**BAB I**

**PENDAHULUAN**

**1.1 Latar Belakang Penelitian**

Kecamatan adalah sebuah pembagian wilayah administratif negara Indonesia di bawah Kabupaten atau Kota. Sebuah kecamatan dipimpin oleh seorang camat dan dipecah kepada beberapa kelurahan dan desa-desa. 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 yang mempunyai wilayah kerja tertentu dibawah pimpinan Camat. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa, 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 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. 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 dam instansi pemerintah lainya di wilayah kecamatan. Yang dimaksud dengan mengkoordinasikan bertujuan untuk mendorong kelancaran berbagai kegiatan ditingkat kecamatan dan penyelenggaraan tugas pemerintahan lainya dikecamatan. 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 perangkat daerah. 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”. Sejalan dengan itu, Camat tidak lagi ditempatkan sebagai Kepala Wilayah dan Wakil Pemerintah Pusat, melainkan sebagai perangkat daerah. Seperti yang dikatakan oleh Koeswara Kertapradja (2007), 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 penyelengaraan tugas-tugas umum pemerintahan dalam wilayah kecamatan.Sedangkan didalam pasal 126 ayat (3) huruf a undang-undang Nomor 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 memposisikan Camat sebagai kepala wilayah. Camat mempunyai kedudukan, tugas, fungsi, dan wewenang dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui sekretariat daerah, tugastugas umum pemerintah yang diselenggarakan oleh Camat meliputi beberapa hal menurut PP No. 19 Tahun 2008 pasal 15 ayat (1) yang berbunyi camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang diantaranya adalah mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat, mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan, mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum, mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan, membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan, melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerint ahan desa atau kelurahan. Fungsi Camat dalam menjalankan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati seperti urusan otonomi daerah, yang meliputi pelaksanan dan pengoordinasian Bidang Pemerintahan, Ketentraman dan Ketertiban umum, Pemberdayaan Masyarakat serta Kesejahteraan Sosial, fungsi camat dalam melaksanakan tugasnya. 6 Berdasarkan pada Pasal 126 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka tugas utama Camat adalah menyelenggarakan pemerintahan umum berdasarkan kewenangan menangani sebagian urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepadanya oleh Bupati/Walikota dan ditambah dengan tugas umum pemerintahan yang telah diuraikan dalam Pasal 126 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Artinya, tugas pokok Camat tetap melaksanakan kewenangan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota dan disertai dengan tugas umum pemerintahan. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, fungsi pokok yang diemban Kecamatan sebagai unit administrasi, diarahkan untuk melaksanakan pelimpahan tugas dan wewenang dari Pemerintah Kabupaten/Kota yang terkait dengan otonomi daerah. Selain itu, melalui Camat, Kecamatan juga dilekati dengan sejumlah fungsi umum penyelenggaraan pemerintahan seperti koordinasi, pembinaan dan pelaksanaan pelayanan masyarakat.

Secara yuridis formal, fungsi ini tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pasal 126, ayat (2) dan ayat (3). Mengenai penugasan yang terkait dengan otonomi daerah, ayat (2) dari regulasi ini menyebutkan bahwa “Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah”. Camat mendapatkan 2 jenis kewenangan sekaligus dalam UU No. 32 Tahun 2004, yaitu bersifat atributif dan delegatif. Kewenangan atributif camat dijelaskan pada pasal 126 ayat (3), yaitu untuk melaksanakan beberapa tugas umum pemerintahan. Mandat delegatif dijelaskan pada ayat (2) pasal tersebut, yakni wewenang delegatif yang diberikan oleh kepala daerah yang bersangkutan. Selanjutnya, pada ayat (4) disebutkan bahwa camat diangkat oleh Kepala Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang menguasai urusan teknis pemerintahan, atas usul Sekretaris Daerah. Ayat (5) menerangkan pertanggung jawaban Camat adalah kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Dalam Undang-Undang terbaru No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengganti dari Undang-Undang No.32 tahun 2004, Camat memiliki tugas dalam membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan Desa/Kelurahan (Pasal 225 huruf [g]), yang dimaksud membina dan mengawasi adalah bentuk fasilitasi yang diberikan kepada desa terkait dengan administrasi, selain itu karena desa dalam menyelenggarakan pemerintahan diberikan dana oleh pemerintah daerah sehingga camat diberi kewenangan dalam membina dan mengawasi dalam kegiatan yang dilakukan oleh desa.7 Sebagaimana diketahui, dengan titik berat otonomi daerah yang diletakkan pada pemerintah kabupaten pada saat ini, sentralisasi telah berpindah tempat. Titik tolak yang semula berada pada pemerintah pusat dan sekarang berada pada tingkat kabupaten/kota, dengan sentrum berada di tangan kepala daerah dan lembaga perwakilan daerah. Artinya semua pengaturan dan pengurusan pembangunan, pembinaan sosio-kemasyarakatan dan pemerintahan secara umum tersentralisasi di pemerintah daerah. Secara faktual, UU No. 32 Tahun 2004 hanya memberikan kewenangan yang sempit dan terbatas bagi camat untuk berperan maksimal bagi masyarakatnya. Kewenangan-kewenangan itu hanya berkisar pada fungsi-fungsi pelayanan yang marjinal dan secara politik lokal amat sangat tidak prestisius, kewenangan camat pada saat ini hanyalah sebatas membuat rekomendasi kependudukan ke kabupaten/kota, pembuatan KTP (beberapa daerah sudah diambil oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil), serta surat cuti dan distribusi gaji bagi pegawai kecamatan. (Muliawaty, 2013)

Sebelum disahkannya Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, Desa dibawah Pemerintahan daerah, secara hirarkis kepemerintahannya, Desa dibawah kecamatan. Akan tetapi setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 6 tentang Desa tersebut maka ada pergeseran dan perubahan dalam fungsi pemerintahan salah satunya kecamatan. Desa tidak lagi menjadi bagian dari Pemerintahan daerah, Desa adalah kesatuan wilayah yang berdiri sendiri yang otonom, sehingga ketika camat ingin melakukan sesuatu hal terkait urusan dengan desa maka harus ada peraturan yang mengatur sendiri seperti peraturan daerah maupun peraturan bupati/walikota.

Pasca disahkannya Undang-Undang tentang Desa, maka secara yuridis Desa keluar dari rezim pemerintahan daerah, dan secara tidak langsung Camat yang merupakan bagian dari pemerintahan Daerah, jadi posisi desa tidak lagi dibawah kecamatan, karena desa adalah kesatuan hukum otonom, yang diberi dana dari pusat melalui Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri penyelenggaraan pemerintahan diwilayahnya (Desa).

Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 merupakan Undang-Undang yang mengatur tentang Desa, didalamnya tidak mengatur tentang Camat. Dalam pasal 5 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014, “Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota”, secara hirarkis Desa berada dibawah Bupati/Walikota. Kewenangan desa juga dijelaskan dalam pasal 18 bahwa “kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelakanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa, berdasar prakarsa masyarakat,hak asal usul dan adat istiadat desa”. Dalam hal penugasan dari pemerintah daerah kepada desa juga dijelaskan dalam pasal 22 bahwa “penugasan dari pemerintah dan atau pemerintah daerah kepada desa meliputi penyelenggaraaan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.” Adanya undang-undang desa selain sebagai payung hukum terhadap pelaksanaan pemerintahan desa juga menguatkan otonomi desa.

Otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan pemberian dari pemerintah. Selanjutnya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut Dengan lahirnya undang-undang desa tersebut akan merubah fungsi-fungsi pemerintahan terutama terkait dengan tugas pokok dan fungsi kecamatan. Dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya terhadap desa,camat harus berpedoman terhadap peraturan baik undang-undang maupun Peraturan daerah atau Peraturan bupati, sehingga dengan adanya peraturan tersebut akan terstruktur terkait dengan bagaimana tugas pokok dan fungsi camat. Jadi dengan adanya pergeseran fungsi Camat tersebut, penulis ingin melihat transisi tugas pokok dan fungsi Camat dari Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2008 tentang Kecamatan ke Undang-Undang No 6 tahun 2014 tentang Desa. Ketetapan MPR RI No. XI/MPR/1999 Tentang penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional yang berkeadilan serta pertimbangan keuangan pusan dan daerah kerangka negara kesatuan republik indonesia.

Undang Undang No.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah sebagaimana telah di ubah dua kali terakhir dengan undang undang No.12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas undang undang No.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah Sesuai intruksi presiden No.7 tahun 1999 disebutkan bahwa dalam pelaksanaan pnyusunan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dilakukan dengan mempersiapkan dan menyusun perencanaan strategis yang selanjutnya disebut renstra adalah rencana lima tahun yang menggambarkan visi,misi,tujuan sasran , kebijakan program dan kegiatan.

Penyusunan renstra kantor Kecamatan Sidamulih Kabupaten Pangandaran dimaksudkan sebagai upaya dalam rangka pelaksanaan tugas pokok dan fungsi kantor Kecamatan Sidamulih Kabupaten Pangandaran. Adapun tujuannya untuk mewujudkan kemampuan dan kemandirian masyarakat dalam mendorong memotivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya. Hubungan renstra kantor Kecamatan Sidamulih Kabupaten Pangandaran dengan dokumen perencanaan lainnya dapat mendukung seluruh kegiatan pemerintahan di segala bidang dengan situasi dan kondisi masyarakat yang aman tentram , tertib melalui langkah langkah prioritas pembangunan sesuai dengan tujuan dan sasaran masing masing organisasi atau instansi.

Berdasarkan hasil penjajagan yang peneliti lakukan pada Kecamatan Sidamulih Kabupaten Pangandaran peneliti menemukan permasalahan bahwa pelayanan yang diberikan belum sepenuhnya memeuaskan. Hal ini dapatdilihat dari indicator-indikator sebagai berikut :

1. ***Tangibles* (Bukti Langsung),** masih rendah terlihat dari kurangnya kenyamanan tempat, contohnya masih kurang luas tempat tunggu bagi mayarakat yang akan melakukan proses pelayanan ataupun lainnya dan kurangnya lahan parker terutama lahan parker yang berkendara roda 4.
2. ***Responsiveness (*Daya Tanggap),** belum optimal terlihat dari pelayanan belum cepat, contohnya keluhan yang sekarang dialami oleh masyarakat kadang kala tidak diselesaikan dengan cepat sesuai dengan ketepatan waktu yang telah dijanjikan oleh pegawai.

Permasalahan tersebut terjadi diduga oleh peneliti disebabkan karena displin kerja para pegawai masih rendah. Hal ini dilihat berdasarkan ciri-ciri disiplin kerja sebagaiberikut:

1. **Kehadiran** , belum optimalnya kehadiran dari pegawai contohnya masih banyak pegawai yang tidak hadir dengan alasan yang tidak jelas.
2. **Ketaatan Pada Peraturan Kerja** , tingkat ketaatan pegawai masih rendah dalam mematuhi peraturan kerja yang ada. Contohnya : dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat masih butuh waktu lama padahal seharusnya hanya satu hari jadi. Dan masih banyak pegaawai yang tidak di tempat saat jam kerja.

Peneliti memberikan judul : **“ Pengaruh Disiplin Kerja Pegawai Terhadap Kualitas Pelayanan di Kecamatan Sidamulih Kabupaten Pangandaran ( Studi Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga) "**

**1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian diatas maka ada beberapa rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu :

1. Seberapa besar pengaruh disiplin kerja pegawai terhadap kualitas pelayanan di Kecamatan Sidamulih Kabupaten Pangandaran?
2. Apa saja yang menjadi hambatan di dalam pengaruh disiplin kerja pegawai terhadap kualitas pelayanan di Kecamatan Sidamulih Kabupaten Pangandaran ?
3. Usaha-usaha apa saja yang harus dilakukan untuk mengatasi hambatan-hambatan pengaruh disiplin kerja terhadap kualitas pelayanan di Kecamatan Sidamulih Kabupaten Pangandaran ?

**1.3 Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui bagaimana pengaruh disiplin kerja terhadap kualitas pelayanan di Kecamatan Sidamulih Kabupaten Pangandaran.
2. Mengetahui hambatan- hambatan dalam pengaruh disiplin kerja terhadap kualitas pelayanan di Kecamatan Sidamulih Kabupaten Pangandaran.
3. Mengetahui usaha-usaha dalam mengatasi hambatan terkait dengan pengaruh disiplin kerja terhadap kualitas pelayanan di Kecamatan Sidamulih Kabupaten Pangandaran.
   1. **Kegunaan Penelitian**
4. **Kegunaan Teoritis**

Kegunaan teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan pengalaman serta memperoleh wawasan dalam menerapkan teori-teori yang peneliti peroleh selama perkuliahan di Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, khususnya mengenai disiplin pegawai dan kualitas pelayanan.

1. **Kegunaan Praktis**

Kegunaan praktis, hasil penelitian diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan masukan dan motivasi kepada kantor Kecamatan Sidamulih Kabupaten Pangandaran untuk meningkatkan disiplin kerja dan kualitas pelayan kepada masyarakat.