantitas atau kualitas memiliki variasi yang berbeda. Kehadiran tersebut, terutama untuk melindungi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, melalui berbagai kebijakan perencanaan yang strategis. Menurut Devey (1980:21-24), fungsi-fungsi pemerintahan regional dapat digolongkan dalam lima pengelompokan, yaitu :

- a. Fungsi penyediaan pelayanan yang berorientasi lingkungan dan kemasyarakatan;
- b. Fungsi pengaturan-yakni perumusan dan penegakan (enforce) peraturan-peraturan;
- c. Fungsi pembangunan, yaitu keterlibatan langsung pemerintah dalam bentuk-bentuk kegiatan ekonomi;
- d. Fungsi perwakilan-untuk menyatakan pendapat daerah atas hal-hal di luar bidang tanggung jawab eksekutif;
- e. Fungsi koordinasi dan perencanaan, terutama dalam investasi dan tata guna tanah.

Dari pengelompokan tersebut, terlihat luasnya fungsi yang harus dijalankan oleh pemerintah daerah, seperti fungsi koordinasi dan perencanaan. Fungsi ini menjadi penting sekurang-kurangnya sebagai mediator untuk menyamakan persepsi dalam suatu jalinan kerjasama, atau menyelesaikan suatu permasalahan yang mungkin timbul pada pemerintahan local. Namun efektivitas dan jangkauannya sangat tergantung pada faktor yang lain seperti tersedianya berbagai sumber daya.

Pada bagian lain Devey (1980:181) mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang menentukan bobot suatu penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah regional yaitu:

- a. Sifat dan luasnya fungsi yang dapat dijalankan, yakni bidang-bidang pemerintahan yang dapat dia kontrol, jangkauan

keputusan-keputusan yang dapat dia lakukan atau dia pengaruhi.

- b. Luasnya sumber-sumber yang tersedia untuk pemerintah regional sebanding dengan luas dan sifat tugas-tugasnya.

Pemaknaan terhadap konsep di atas dapat dianggap sebagai suatu konsekwensi dari pemberian wewenang atau tanggung jawab pemerintah atasan/pusat kepada pemerintah bawahan/daerah yang diikuti pula dengan sumber pembiayaan, dan pada akhirnya disertai juga dengan pengawasan terhadap pelimpahan tanggung jawab tersebut.

Wewenang pembinaan dalam bentuk pembimbingan dan pendampingan serta pengendalian dan pengawasan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, menjadi sangat penting guna memberikan jaminan perlindungan kepada warga negara atau masyarakat dari kesewenang-wenangan dan ketidakadilan pemerintah daerah. Dengan demikian, warga negara yang berada di daerah merasa terlindungi dan mempunyai pegangan serta arah yang tepat dalam melakukan aktivitasnya.¹⁶

¹⁶ <http://2frameit.blogspot.com/2011/06/konsep-fungsi-pemerintah.html>, di unduh pada tanggal 04-28-2014, jam 05.55 wib.

B. Pemerintah Daerah

Menurut Marium, Pemerintah dapat didefinisikan menjadi dua pengertian

1. Pemerintah dalam arti luas adalah segala tugas atau wewenang kekuasaan Negara, apabila kita menggunakan atau mengikuti perimbangan Montesque maka pemerintah dalam arti luas adalah bidang-bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif.
2. Pemerintah dalam arti sempit diartikan sebagai tugas atau kewenangan kekuasaan khususnya dalam bidang eksekutif saja.

Kemudian dia juga menjelaskan tentang aparatur Negara, alat-alat pemerintah dalam arti luas dan sempit sebagai berikut :

- a. Pemerintah dalam arti luas menunjukkan aparatur Negara, alat-alat perlengkapan Negara seluruhnya sebagai kesatuan yang melaksanakan seluruh kekuasaan Negara atau pemerintah dalam arti sempit.
- b. Pemerintah dalam arti sempit menunjukkan pada organisasi atau perlengkapan yang melaksanakan tugas pemerintah dalam arti sempit.

Menurut The Liang Gie yang dikutip oleh Mashuri Maschab yang dimaksud pemerintah daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintahan yang berwenang menyelenggarakan segenap kepentingan dari sekelompok penduduk yang mendiami dalam satu

wilayah'¹⁷. Sedangkan menurut Mashuri maschab sendiri yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah "suatu aparaturnegara yang berwenang memerintah kesatuan masyarakat, hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan negara. Jadi yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah organisasi yang memiliki hak, kewajiban dan kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintah di daerahnya."¹⁸

Dalam pasal 1 Undang-undang Nomer 32 tahun 2004 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah ditetapkan bahwa yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantu dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Sesuai dengan pembagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dala Daerah Propinsi. Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang bersifat otonom, maka mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dari aspirasi masyarakat.

¹⁷ Mashuri Maschab, *Pemerintah di Daerah*, FISIP UGM, Yogyakarta 1974, Hal 32

¹⁸ Victor M. Situmorang dan Cormetyna S, *Ilmu pemerintahan*, Fak. Sospol UGM, Yogyakarta, 1976, hal 24

Prinsip otonomi daerah sesuai UU No 32 Tahun 2004 yaitu menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah yang di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan Undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

C. Pemerintah Kabupaten atau Kota

Dalam UU No 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah kabupaten dan kota dengan pertimbangan bahwa daerah Kabupaten dan Kota yang lebih langsung berhubungan dengan masyarakat dan mengetahui persis kondisi daerahnya. Oleh karena itu dalam melaksanakan pemerintah dipegang oleh pemerintah daerah yang terdiri dari : Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainya yang bekerja sama dengan DPRD.

Pemerintah kabupaten dan kota dalam menjalankan fungsinya tidak berbeda fungsi pemerintah hanya saja cakupnya lebih kecil, untuk fungsinya mengatur (regulasi yaitu fungsi pemerintah dalam membuat peraturan dan mengeluarkan. Yang kedua fungsi pemberdayaan (*empowerment*)¹⁹ dalam ini yang diutamakan

¹⁹ Owen E Hughes, *Publik manajemen and administration*, Martin press, London 1994 hal 88-99.

pemberdayaan aparat pemerintahnya. Jadi sebelum meningkatkan kemampuan masyarakat disegala bidang kehidupan maka kualitas aparatnya harus ditingkatkan terlebih dahulu.

Pemerintah daerah merupakan badan organisasi atau aparatur negara yang berwenang mengatur, menyelenggarakan serta menjalankan fungsi pemerintah suatu pemerintah suatu wilayah dalam waktu tertentu. Dalam mengurus rumah tangganya, pemerintah daerahnya mempunyai inisiatif sendiri mempunyai wewenang sendiri untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya atas dasar kebijaksanaan sendiri atau dengan kata lain otonomi daerah.

Daerah yang dibentuk berdasarkan atas desentralisasi adalah daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakara sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah adalah²⁰:

1. Digunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantu.
2. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan kuat dan bulat yang dilaksanakan di daerah kabupaten dan kota.
3. Asas tugas pembantu yang dapat di laksanakan d daerah propinsi, kabupaten, kota dan desa.

²⁰ Mashuri Maschab, *Pemerintah di Daerah*, FISIP UGM, Yogyakarta, 1982, hal 43

4. Fungsi pemerintah daerah.

Dalam praktiknya otonomi di Kabupaten dan Kota masih lebih rendah dibandingkan dengan posisi, dan lembaga-lembaga sektoral luput dari koordinasi pimpinan daerah karena lebih mengacau kepada tingkat pusat. Pemerintah daerah (kabupaten) diharapkan memiliki yang didukung dengan konsep-konsep memajukan wilayahnya.

Fungsi Pemerintahan Daerah berhak mengatur dan mengurus dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan asas desentralisasi yang memiliki pokok-pokok pengertian yaitu²¹:

1. Agar tidak bertumpuknya kekuasaan di satu tangan saja.
2. Mengikut sertakan rakyat dalam pemerintahan dan mendidik rakyat untuk menggunakan hak dan kewajibannya dalam menyelenggarakan pemerintah.
3. Demi terlaksananya proses demokrasi.
4. Untuk mempercepat pengambilan keputusan yang tepat.
5. Untuk mencapai pemerintahan yang efisiensi.

D. Tugas Kepala Daerah

Dari uraian diatas maka tugas yang di emban kepala daerah sangat berat, hal ini karena kepala daerah mempunyai 2 fungsi yaitu : Aparat daerah dan Aparat Pemerintahan Pusat, dari masing-

²¹ Mariun, *Azas-azas Ilmu Pemerintah*, Seksi Penerbitan UGM, Yogyakarta, 1979, hal 38

masing fungsi yang diemban oleh Kepala Daerah ini masing-masing mempunyai fungsi tersendiri yaitu sebagai berikut :

- 1) Menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pimpinan pemerintah daerah.
- 2) Mewakili daerahnya didalam dan diluar pengadilan.
- 3) Bersama-sama DPRD membentuk peraturan daerah.
- 4) Bersama DPRD, kepala daerah menetapkan APBD.

Sama halnya dengan urusan pemerintahan propinsi, untuk pemerintah Kabupaten/Kota juga memiliki urusan yang bersifat wajib dan pilihan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk Kabupaten/Kota merupakan urusan yang berskala Kabupaten/Kota meliputi: perencanaan dan pengendalian pembangunan, perencanaan pemanfaatan dan pengawasan tata ruang, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, penyediaan sarana dan prasarana umum, penanganan bidang kesehatan, penyelenggaraan pendidikan penanggulangan masalah sosial, pelayanan bidang ketenagaan kerja, fasilitas pengembangan koperasi usaha kecil dan menengah, pengendalian lingkungan hidup, pelayanan pertanahan, pelayanan kependudukan dan catatan sipil, pelayanan administrasi umum pemerintahan, pelayanan administrasi penanaan modal, penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya, urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. Sedangkan urusan yang

bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

2. Camat

Seperti diketahui, pentingnya seorang Camat adalah sebagai pemimpin, memiliki tugas memimpin penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kehidupan kemasyarakatan dalam wilayah kecamatan sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa Camat sebagai kepala wilayah Kecamatan mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang, meliputi ;

- 1) Penyelenggaraan pemerintah, pemabangunan dan kemasyarakatan pada tingkat kecamatan berdasarkan kewenangan yang diberikan bupati/walikota.
- 2) Fasilitas pelaksanaan kewenangan teknis tertentu pada tingkat kecamatan.
- 3) Penyelenggaraan oembina kelurahan, ketentraman, dan ketertiban.
- 4) Fasilitas lembaga kemasyarakatan.
- 5) Penyelenggaraan pelayanan umum.
- 6) Penyelenggaraan letatausahaan dan kerumah tanggaan.

Camat juga seorang eksekutif yaitu seorang pelaksana tugas pemerintah, seperti salah satu tugas dan fungsinya sebagai kepala wilayah kecamatan yaitu mengendalikan pembangunan.

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan camat adalah seorang pemimpin dalam kecamatan yang didalam pelaksanaan tugasnya memperoleh limpahan sebagai wewenang Bupati dan wilayah untuk menangani sebagai urusan otonomi daerah.²²

3. Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah proses yang tidak dapat diukur secara matematis, apalagi dengan sebuah pembatas waktu dan dana. Indikator keberhasilan pemberdayaan masyarakat hanya dapat dilihat dengan adanya kesadaran komunitas, diharapkan dapat merubah pemberdayaan yang bersifat penguasaan menjadi bentuk kemitraan serta mengeliminir terbentuknya solidaritas komunal semua pada masyarakat. kebijakan pemberdayaan masyarakat terhadap masyarakat dibutuhkan bukan semata karena alasan kebutuhan jangka pendek, namun lebih jauh dari itu, pemberdayaan dilakukan untuk strategis kemandirian social ekonomi masyarakat jangka panjang. Hal ini perlu diperhatikan dalam proses pemberdayaan adalah bagaimana seseorang

²² UU No. 32 Tahun 2004, *Pemerintahan Daerah*. Jakarta. Sejahtera Mandiri.

memahami esensi pemberdayaan secara benar dan bagaimana memilih strategi yang tepat untuk pemberdayaan.²³

Berdasarkan dengan pemaknaan konsep pemberdayaan masyarakat, Winarni mengungkapkan bahwa inti dari pemberdayaan masyarakat adalah meliputi tiga hal utama.²⁴

- 1) Pengembangan (enabling)
- 2) Memperkuat potensi atau daya (empowering)
- 3) Menciptakan kemandirian

Proses dalam pemberdayaan masyarakat tentunya juga mengalami berbagai kendala dan juga adanya faktor pendukungnya. Faktor-faktor dan penghambat yang terjadi di dalam proses pemberdayaan masyarakat antara lain sebagai berikut.²⁵

- a. Faktor-faktor pendukung
 1. Partisipasi masyarakat.
 2. Potensi sumberdaya alam.
- b. Faktor-faktor penghambat
 1. Kurangnya bantuan dari pemerintah daerah.
 2. Masyarakat desa belum biasa menerima hal-hal yang baru.

Dalam pemberdayaan masyarakat akan berlangsung secara bertahap, tahap-tahap yang harus dilalui tersebut adalah meliputi:

²³Suparjan dan Hemori Suyatno, *Pembangunan Masyarakat Sampai Pemberdayaan*, Aditya Media, Yogyakarta, 2003 hal 44

²⁴Disadur dan Winarni, Tri, 1998, *Memahami Pemberdayaan Masyarakat Desa Partisipatif Dalam Orientasi Pembangunan Masyarakat Desa: Menuju Pemberdayaan Pelayanan Masyarakat*, Aditya Media, Yogyakarta, hlm 75-76

²⁵ *ibid*

- a. Tahapan penyadaran dan pembentukan perilaku menuju perilaku sadar dan peduli sehingga merasa membutuhkan peningkatan kapasitas diri.

Tahapan ini merupakan tahapan persiapan dalam proses pemberdayaan masyarakat. Pada tahap ini pihak pemberdayaan masyarakat berusaha menciptakan prekondisi, supaya dapat memfasilitasi berlangsungnya proses pemberdayaan yang efektif. Apa yang diintervensikan dalam masyarakat sesungguhnya lebih pada kemampuan efektifnya untuk mencapai kesadaran aktif yang diharapkan. Sentuhan pemberdayaan akan lebih membuka keinginan dan kesadaran masyarakat tentang kondisi saat itu dan dengan demikian akan dapat merangsang mereka tentang perlunya memperbaiki kondisi untuk menciptakan masa depan yang lebih baik.

- b. Tahapan Transformasi kemampuan berupa wawasan pengetahuan, kecakapan keterampilan agar terbuka wawasan dalam memberikan ketrampilan dasar sehingga dapat mengambil peran di dalam pembangunan.

Pada tahap kedua ini yaitu proses transformasi pengetahuan dan kecakapan keterampilan dapat berlangsung baik, penuh semangat dan berjalan efektif jika tahap pertama telah terkondisi. Masyarakat akan menjalani proses berjalan tentang pengetahuan dan kecakapan keterampilan yang memiliki reverensi dengan apa yang menjadi tuntunan kebutuhan tersebut. Keadaan ini akan menstimulasi terjadinya keterbukaan wawasan dan menguasai kecakapan keterampilan dasar yang

mereka butuhkan. Pada tahap ini masyarakat hanya dapat memberikan peran partisipasi pada tingkat rendah, yaitu sekedar menjadi pengikut atau obyek pembangunan saja, belum mampu menjadi subyek dalam pembangunan.

- c. Tahap peningkatan kemampuan intelektual, kecakapan keterampilan sehingga terbentuklah inisiatif dan kemampuan inovatif untuk mengantarkan pada kemandirian.

Pada tahap ini merupakan tahapan pengayaan atau peningkatan intelektualitas dan kecakapan ketrampilan yang diperlukan, supaya mereka dapat membentuk kemampuan mandiri. Kemandirian tersebut akan ditandai oleh kemampuan masyarakat didalam membentuk inisiatif. Melahirkan kreasi-kreasi dan melakukan inovasi-inovasi didalam lingkungannya. Apabila masyarakat telah mencapai tahap ketiga ini maka masyarakat dapat secara mandiri melakukan pembangunan. Dalam konsep pembanguan masyarakat pada kondisi seperti ini seringkali didudukan sebagai subyek pembangunan atau pameran utama. Pemerintah hanya menjadi fasilitator saja.

Dasar pemikiran pemberdayaan masyarakat berarti melibatkan masyarakat didalam kegiatan pembangunan, sejalan dengan demikian, dapat ditengahkan teori tentang pemberdayaan yang menjadi 6 (enam) hal pengertian untuk melaksanakan pemberdayaan masyarakat yaitu:²⁶

- a. Alasan Masyarakat Perlu Diberdayakan

²⁶ Eko suntoro. 2004. *Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat*, Yogyakarta :APMS Press.

Dalam pelaksanaan pembangunan khususnya pembangunan desa, melibatkan masyarakat dalam penunjang keberhasilan pembangunan sangatlah penting, tanpa adanya partisipasi dari masyarakat tujuan pembangunan tidak akan tercapai secara maksimal.

b. Strategi Yang Dapat Dilakukan Untuk Memberdayakan Masyarakat

Untuk memperdayakan masyarakat dalam pembangunan supaya hasil pembanguana tetap lestasri dan berkelanjutan strategi untuk pemberdayaan masyarakat harus tetap berkembang. Dari berbagai pengalaman pelaksanaan pembangunan selama ini telah ditetapkan oleh direktorat jendral pembangunan masyarakat desa departemen dalam negri, tentang pola penyiapan peran serta masyarakat.

c. Wujud Pemberdayaan Masyarakat.

Pembangunan masyarakat berarti pula melibatkan masyarakat dalam kegiatan pembangunan dan menurut Departemen Dalam Negri. Direktorat Jendral Pembanguana Desa dalam pedoman dan usaha-usaha gotong royong masyarakat;

“potensi yang terkandung dalam masyarakat dan wilayah lingkunganya supaya diarahkan, dikendalikan dalam usaha-usaha pembangunan tersebut ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebesar-besarnya dalam bentuk menggerakkan tenaga daya, dan dana yang dimiliki masyarakat kedalam usahan gotong royong sebagai partisipasi aktif dari masyarakat dalam pembangunan”.

Memperhatikan uraian tersebut diatas jelas wujud pemberdayaan masyarakat merupakan usaha menimbulkan kesederhanaan masyarakat untuk ikut serta dalam pembangunan. Keikutsertaan masyarakat dalam bentuk gotog-royong, dan dana apabila berlangsung terus menerus akan melahirkan kemandirian masyarakat dalam pembangunan.

d. Kesadaran masyarakat, yaitu bagaimana masyarakat melibatkan dan menyikapi kondisi saat ini, tingkat kesadaran dapat dilihat dari :

1. Sikap masyarakat, yaitu merupakan suatu keteraturan antara perasaan, daya nalar atau kemampuan berfikir untuk bertingkah laku atau bertindak atau memberlakukan potensi lingkungan.
2. Perilaku masyarakat yaitu, tingkah laku masyarakat dan ini merupakan pencerminan dari sikap masyarakat itu sendiri di dalam lingkungannya.

e. Kemampuan masyarakat, yaitu kesanggupan, kecakupan atau kekuatan yang dimiliki masyarakat untuk ikut berperan dalam pembangunan, kemampuan masyarakat ini dapat dilihat dari :

1. Pengetahuan masyarakat yaitu kemampuan yang dimiliki masyarakat untuk memecahkan masalah dan daya cipta untuk menyelesaikan masalah.
2. Keterampilan yang dimiliki masyarakat yaitu kemampuan dan penguasaan teknik operasional mengenai bidang yang bersifat kekarya.

- f. Kemandirian masyarakat yaitu merupakan suatu kondisi yang dialami oleh masyarakat ditandai oleh kemampuan untuk memikirkan. Memutuskan serta melakukan sesuatu yang dipandang tepat demi mencapai pemecahan masalah-masalah yang dihadapi.

Dari pengertian diatas dapat diambil pengertian pemberdayaan masyarakat merupakan proses memfasilitasi warga masyarakat secara bersama-sama pada sebuah kepentingan bersama atau urusan yang secara kolektif dapat mengidentifikasi sasaran, mengumpulkan sumber daya, mengerahkan suatu kampanye aksi dan oleh karena itu membantu menyusun kembali kekuatan dalam komunitas masyarakat.²⁷

4. Kepemimpinan Pemerintahan

a. Kepemimpinan

1) Pengertian Kepemimpinan

Beberapa pakar telah memberikan definisi yang berbeda tentang kepemimpinan, antara lain:

Menurut C. N Cooley (1902) The leader is always the nucleus or tendency, and on the other hand, all social movement, closely examined will be found to consist of tendencies having such nucleus. Maksudnya pemimpin itu selalu merupakan titik pusat dari suatu kecenderungan, pada kesempatan lain, semua gerakan sosial kalau

²⁷ lbit hal 30

diamati secara cermat akan ditemukan kecenderungan yang memiliki titik pusat.

Kepemimpinan adalah suatu proses saling mendorong melalui keberhasilan interaksi dari perbedaan individu, mengontrol daya manusia dalam mengejar tujuan bersama. Dalam buku karangan Prof. Dr. Sudarwan Danim yang berjudul "Motivasi Kepemimpinan & Efektivitas Kelompok", menyebutkan beberapa definisi kepemimpinan. Mc Farland (1978) dalam Sudarwan Danim (2004:55) mengemukakan bahwa kepemimpinan adalah suatu proses dimana pimpinan dilukiskan akan memberi perintah/pengaruh, bimbingan/proses mempengaruhi pekerjaan orang lain dalam memilih&mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Jadi kepemimpinan merupakan sebuah fenomena yang universal, dan merupakan fenomena yang kompleks sehingga tidak ada satu definisi kepemimpinan yang dapat dirumuskan secara lengkap untuk mengabstraksikan perilaku sosial/interaksi manusia di dalam organisasi.

Dalam melaksanakan aktivitas pemimpin dipengaruhi oleh berbagai macam faktor.

Berikut adalah pendapat dari para ahli dalam menanggapi Faktor Yang Mempengaruhi Gaya Kepemimpinan.

H. Jodeph Reitz (1981) yang dikutip Nanang Fattah, sebagai berikut :

- a. Kepribadian (personality), pengalaman masa lalu dan harapan pemimpin, hal ini mencakup nilai-nilai, latar belakang dan pengalamannya akan mempengaruhi pilihan akan gaya kepemimpinan.
- b. Karakteristik, harapan dan perilaku bawahan mempengaruhi terhadap apa gaya kepemimpinan.
- c. Kebutuhan tugas, setiap tugas bawahan juga akan mempengaruhi gaya pemimpin.
- d. Iklim dan kebijakan organisasi mempengaruhi harapan dan perilaku bawahan.

Berdasarkan faktor-faktor tersebut, maka jelaslah bahwa kesuksesan pemimpin dalam aktivitasnya dipengaruhi oleh faktor-faktor yang dapat menunjang untuk berhasilnya suatu kepemimpinan, oleh sebab itu suatu tujuan akan tercapai apabila terjadinya keharmonisan dalam hubungan atau interaksi yang baik antara atasan dengan bawahan, di samping dipengaruhi oleh latar belakang yang dimiliki pemimpin, seperti motivasi diri untuk berprestasi, kedewasaan dan keluasaan dalam hubungan social dengan sikap-sikap hubungan manusiawi.

e. Kepemimpinan Pemerintahan

1) Teori Otokratis dalam Kepemimpinan Pemerintahan

Teori otokratis adalah teori bagaimana seorang pimpinan pemerintahan dalam menjalankan tugasnya bekerja tanpa

menerima saran dari bawahan, perintah diberikan dalam satu arah saja artinya bawahan tidak diperkenankan membantah, mengkritik, bahkan bertanya.

2) Teori sifat dalam kepemimpinan pemerintahan

Teori sifat adalah teori yang mengatakan bahwa kepemimpinan tercipta dari seseorang berdasarkan sifat-sifat yang dimiliki seseorang tersebut, berarti yang bersangkutan sudah sejak lahir memiliki ciri-ciri untuk menjadi pemimpin.

3) Teori Manusiawi dalam Kepemimpinan Pemerintahan

Teori ini adalah teori yang pemimpinnya benar-benar merasakan bawahannya (baik rakyat maupun staf) sebagai manusia yang dapat dimotivasi kebutuhannya sehingga menimbulkan kepuasan kerja, untuk itu teori ini berkaitan dengan teori motivasi.

4) Teori Perilaku Pribadi

Teori ini merupakan teori dimana pemimpin melakukan pendekatan pada bawahan melalui cara-cara formal yang tidak resmi, dengan begitu perintah biasanya dilakukan secara lisan dan bukan tertulis.

5) Teori lingkungan

Teori ini memperhitungkan ruang dan waktu, berbeda dengan teori sifat yang mengatakan pemimpin itu dilahirkan (leader is born) maka dalam teori ini pemimpin dapat dibentuk.

Yang dimaksud dengan ruang adalah tempat lokasi pembentukan pemimpin itu berada, misalnya diwaktu kecelakaan pesawat maka pilot begitu dibutuhkan, disuatu lokasi kerumunan masa maka seseorang yang bersuara keras akan dapat lebih didengar. Yang disebut dengan waktu adalah saat yang tepat ketika bentukan pimpinan pemerintahan itu terjadi atau dipertahankan, misalnya di Irak yang sering melakukan invansi atau diserbu pihak lain maka rakyat membutuhkan seorang pemberani seperti Saddam Husain untuk cukup lama jadi presiden.

6) teori situasi

teori ini merupakan teori dimana pemimpin memanfaatkan situasi dan kondisi bawahannya dalam kepemimpinannya yaitu dengan memperhatikan dukungan (supportif) dan pengarahan.

7) Teori pertukaran

Teori pertukaran dalam kepemimpinan pemerintahan adalah teori dimana pemimpin pemerintahan dalam mempengaruhi bawahannya memakai strategi take and given yaitu sebagai berikut:

Ketika atasan hendak memberikan perintah maka selalu diutarakan bahwa bila berhasil akan dinaikkan gaji, atau sebaliknya sebelum penerimaan suatu honor lalu pemimpin

mengutarakan bahwa selayaknya bawahan bekerja lebih rajin, dengan demikian akan menjadi bawahan yang tahu diri.

8) Teori Kontingensi

Adalah teori yang berpatokan pada tiga hal yaitu hubungan atasan dengan bawahan (leader member relation), struktur/orientasi tugas (task struktur) dan posisi/wibawa pemimpin (leader position power) yang dikemukakan oleh Fred Fiedler (1976) dalam bukunya *A Theory of Leadership Effective*.

Dr. Kartini Kartono dalam bukunya "Pemimpin dan Kepemimpinan" juga menyebutkan macam-macam teori kepemimpinan seperti diatas. Akan tetapi Dr. Kartini Kartono menambahkan beberapa macam teori yaitu teori psikologis, teori sosiologis, teori suportif, dan teori laissez faire. Teori psikologis menyatakan bahwa fungsi seorang pemimpin adalah memunculkan dan mengembangkan sistem motivasi terbaik, untuk merangsang kesediaan bekerja dari para pengikut dan anak buah. Teori sosiologis menyatakan bahwa kepemimpinan dianggap sebagai usaha untuk melancarkan antar relasi&menyelesaikan setiap konflik organisatoris antara para pengikutnya, agar tercapai kerjasama yang baik. Teori suportif menyatakan bahwa para pengikut harus sekuat mungkin&bekerja dengan penuh gairah, sedang pemimpin akan membimbing dengan sebaik-baiknya melalui policy tertentu.

Sedangkan teori *laissez faire* menyatakan bahwa pemimpin *laissez faire* pada intinya bukanlah pemimpin yang sebenarnya. Pemimpin *laissez faire* ditampilkan oleh “ketua dewan” yang sebenarnya tidak becus mengurus dan dia menyerahkan semua tanggung jawab serta pekerjaan kepada bawahan/semua anggotanya. Beliau tidak mencantumkan teori lingkungan, teori pertukaran dan teori kontingensi.

Sedangkan Prof. Drs. S. Pamudji, MPA dalam bukunya yang berjudul “Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia” hanya mengemukakan teori-teori kepemimpinan yang dianggap penting saja yaitu teori serba sifat (*traits theory*), teori lingkungan (*environmental theory*), (*personal-situational theory*), teori interaksi dan harapan (*interaction-expectation theory*) teori humanistik (*humansitic theory*), dan teori tukar menukar (*exchange theory*.) teori pribadi dan situasi.²⁸

E. DEFINISI KONSEPTUAL

Defenisi konseptual adalah salah satu unsur penelitian yang terpenting dan merupakan defenisi yang dipakai oleh para penelitian untuk menggambarkan secara abstrak suatu fenomena sosial atau fenomena alami. Jadi dapat dipahami bahwa defenisi konseptual merupakan tahap penting yang membahas mengenai pembatasan pengertian dengan konsep lain yang merupakan tahap penting

²⁸ Inu Kencana, *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*, Bandung, Refika Aditama, 2009, Hal, 15-24

yang membahas mengenai pembagian pengertian konsep-konsep lain yang merupakan suatu apraksi hal—hal yang diamati tidak terjadi kesalah pahaman.

Adapun defenisi konseptual yang digunakan adalah :

1. Pemerintah daerah adalah Badan atau organ Eksekutif daerah yang memiliki hak, kewenangan dan kewajiban untuk menyelenggarakan pemerintah daerahnya, dalam hal ini adalah Pemerintah Kabupaten Bantul.
2. Kepemimpinan adalah kegiatan untuk mempengaruhi perilaku orang lain, atau seni mempengaruhi perilaku manusia baik perorangan maupun kelompok.
3. Pelaksanaan fungsi, tugas, wewenang Camat adalah sebagai unsur yang mendukung dalam menjalankan tata pemerintah Aparat penyelenggara pemerintah Kecamatan serta mempunyai aturan yang telah ditetapkan.
4. Pemberdayaan masyarakat adalah memfasilitasi warga masyarakat secara bersama-sama pada sebuah kepentingan bersama atau urusan yang secara kolektif dapat mengidentifikasi sasaran, mengumpulkan sumber daya mengerjakan suatu kampanye aksi dan oleh karena itu membantu menyusun kembali kekuatan dalam komunitas masyarakat.²⁹

F. DEFINISI OPERASIONAL

Defenisi operasional adalah petunjuk dan pelaksanaan untuk mengukur suatu variabel. Dengan membaca defenisi operasional dalam suatu penelitian

²⁹ Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survey*. LP3S. Jakarta. 1989 Hal 37

seorang penelitian akan mengetahui suatu variabel sehingga dapat diketahui baik atau buruknya pengukuran tersebut. Dengan demikian definisi operasional merupakan indikator-indikator yang dibutuhkan penulis dalam penelitian yang digunakan untuk mendeskripsikan peran camat dalam mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat dilihat dari dimensi personal dan kelembagaan dapat diukur dengan indikator sebagai berikut:³⁰

1. Pelaksanaan fungsi, tugas, wewenang Camat dalam pemberdayaan masyarakat.
 - 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.
 - e. melaporkan pelaksanaan tugas pemberdayaan masyarakat di wilayah kerja kecamatan kepada bupati/walikota dengan tembusan kepada

³⁰ibid

satuan kerja perangkat daerah yang membidangi urusan pemberdayaan masyarakat.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kepemimpinan Camat.

- a. Kepribadian (personality), pengalaman masa lalu dan harapan pemimpin, hal ini mencakup nilai-nilai, latar belakang dan pengalamannya akan mempengaruhi pilihan akan gaya kepemimpinan.
- b. Karakteristik, harapan dan perilaku bawahan mempengaruhi terhadap apa gaya kepemimpinan.
- c. Kebutuhan tugas, setiap tugas bawahan juga akan mempengaruhi gaya pemimpin.
- d. Iklim dan kebijakan organisasi mempengaruhi harapan dan perilaku bawahan.

G. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Menurut Moelong “penelitian kualitatif adalah jenis penelitian dimana sumber data yang akan diperoleh berasal dari keterangan informan, berbagai dokumen yang berkaitan, dan hasil pengamatan atas suatu gejala sosial.”³¹

Sedangkan menurut Miles, bahwa penelitian sosial lebih banyak mencari sumber data dari keterangan, simbol dan pertanyaan-pertanyaan dan pengamatan atas kondisi sosial. Dalam penelitian sosial lebih banyak

³¹Moleong Lexi J. Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung Remaja Rosdakarya. Tahun 2000

mempergunakan pendekatan mencari makna dari suatu simbol yang ada, keyakinan dan nilai tertentu yang di anut informan. Ini yang membedakan dengan pendekatan kuantitatif yang mengedepankan kecendrungan angka-angka dalam memahami suatu gejala sosial yang ada.³²

2. Unit Analisa dan Sumber Data

Dalam penelitian ini untuk mempermudah penelitian dalam melakukan penelitian maka peneliti harus mengetahui obyek dari penelitiannya. Obyek dari penelitian ini adalah Kecamatan Kasihan. Dalam penelitian ini sumber penelitian ini adalah Camat Kasihan, kepala desa dan pegawai kecamatan kasihan.

Dalam penelitian ini yang menjadi sumber data adalah memilih informan yang dianggap tepat dan dapat mengetahui permasalahan yang akan di teliti sehingga menjadi sumber dari data-data yang diperlukan.

Adapun informen tersebut terdiri dari, Camat Kasihan, seperti Kepala Desa, Pegawai kecamatan, yang berada di kecamatan kasihan. Jadi fokus penelitian kepada informen mengambil tiga sample dari, Camat, kepala desa, pegawai kecamatan.

a. Sasaran Responden Dan Informan

Narasumber	Jumah responden
Camat	1
sekretaris Camat	1
Pegawai Staf Camat	1
Kepala Desa	1

³²Miles, Matthew B., Huberman, A Michael. Analisa Data Kualitatif. Terjemahan Tjetjep Rihendi Rihidi. Jakarta. Universitas Indonesia Press. Tahun 1992

b. Penentuan Responden Dan Informen

Responden ditentukan dengan Snowball (sistem bola salju) dimana responden dimulai dari satu kemudian menjadi banyak yang menggunakan konsep orang kunci (*key person*). Key person yaitu responden yang paling dipandang dapat memberikan keterangan terhadap data yang diperlukan dalam penelitian ini sehingga dalam penelitian terjadi *cross check* yaitu tidak hanya terpaku kepada satu responden dan sumber data tetapi dengan banyak responden yang diwawancara di antara responden.³³

3. Jenis Data

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari responden untuk memperoleh informasi dan keterangan yang terkait dengan objek penelitian. Pengumpulan data primer dilakukan dengan peninjauan langsung pada objek yang diteliti untuk memperoleh data-data yang dibutuhkan. Studi lapangan yang dilakukan dengan datang langsung ke lokasi penelitian dengan cara menyebarkan angket atau kuesioner kepada responden yang dijadikan sebagai sampel penelitian. Responden menjawab dengan memilih pilihan jawaban yang telah disediakan dalam daftar pertanyaan. Dan dikenal juga dengan *field research*.

³³ Moleang, Lexi J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung. PT Remaja Rosda Karya. 1995 hal 166

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data tambahan dengan menggunakan bahan-bahan relevan yang diperoleh dari buku-buku literatur, jurnal, peraturan perundang-undangan dan dokumentasi lain. Atau dengan kata lain disebut dengan library research.

4. Teknik Pengumpulan Data

Ada dua teknik pengambilan data yang dipakai disini yaitu:

1. Interview/wawancara

Teknik pengumpulan data dengan cara mewawancarai secara langsung kepada responden. Teknik ini digunakan sebagai pelengkap dalam memperoleh data apabila jawaban dari responden kurang sesuai dengan tujuan penelitian, serta untuk mengetahui kecenderungan yang mungkin timbul dari gejala-gejala yang diteliti.

Menurut Soetrisno Hadi, wawancara adalah suatu proses tanya jawab dimana seseorang atau beberapa orang saling berhadapan dan dapat mendengar secara langsung, memerlukan alat pengumpulan data atau informasi yang langsung tentang berbagai jenis data sosial baik terpendam maupun termanifest.³⁴

Adapun untuk mengetahui camat dalam mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat, penulis akan mendapatkan informan dengan cara bertanya langsung kepada responden. Adapun

³⁴ Soetrisno Hadi, *Metodologi Research Jilid II*, Andi Offset, Yogyakarta, 1994 hal 192

responden dalam penelitian ini adalah Camat di Kecamatan Kasihan serta kepala desa yang menjadi objek untuk di wawancara serta pegawai Kecamatan Kasihan.

2. Dokumentasi

Teknik pengumpulan data dengan dokumentasi dilakukan dengan cara mengumpulkan buku-buku, arsip-arsip, dokumen-dokumen atau catatan-catatan yang ada hubungannya dengan objek yang diteliti, sumber-sumber itu didapat dari unit analisis penelitian yang ada di Kecamatan Kasihan.

5. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data akan dilakukan dengan metode deskriptif kualitatif. Menurut Miles analisis data adalah suatu cara untuk mengelola data menganalisis data yang diperoleh dari lapangan yang bentuk kata, ungkapan, kalimat, skema, atau gambar dengan memberikan penjelasan atau makna teoritis.³⁵ Adapun tahapan analisis data yang dilakukan adalah (1) pengumpulan data, yakni melakukan proses wawancara dengan para informan, mencari dan mempelajari data skunder, serta melakukan pengamatan atas suatu gejala; (2) klasifikasi data, yakni melakukan kategori atau pengelompokan data yang diperoleh atas dasar kriteria atau kategori tertentu; (3) pengolahan data, yakni menyusun sajian format data yang memudahkan untuk dipresentasikan; (4) melakukan pemeriksaan atas kebenaran dan ketepatan data (validitas); dan (5) memberikan interpretasi,

³⁵ Miles, Matthe B, Huberman, A Micheal. *Analisa Data Kuantitatif*. Terjemahan Tjetjep Rohendi Rohidi. Jakarta. Universitas Indonesia Pers. Tahun 1992

yakni memberikan pemaknaan atas data yang ditemukan dengan menggunakan teori atau konsep tertentu.