

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Tujuan Negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum di dalam Undang-Undang Dasar 1945 ialah untuk membentuk suatu pemerintahan Negara yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, keadilan sosial dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Terselenggaranya pemerintahan yang baik merupakan persyaratan bagi setiap pemerintahan yang mewujudkan aspirasi masyarakat dan untuk mencapai tujuan serta cita-cita bangsa dan bernegara. Dalam menyelenggarakan pemerintahan di Negara Republik Indonesia untuk mempermudahnya maka wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari pemerintah pusat, pemerintah daerah dan pemerintah desa. Kedudukan pemerintah daerah diatur dalam UUD 1945 pasal 18 ayat (1) sebagaimana dijelaskan bahwa Negara

Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang. Dari penjelasan diatas terlihat salah satu tujuan negara Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum yang mana dimaksud ialah manusia berada dalam kondisi makmur, maka dari itu pemerintah memiliki fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan serta salah satu fungsi pemerintah adalah pemberdayaan Rasyid (dalam Istiah,2011:36)

Selanjutnya didalam Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah juga dijelaskan tentang pembagian urusan pemerintah Pusat dan Daerah, pada bagian ketiga yaitu urusan pemerintah konkuren yang dijelaskan dalam pasal 11 dan 12 sebagai berikut:

1. Urusan pemerintah konkuren sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas urusan pemerintah wajib dan urusan pemerintah pilihan.
2. Urusan pemerintah wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar.
3. Urusan pemerintah wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah urusan pemerintah wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasa.
  1. Urusan pemerintah wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat (2) meliputi:
    - a. Pendidikan
    - b. Kesehatan
    - c. Pekerjaan umum dan penataan ruang
    - d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman
    - e. Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, dan
    - f. Sosial
  2. Urusan pemerintah wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat (2) meliputi:
    - a. Tenaga kerja
    - b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
    - c. Pangan

- d. Pertanahan
- e. Lingkungan hidup
- f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
- g. Pemberdayaan masyarakat dan desa
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
- i. Perhubungan
- j. Komunikasi dan informatika
- k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah

Berdasarkan UU No.23 Tahun 2014 yang terdapat pada pasal 12 tersebut disebutkan bahwa salah satu urusan kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah adalah urusan pemerintah wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar yaitu urusan pemberdayaan masyarakat dan desa. Undang-undang pemerintah daerah nomor 23 tahun 2014 juga menyatakan bahwa kecamatan di pimpin oleh camat yang dalam menjalankan tugasnya mendapat pelimpahan sebagian kewenangan dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota.

Kemudian Peraturan pemerintah Nomor 19 tahun 2008 kedudukan Kecamatan merupakan perangkat Daerah Kabupaten atau kota sebagai pelaksana teknis kewilayahan yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan di pimpin oleh Camat. Tugas Camat dalam mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan dijabarkan dalam peraturan pemerintah Nomor 19 tahun 2008 tentang Kecamatan pada pasal 16 yaitu:

- 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;

Peraturan pemerintah republik Indonesia nomor 19 tahun 2008 tentang kecamatan menjelaskan bahwa salah satu tugas camat adalah mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat. Koordinasi merupakan suatu upaya yang dilaksanakan oleh kepala wilayah, dalam hal ini dilakukan camat sebagai pimpinan kecamatan guna mencapai keselarasan, keserasian dan keterpaduan diantara beberapa pihak yang terkait didalam menjalankan suatu kebijakan peraturan bersama. Koordinasi sebagai salah satu fungsi manajemen dapat didefinisikan sebagai suatu proses pelaksanaan sejumlah pendekatan serta kebijakan dalam rangka menyamakan persepsi dan tindakan sebageian dari atau seluruh personil terhadap permasalahan yang dihadapi serta pencapaian tujuan organisasi.

Koordinasi adalah suatu usaha yang sinkron dan teratur untuk menyediakan jumlah dan waktu yang tepat, dan mengarahkan pelaksanaan untuk menghasilkan suatu tindakan yang seragam dan harmonis pada sasaran yang di tentukan. Dari batasan tersebut dapat dikatakan bahwa koordinasi dilaksanakan pada sinkronisasi untuk mendapatkan hasil,waktu yang pantas, selaras dalam rangka mencapai tujuan. Kegiatan melakukan koordinasi melekat dengan camat

karena camat merupakan perpanjangan tangan Bupati dalam memimpin pemerintahan dikecamatan.

Selanjutnya pasal 3 ayat 1 Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 78 tahun 2011 tentang Uraian Tugas dan Tata Kerja Jabatan Struktural Pada Kecamatan menyatakan uraian tugas camat yang 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 umum ;
- e. Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintah ditingkat kecamatan ;
- f. Membina penyelenggaraan pemerintah desa / kelurahan ;
- g. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugas dan / atau yang belum dilaksanakan pemerintah desa atau kelurahan ;
- h. Mengevaluasi dan menilai hasil pelaksanaan tugas para bawahan dilingkungan kecamatan ;

Dari uraian tugas camat diatas terlihat salah satu tugas umum camat adalah mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat. Saat ini banyak program-program pembangunan dan pemberdayaan yang diberikan oleh pemerintah yang bertujuan untuk mengurangi kasus kemiskinan dan lebih memberdayakan masyarakat. Namun, dari berbagai program yang telah dilaksanakan oleh pemerintah masih terdapat kekurangan-kekurangan dalam pelaksanaannya terutama dalam pemberdayaan.

Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah pendekatan yang memberikan kesempatan, wewenang yang lebih besar kepada masyarakat terutama masyarakat lokal untuk mengelola proses pembangunannya.

Kabupaten Rokan Hulu adalah salah satu kabupaten diprovinsi Riau dengan ibu kotanya terletak di Pasir Pangaraian. Kabupaten Rokan Hulu juga disebut dengan "Negeri Seribu Suluk". Kabupaten yang mengalami pertumbuhan penduduk yang cukup baik ini selalu berkerja keras untuk meningkatkan sarana dan prasarana dengan tujuan mempermudah masyarakat dalam meningkatkan taraf ekonomi dan mempermudah para investor untuk dapat menanamkan modal didaerah ini, namun visi yang sudah ada belum terlaksana dengan baik terutama dalam melaksanakan kegiatan pemberdayaan masyarakat terutama di kecamatan Kunto Darussalam.

Kecamatan Kunto Darussalam merupakan salah satu kecamatan yang terletak dikabupaten Rokan Hulu. Kecamatan Kunto Darussalam memiliki 12 desa dan 1 kelurahan dengan pusat pemerintahan dikota lama. Secara kelembagaan Camat berperan menjadi koordinator pembangunan didesa pada wilayah kinerjanya. Camat juga memiliki tugas dan fungsi yang harus dijalankan.

Tugas dan fungsi dari kecamatan, terutama tugas pokok dan fungsi dari Kecamatan Kunto Darussalam adalah membantu bupati dalam menyelenggarakan pemerintahan. Pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan serta melaksanakan tugas pemerintah lainnya yang tidak termasuk dalam tugas perangkat daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud Camat Kunto Darussalam mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. Penyusunan visi dan misi Kecamatan yang sesuai dengan visi dan misi daerah;
- b. Mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan;

- c. Pengkordinasian setiap kebijakan kecamatan;
- d. Pembinaan administrasi perkantoran;
- e. Pendistribusian tugas-tugas kepada bawahan menurut prinsip-prinsip manajemen;
- f. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan masyarakat;
- g. Pengkoordinasian penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- h. Pengkoordinasian pelaksanaan perlindungan dan pemberdayaan masyarakat;
- i. Pembinaan tata laksana pemerintahan Kecamatan;

Sementara struktur organisasi yang berada di Kecamatan Kunto Darussalam dapat dilihat dibawah ini:

1. Camat
2. Sekretaris Camat
3. Seksi tata pemerintahan
4. Seksi pemberdayaan masyarakat desa dan kelurahan
5. Seksi ketentraman dan ketertiban umum

Dilihat dari salah satu tugas yang dimiliki oleh camat di kunto darussalam adalah sebagai koordinator pelaksanaan perlindungan dan pemberdayaan masyarakat. Disini penulis hanya memfokuskan pada program pemberdayaan masyarakat pada bidang ekonomi produktif yang mengarah pada bantuan ternak sapi dan infrastuktur desa kunto Darussalam.

Hal ini disebabkan karena salah satu program yang sangat diprioritaskan, sehingga program ini masih butuh koordinasi yang baik dari kecamatan, supaya masyarakat dapat lebih mengembangkan hasil ternak yang lebih baik dan dengan hasil ternaknya bisa menghasilkan uang yang baik sehingga mengangkat perekonomiannya. Sementara bantuan infrastukturnya dapat memudahkan masyarakat dalam melakukan aktifitas sehari hari dan membantu untuk mendidik generasi yang lebih baik.

Dari pemaparan di atas Camat selaku pimpinan pada kecamatan dan sebagai koordinator dalam kegiatan pemberdayaan, sehingga jika dilihat dahulu pengertian koordinasi menurut Terry dalam (Hasibuan, 2006:85) adalah suatu usaha yang sinkron dan teratur untuk menyediakan jumlah dan waktu yang tepat, dan mengarahkan pelaksanaan untuk menghasilkan suatu tindakan yang seragam dan harmonis pada sasaran yang telah ditentukan, dapat diketahui bahwa koordinasi merupakan penyeragaman, penyesuaian yang dilakukan seorang pemimpin sehingga koordinator merupakan orang yang menyingkronkan, mempersatukan serta mengarahkan.

Berikut dapat dilihat daftar kegiatan pemberdayaan pada bidang ekonomi produktif yang mengarah pada bantuan ternak sapi, hal ini dapat dilihat dibawah ini:

**Tabel I.1 Daftar kegiatan pemberdayaan pada bidang ekonomi produktif.**

No.	Desa	Jenis kegiatan	Volume	Banyaknya Orang
1	2	3	4	5
1.	Pasir indah	Bantuan ternak sapi	8 kelompok	Kelompok 1 1. Samijan 2. Sumarno 3. Kelik.  Kelompok 2 1. Marwan 2. Warto  Kelompok 3 1. Suryono 2. Suriman  Kelompok 4 1. Paino 2. Hasibuan  Kelompok 5 1. Siregar 2. Karto  Kelompok 6

1	2	3	4	5
2.	Pasir luhur	Bantuan ternak sapi	5 kelompok	1. Kartaji 2. Kamiran  Kelompok 7 1. Suratno Suminok  Kelompok 8 1. Karmin Suseno  Kelompok 1 1. Suyatno 2. Ngatijo 3. Paiman  Kelompok 2 1. Karsan 2. Kardi 3. Kamijan  kelompok 3 1. Slamet 2. Wahyu 3. Supri  Kelompok 4 1. Tukira 2. Ngatini 3. Samid  Kelompok 5 1. Yatno 2. Sumirja 3. Poniran
3.	Bukitintan makmur	Bantuan ternak sapis	3 kelompok	Kelompok 1 1. Jainuri 2. Suparman  Kelompok 2 1. Paijan 2. Kamid  Kelompok 3 1. Komari 2. Sarni

*Sumber: Kantor Camat Kunto Darussalam*

Dari tabel diatas maka dapat disimpulkan bahwa dari keseluruhan desa di kunto Darussalam yang terdiri dari 12 desa1 kelurahan hanya 3 desa yang dapat bantuan ternak sapi.Hal ini seharusnya yang harus diawasi dengan baik oleh

camat dikunto Darussalam supaya pembagian bantuan ini merata keseseluruh desa.

Selanjutnya kegiatan pemberdayaan infrastuktur yang ada di desa kunto Darussalam juga masih ditemukan masalah-masalah yang peneliti temukan (misalnya jalan yang masih belum diperbaiki atau berlubang, fasilitas sekolah yang belum memadai,dll), agar program tersebut berjalan dengan baik sehingga seluruh masyarakat kunto Darussalam dapat menikmati hasil yang diberikan dan merasa hidup nyaman dengan terpenuhinya kebutuhan yang mereka perlukan. Adapun daftar kegiatan pemberdayaan desa di Kecamatan Kunto Darussalam dapat dilihat Tabel di bawah ini:

**Tabel I.2 Daftar Kegiatan pemberdayaan Masyarakat Mengenai Pembangunan infrakstruktur Kecamatan kunto Darussalam.**

No	Desa	Jenis Kegiatan	Volume
1	2	3	4
1	Bukit Intan Makmur	1. Pengaspalan Jalan AMD 2. Pembangunan Gedung SMK LMPD dan MCK	5 Km 1 Lokal
2	Sungai Kuti	1. Pengaspalan Jalan Utama Desa 2. Penambahan Los Pasar	21 Km 4 Unit
3	Bagan Tujuh	1. Pegaspalan Jalan Bagan Tujuh Kota Lama 2. Pembuatan Gorong-gorong	4 Km 8 M
4	Tanah Datar	1. Pembangunan Gedung Paud 2. Gorong-gorong	8x24 M 1x6 M
5	Muara Intan	1. Pembukaan Jalan 2. Gedung Sekolah	800 M 3 lokal
6	Intan Jaya	1. Pembangunan Kantor Desa 2. Rehap Balai Desa	1 Unit 1 Unit
7	Kota Intan	1. Semenisasi Jalan 2. Penimbunan Jalan	500 M 100 M
8	Pasir Indah	1. PengerasanJalanPorosDesa 2. CuciParet	4 Km 4Km
9	Kota Baru	1. Pengerasandanpeninggianbadanjalan. 2. Pembangunan serbaguna.	7 Km 1 Unit

1	2	3	4
10	Muara Dilam	1. Pembangunan Jalan Beton Semenisasi 2. Pembangunan Kios Pasar	500m 3 Unit
11	Kota Raya	1. Penimbunan Jalan 2. Pengerasan Jalan	100 m 3 Km
12	Pasirluhur	1. Pengerasan Jalan Poros 2. Rehap Gedung Balai Desa	5 Km 9x9 m
13	Kelurahan Kota Lama	1. Semenisasi Jalan Dalam Kelurahan Kota Lama 2. Kelanjutan pembangunan Jalan Kembar	1000 m 1 Km

*Sumber: Kantor Camat Kunto Darussalam, 2015.*

Dari data diatas mengenai pembangunan infrastruktur desa pada kecamatan Kunto Darussalam yang berjumlah 12 desa 1kelurahan yang mana penulishanyamenggunakan 7 Desa dalam penelitian ini. Dari 7 Desa, terlihat bahwa pembangunan pada desa di Kecamatan Kunto Darussalam meliputi, jalan, pembangunan serta infrastuktur yang lain. Tetapi dalam pelaksanaan pemberdayaan masyarakat mengenai pembangunan infrastruktur masih terdapat beberapa masalah yang terjadi sehingga fungsi camat sebagai koordinasi kegiatan pemberdayaan masyarakat masih terlihat belum optimal, padahal tugas camat sebagai koordinasi diperlukan untuk menetralsisir permasalahan yang terjadi pada Kecamatan Kunto Darussalam khususnya mengenai pemberdayaan masyarakat mengenai pembangunan infrastruktur.

Sehingga camat kurang memberikan penggarahan yang berupa informasi mengenai jenis-jenis kegiatan pemberdayaan kepada masyarakat dan lembaga desa yang ada di kecamatan Kunto Darussalam.

Dari pemaparan latar belakang diatas serta hasil prasurvey yang penulis lakukan, dapat diketahui fenomena yang terjadi yaitu:

1. Dimana terdapat tidak adanya koordinasi yang dilakukan oleh camat mengenai berbagai kegiatan pemberdayaan masyarakat di Kecamatan Kunto Darussalam yang dilakukan Camat kepada pemerintah desa, lembaga desa dan masyarakat desa yang ada di kecamatan kuntodarussalam sehingga masyarakat kurang mengetahui mengenai berbagai kegiatan pemberdayaan masyarakat.
2. Terindikasi bahwa Camat Kunto Darussalam masih kurang dalam menjalankan program kerjanya, sebagaimana yang diatur dalam peraturan pemerintah nomor 19 tahun 2008 tentang kecamatan terutama pasal 15 poin (a) yaitu mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat, hal tersebut terlihat dari pembangunan infrastruktur yang meliputi jalan serta pembangunan lainnya masih belum optimal.
3. Terindikasi belum maksimalnya koordinasi Camat dengan Lembaga Permasyarakatan Desa (LPD) terhadap Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) di Kecamatan Kunto Darussalam.

Berdasarkan fenomena-fenomena yang terjadi peneliti menganggap bahwa fenomena tersebut adalah masalah koordinasi camat yang kurang baik dalam menjalankan tugas dan fungsinya khususnya mengenai pelaksanaan dan pemberdayaan masyarakat. Berasal dari fenomena sebagaimana ditemukan dan telah dijelaskan diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : “ **Pelaksanaan Tugas Camat Dalam Mengkoordinasikan Kegiatan Masyarakat Di Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu**”.

## B. Rumusan Masalah

Salah satu tugas umum camat adalah mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat. pentingnya kegiatan ini mengingat pemerintah melakukan kerja sama dengan kelompok masyarakat untuk membangun bersinergi baik dilakukan oleh berbagai lembaga swadaya masyarakat di setiap desa dapat lebih dioptimalkan. Pemberdayaan adalah salah satu fungsi pemerintah yang penting, di mana pemerintah memberikan masyarakat kesempatan untuk dapat mensejahterakan hidupnya sendiri dengan bantuan dari pemerintah dan dikembangkan oleh masyarakat. khususnya di Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu. Kenyataannya, masih terdapat camat kurang baik dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai koordinasi khususnya mengenai pelaksanaan pemberdayaan masyarakat.

Dari permasalahan yang telah diuraikan di atas mengenai masih belum baik pelaksanaan tugas camat dalam mengkoordinasikan pemberdayaan masyarakat di Kecamatan Kunto Darussalam, maka dapat dirumuskan permasalahan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Pelaksanaan Tugas Camat Dalam Mengkoordinasikan Kegiatan Pemberdayaan Masyarakat Di Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu?
2. Bagaimana faktor-faktor penghambat Pelaksanaan Tugas Camat Dalam Mengkoordinasikan Kegiatan Pemberdayaan Masyarakat Di Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu?

### C. Tujuan dan kegunaan penelitian

#### Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan tugas camat dalam mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat di Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat pelaksanaan tugas camat dalam mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat di Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu.

#### Ada pun kegunaan penelitian ini adalah:

1. Sebagaimana sumbangan pemikiran bagi ilmu pengetahuan khususnya ilmu pemerintahan.
2. Untuk pemerintah di Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu agar dapat mengkoordinasikan dengan baik mengenai pemberdayaan masyarakat di Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu.
3. Sebagai bahan masukan dan perbandingan peneliti lainnya yang berminat membahas masalah ini lebih lanjut tentang permasalahan yang sama dimassa yang akan datang.