

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan sebuah bangsa besar yang memiliki cakupan wilayah yang luas dengan keberagaman jenis budaya, bahasa serta kemajemukan cara hidup masyarakatnya. Dalam menjalani kehidupan bernegaranya, sebuah bangsa besar tentu memiliki sebuah cita-cita luhur dan salahsatunya adalah mewujudkan sebuah tatanan kehidupan masyarakat madani yang taat akan hukum yang berlaku, berperadaban modern, demokratis dan sejahtera. Untuk mencapai semua itu maka diperlukan sebuah proses yang kemudian dinamakan pembangunan karena sebuah pembangunan merupakan sebuah perubahan dari kondisi yang kurang baik menuju keadaan yang lebih baik.

Pembangunan nasional merupakan sebuah proses menuju cita-cita bangsa sebagaimana tercantum di dalam Ketetapan MPR No.11 / MPR / 1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, yaitu :

“Pembangunan Nasional merupakan usaha meningkatkan kualitas manusia, dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan berdasarkan kemampuan nasional, dengan memanfaatkan kemajuan pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global. Dalam mewujudkan kehidupan bangsa yang berdaulat, mandiri, berkeadilan, kesejahteraan, maju dan kokoh kekuatan moral dan etikanya.”

Dalam rangka mewujudkan cita-cita dan tujuan pembangunan nasional

khususnya dari para aparatur negara yang memiliki peran langsung didalam menyelenggarakan aktivitas-aktivitas pembangunan.

Aparatur negara yang disebut pegawai negeri memiliki tugas sebagai abdi masyarakat yang harus memberikan pelayanan secara adil dan merata guna memenuhi kebutuhan pembangunan dengan dilandasi tanggung jawab dan ketaatan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pentingnya sebuah peran dari aparatur negara di dalam sebuah proses pembangunan tercermin di dalam Undang-Undang No.43 tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian, yaitu sebagai berikut :

“Pegawai negeri yang berkedudukan sebagai unsur aparatur negara bertugas meberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas Negara, pemerintahan dan pembangunan.”

Sehubungan dengan hal tersebut, maka merupakan satu hal yang penting dalam mengelola sumber daya manusia aparatur pemerintah agar menjadi pribadi yang melaksanakan tugas secara profesional dan bertanggungjawab serta bersih dari segala bentuk praktek korupsi, kolusi dan nepotisme.

Untuk melahirkan aparatur negara yang berkualitas, bersih dan bertanggungjawab maka pemerintah mengambil suatu langkah yaitu dengan mengadakan pembinaan pendidikan dan pelatihan yang terencana sesuai dengan kebutuhan pembangunan yang semakin meningkat. Pembinaan tersebut meliputi beberapa aspek strategis yang terdiri dari bidang kelengkapan, kempungan, ketatakelengkapan dan pengawasan operasional

Pendidikan dan pelatihan yang ditempuh oleh para aparatur pemerintah tersebut diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan dan keterampilan agar nantinya dapat mewujudkan hasil kinerja yang terbaik bagi masyarakat sebagai pengguna layanan maupun bagi organisasi pemerintah sendiri.

Disamping pengadaan kegiatan pelatihan dan pembinaan, satu faktor penting lainnya adalah adanya peran seorang pemimpin. Seorang pimpinan diharapkan mampu mengkoordinasi, membimbing dan membina serta mengawasi kinerja dari unit-unit kerja yang dipimpinnya. Kunci keberhasilan seorang pemimpin, salah satunya terletak pada kemampuan untuk memahami faktor pendorong. Dengan kata lain, seorang pemimpin harus dapat melihat dan memahami apa yang menjadi kebutuhan pegawai yang dipimpinnya sehingga dapat memberikan motivasi dengan cara yang tepat dan terarah yang pada akhirnya akan dapat mempengaruhi hasil kerja yang terbaik dari para pegawai tersebut.

Kecamatan merupakan wilayah yang kedudukannya berada dibawah Kabupaten / Kota yang dipimpin oleh seorang camat. Kedudukan camat berdasar UU No.22 / 1999 adalah :

1. Camat adalah perangkat daerah yang memperoleh limpahan wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dari bupati / walikota
2. Camat diangkat oleh bupati / Walikota dari pegawai negeri sipil yang

3. Dalam menjalankan tugasnya, Camat bertanggungjawab kepada bupati/ Walikota.

Selain itu camat mempunyai tugas memimpin penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kehidupan kemasyarakatan dalam wilayah kecamatan, Desa/ Kelurahan.

Kecamatan Pakualaman merupakan wilayah pemerintahan yang kedudukannya berada setingkat dibawah pemerintah Kota Yogyakarta dan dipimpin oleh seorang camat sebagai pemimpin atau kepala pemerintahan.

Kantor Kecamatan Pakualaman merupakan organisasi yang menyelenggarakan aktivitas pelayanan publik yang didalamnya terdapat koordinasi antara pegawai kantor kecamatan sebagai pelaksana tugas harian dengan Camat sebagai pimpinan dan koordinator pelayanan. Sebuah organisasi pelayanan publik harus mempunyai ciri *public accountability*, yakni setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima.

Dalam menyelenggarakan aktivitas pelayanan publik, terkadang ditemukan kendala-kendala seperti masalah disiplin kerja pegawai, dalam hal ini masih sering dijumpai para pegawai yang terlambat hadir, sistem manajemen kinerja yang dinilai kurang efektif, yaitu masalah perijinan yang dinilai rumit oleh sebagian masyarakat, kurangnya komitmen pegawai terhadap kualitas kinerja, yaitu ada beberapa pegawai yang selalu menunda waktu dalam menyelesaikan tugas kemudian kompensasi yang dinilai kurang



ilmu pemerintahan dan dapat dijadikan sebagai masukan bagi pemerintah kecamatan dalam meningkatkan kinerja aparat.

## D. Kerangka Dasar Teori

### 1. Peran Camat

#### 1. Peran

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, dinyatakan bahwa peranan merupakan bagian dari tugas atau fungsi utama yang dilaksanakan.

Menurut Dr. Soerjono Soekanto, SH, MA, pengertian dari peranan adalah :

”Merupakan aspek yang dinamis dari kedudukan, status, apabila seseorang melakukan hak-hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya”. (Soerjono Soekanto, Sosiologi Pengantar, hal.20).

Berkaitan dengan pengertian peranan, Ralph Uton menyatakan bahwa peranan mencakup tiga hal utama, yaitu :

- 1) Peranan adalah meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan.
- 2) Peranan adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat atau organisasi.

3) Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang

Dari gambaran pengertian diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pengertian dari peranan merupakan sebuah fungsi atau tugas utama yang dilakukan individu atau organisasi dengan menerapkan sebuah konsep dan peraturan yang akan berpengaruh terhadap sebuah kehidupan masyarakat, organisasi atau struktur sosial.

## 2. Camat

Menurut UU No.32 tahun 2004 yang dimaksud dengan Camat adalah :

“Camat sebagai seorang pemimpin dalam kecamatan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah” (UU No.32 Tahun 2004, Ps 126 : 2)

Menurut Bayu Suryaningrat, Camat adalah :

“Seseorang yang mengepalai dan membina suatu wilayah yang biasanya terdiri dari beberapa desa atau kelurahan” (Bayu Suryaningrat, 1981 : 2).

Dari pengertian diatas, dapat diambil pengertian Camat merupakan perangkat pemerintah yang memimpin dan membina wilayah kecamatan dengan meningkatkan tanggung jawab operasional dan koordinasi dengan berbagai instansi dalam menjalankan

### 3. Peran Camat

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan peran camat adalah suatu tugas atau fungsi utama dari seorang camat dalam menjalankan tugas pemerintahannya di wilayah kecamatan dengan menerapkan konsep dan aturan-aturan untuk mencapai tujuan yang telah di rumuskan oleh berbagai instansi pemerintahan dan lembaga masyarakat lainnya.

Peranan camat dalam organisasi pemerintah wilayah kecamatan menurut Bayu Suryaningrat adalah :

#### 1) Sebagai pimpinan

Camat adalah seorang pemimpin wilayah kecamatan yang diangkat oleh atasannya secara formil dan memiliki hubungan dengan bawahannya berdasarkan aturan-aturan dan terbatas pada hal-hal dan waktu yang tertentu.

#### 2) Sebagai eksekutif

Camat adalah seorang eksekutif. Menurut L Urwiek, tugas seorang eksekutif dirumuskan dalam POSDORB (*planning* / perencanaan, *organizing* / pengorganisasian, *staffing* / kepegawaian, *coordinating* / koordinasi, *reporting* / melaporkan, *budgeting* / keuangan). Dalam melaksanakan tugasnya, seorang camat seharusnya berpegangan pada POSDORB untuk memperoleh hasil kerja yang maksimal. Dalam pengerjaannya seorang

camat harus dapat merencanakan dalam penentuan tujuan serta bisa memilih dan mengelola orang-orang ataupun unit-unit kerja yang dipimpinnya dan mengadakan evaluasi atas apa yang telah dicapai.

3) Sebagai administrator

Camat adalah seorang administrator dalam proses pembangunan di wilayahnya, seperti halnya sebagai eksekutif seorang administrator juga menerapkan POSDORB dan menjalankan prinsip administratif yaitu selalu berpedoman pada tatacara dan aturan yang telah ditetapkan.

4) Sebagai Manajer

Camat sebagai manajer berarti bahwa ia melaksanakan manajemen ilmiah, yaitu menerapkan metode analisa dan hipotesa, pelaksanaan tugasnya berpedoman pada aktivitas manajemen yaitu perencanaan organisasi, pelaksanaan program, kontrol dan evaluasi hasil.

5) Sebagai Pemimpin

Seorang camat harus dapat bertindak sebagai *pilot move* (yang memulai suatu tindakan) untuk diikuti oleh bawahannya untuk merealisasikan program-program kerja yang telah di rencanakan. Seorang pemimpin juga harus

memiliki kemampuan mempengaruhi sehingga orang lain akan dengan sadar mentaatinya.

#### 6) Sebagai Pembina

Camat harus dapat membina masyarakat yang ada di wilayahnya, begitu pula di satuan kerjanya. Camat harus dapat mempelajari dan mengetahui kebutuhan dan kepentingan masyarakat dan bagaimana cara memenuhi kebutuhan tersebut. Segala sesuatu yang dinilai kurang harus diperbaiki dan dibina. Pembinaan tidak saja mencakup pemeliharaan tetapi juga bagaimana cara mengembangkan dan memajukan wilayahnya.

#### 7) Sebagai sesepuh

Camat sebagai sesepuh bukan dilihat dari umurnya tetapi dari segi pengalaman, pengetahuan tutur kata dan perbuatannya. Segala sesuatu yang diperbuat oleh seorang camat selalu dipandang oleh masyarakat, oleh sebab itu ia harus dapat menjadi panutan yang terbaik bagi seluruh masyarakat maupun bawahannya.

## **2. Meningkatkan Kinerja Aparat Kecamatan**

### a. Kinerja

Kinerja merupakan tingkat pencapaian hasil atas pelaksanaan

... ..

pemerintahan, keseluruhan kegiatan yang dilakukan untuk meningkatkan kinerja organisasi termasuk kinerja dari masing-masing individu dan kelompok-kelompok kerja di organisasi tersebut yang dalam pelaksanaannya menggunakan konsep manajemen.

Dari sudut pandang organisasi, alasan-alasan yang paling umum untuk mengembangkan suatu kerangka kerja yang jelas bagi pelaksanaan manajemen kinerja menurut suatu penelitian yang dilakukan oleh the Institute of Personnel Management dalam Amstrong (1944) :

1. Meningkatkan efektivitas organisasi
2. Memberikan motivasi kepada karyawan
3. Memperbaiki pelatihan dan pengembangan
4. Mengubah budaya
5. Menyokong hubungan antara gaji/upah dengan produktivitas
6. Menarik dan mempertahankan staf yang memiliki keahlian
7. Mendukung manajemen yang berkualitas secara keseluruhan.

Dalam sebuah kinerja, dapat dirumuskan beberapa kriteria. Hal ini berkaitan dengan bagaimana para aparat dapat meningkatkan pengetahuan, keahlian, sikap dan perilaku yang akan mempengaruhi

---

Kriteria-kriteria kerja tersebut adalah :

1. Pengetahuan profesional dan teknis

Penguasaan dan penggunaan pengetahuan dan keahlian profesional/ teknis dan berhubungan dengan pekerjaan yang relevan.

2. Pengetahuan organisasional

Yaitu pengetahuan seseorang terhadap konsep kegiatan berorganisasi seperti perencanaan, pembuatan keputusan, komunikasi, struktur keanggotaan dan sebagainya. Pengetahuan tentang organisasi diharapkan dapat membantu seseorang dalam menjalankan tugasnya sebagai bagian dari organisasi tersebut.

3. Antar pribadi dan komunikasi

Yaitu kemampuan untuk membuka hubungan dengan orang lain baik secara individu maupun dalam tim dan untuk menyampaikan serta menerima pesan, secara tatap muka maupun tertulis.

4. Keahlian-keahlian untuk mempengaruhi

Mengambil tindakan untuk mempengaruhi perilaku dan keputusan orang lain.

5. Berpikir kritis

Mampu memahami persoalan, mengidentifikasi

6. Mengelola diri sendiri dan belajar

Kemampuan untuk mempertahankan energi yang diarahkan secara tepat, stamina, mengendalikan diri sendiri dan mempelajari perilaku-perilaku baru. Dalam hal ini adalah hal-hal yang berpengaruh pada aktivitas organisasi.

7. Pencapaian dan tindakan

Berfokus kepada pencapaian hasil, ketekunan untuk segera menjalankan tugas secara berkelanjutan dengan target hasil yang terbaik

8. Inisiatif dan tindakan

Menciptakan dan menghargai gagasan dan sudut pandang baru. Dapat melihat kemungkinan dan berani menentang praktik-praktik yang sudah biasa dilakukan dengan cara yang konstruktif.

9. Sudut pandang strategis

Mampu berpikir secara luas, menganalisis dan menghargai perbedaan sudut pandang.

10. Kapasitas bagi perubahan

Kemampuan untuk menghadapi perubahan yang kompleks dan berkesinambungan, untuk bersikap fleksibel

## b. Aparat Kecamatan

“Kelembagaan pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan terdiri dari kelembagaan pemerintah pusat, pemerintah otonom dan kelembagaan pemerintah desa. Yang tugasnya adalah menyelenggarakan tugas pemerintah dan pembangunan, sedangkan pegawai adalah mereka yang melaksanakan tugas-tugas kelembagaan tersebut” (A. W. Widjaja, 1990 : 71).

Menurut Undang-Undang Otonomi No.32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan kecamatan adalah :

“Wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota”.

Dari uraian diatas maka dapat di simpulkan bahwa aparat kecamatan adalah pegawai-pegawai pemerintahan di wilayah administratif yang berada di wilayah kerja tertentu yang menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan dan dipimpin oleh seorang camat. Dalam penelitian ini yang dimaksud aparat kecamatan adalah pegawai-pegawai yang bekerja pada kantor kecamatan.

## c. Meningkatkan kinerja aparat kecamatan

Berdasarkan judul dan uraian yang telah ada, maka peran seorang camat dalam meningkatkan kinerja aparat kecamatan

para aparat kecamatan sendiri juga harus memiliki kesadaran dan tanggung jawab dalam menjalankan tugasnya yang merupakan bagian dari sebuah sistem wilayahnya yang saling terkait. Dengan adanya kesadaran dari pribadi aparat melalui koordinasi pimpinannya, maka diharapkan akan menncapai hasil yang maksimal.

Adapun indikator tentang hasil kinerja dikemukakan oleh Manginson, yaitu :

- 1) *Quality and thoroughness of work* (mutu dan kemampuan kerja)
- 2) *Volume of work* (volume pekerjaan)
- 3) *Initiative and resourcefulness* (prakarsa dan daya nalar)
- 4) *Knowledge of job, method and procedure* (pengetahuan tentang tugas, metode dan prosedur)
- 5) *Cooperative, atitude and teamwork* (kebersamaan sikap dan kerjasama)
- 6) *Adapbility and ability to learn quickly* (kemampuan menyesuaikan diri dan kemampuan belajar secara cepat)
- 7) *Ability to sepress self clarscin speaking and writing* (kemampuan mengeluarkan buah pikiran secara jelas dalam ucapan dan tertulis)
- 8) *Selector and development of subordinates* (semangat kerja dan kesetiaan bawahan) (Manginson, 1983:300)



## F. Definisi Operasional

Untuk menjelaskan bagaimana peran seorang camat dalam upaya untuk meningkatkan kinerja para aparat yang dipimpinnya maka dapat diukur melalui indikator-indikator sebagai berikut :

### 1. Peran Camat

#### a. Dalam memberikan contoh yang baik dapat dinilai dari :

- Frekuensi kehadiran camat
- Ketepatan waktu kehadiran camat
- Sikap camat dalam menyelesaikan suatu permasalahan
- Sikap dan kerapian keseharian camat

#### b. Dalam memberikan dorongan kepada bawahan dapat dinilai dari :

- Frekuensi camat dalam memberikan arahan dan bimbingan dalam pekerjaan
- Frekuensi camat dalam memberikan saran dalam melaksanakan pekerjaan
- Frekuensi camat dalam memberikan penghargaan dan pujian pada bawahan
- Sikap camat dalam memberikan kesempatan promosi bagi aparat yang berprestasi

#### c. Pengetahuan tentang tugas dan metode dapat dinilai dari :

- Keterkaitan latar belakang pendidikan camat dengan bidang tugas yang diemban

Dalam hal pengetahuan dan metode camat dalam



- d. Pengetahuan tentang tugas dan metode dapat dinilai dari :
  - Keterkaitan latar belakang pendidikan dengan bidang tugas aparat
  - Penerapan pengetahuan dan metode aparat dalam menyelesaikan tugas
  
- e. Semangat dan kesetiaan bawahan dapat dinilai dari :
  - Sikap aparat dalam menyelesaikan tugas atau perintah yang diberikan oleh atasan
  - Kepatuhan aparat berkaitan dengan tugas yang diberikan atasan

## G. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Metode yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah deskriptif kualitatif yang selanjutnya akan menghasilkan data deskriptif yaitu berupa penggambaran tertulis maupun lisan yang diambil dari orang-orang atau obyek yang diamati. Oleh karena itu penelitian ini memfokuskan penggambaran dan saran pemecahan terhadap masalah yang ada, yang dianalisa secara kualitatif.

Adapun ciri-ciri metode deskriptif kualitatif menurut Winarno Surachmad adalah sebagai berikut :

- a. Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang

- b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa (Winarno Soerachmad, Paper, Skripsi, Disertasi, 1971 hal.40).

## 2. Unit Analisa

Penelitian ini dilaksanakan di Kecamatan Pakualaman Kotmadya Yogyakarta dengan unit analisis pegawai kantor kecamatan Pakualaman, dengan menggunakan metode *purposive sampling* (sample bertujuan). Dalam metode ini sample dipilih berdasarkan adanya keterkaitan sample dengan tujuan penulisan. Obyek penelitian adalah camat, sekretaris kecamatan, Kepala seksi, beberapa orang staf kecamatan, aparat kelurahan serta beberapa orang masyarakat.

## 3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam mengumpulkan data-data, penyusun akan menggunakan beberapa teknik yaitu :

### a. Observasi

Observasi merupakan metode pengumpulan data dimana peneliti mengadakan pengamatan terhadap hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas pada penelitian dan hasilnya merupakan bagian sumber dari sebuah tujuan penelitian.

Pengamatan dalam penyusunan penelitian ini yaitu

kepercayaan serta peranan camat dalam meningkatkan kinerja aparat kecamatan.

b. Wawancara

Wawancara merupakan komunikasi atau percakapan dengan maksud memperoleh data-data atau informasi tertentu. Dalam hal ini hasil dari wawancara tersebut akan digunakan sebagai keterangan atau informasi penyusunan penelitian. Proses percakapan dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara (interviewer) yang mengajukan pertanyaan-pertanyaan dan pihak yang kedua adalah pihak yang diwawancarai sebagai narasumber yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut.

c. Kuisisioner (daftar pertanyaan)

Menurut Sutrisno Hadi, questioner atau kuisisioner adalah daftar pertanyaan untuk memperoleh jawaban-jawaban dari responden.

Ada dua cara penerapan metode kuisisioner :

1. Kuisisioner terbuka

Yaitu daftar pertanyaan dimana jawaban

dan cara pengungkapan bermacam-macam

sehingga responden dapat memberikan jawaban secara bebas sesuai dengan yang dipertanyakan.

## 2. Kuisioner berstruktur

Yaitu daftar pertanyaan yang dibuat sedemikianrupa sehingga responden dibatasi dalam memberikan jawaban pada beberapa alternatif.

## e. Dokumentasi

Data dokumentasi biasanya dipergunakan untuk mendapatkan data sekunder yaitu dengan mengumpulkan data yang diperoleh dari catatan-catatan, arsip-arsip dan dokumen maupun gambar monografi yang ada di lokasi penelitian. Data sekunder ini diharapkan dapat menjadi bahan tambahan dalam menganalisa permasalahan di dalam penelitian ini.

## 4. Jenis Data yang Digunakan

### 1. Data Primer

Yaitu data otentik atau data langsung dari tangan pertama yang menyangkut pendapat responden tentang variabel

Yaitu data yang dikutip dari sumber lain sehingga tidak bersifat asli, karena diperoleh dari sumber kedua, ketiga dan seterusnya. Data sekunder dapat juga diperoleh dari buku, arsip, dan dokumentasi lainnya.

## 5. Analisa Data

Menurut Patton analisis data adalah proses mengatur urusan dan mengorganisasikannya ke dalam suatu pola kategori dan satuan uraian kerja (Patton, 1980 :268).

Analisa data merupakan proses yang dilakukan dalam penelitian setelah melalui pengumpulan data-data atau informasi.

Teknik analisis data ini dapat dilakukan dengan cara :

- a. Membandingkan data hasil pengamatan dengan hasil wawancara
- b. Membandingkan apa yang dikatakan oleh masyarakat atau khalayak umum dengan apa yang dikatakan oleh unit analisis atau obyek penelitian
- c. Membandingkan perspektif masyarakat dengan kondisi yang sebenarnya di lokasi penelitian.
- d. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen