

## **BAB II**

### **TELAAH PUSTAKA**

#### **1.1 Pengertian Fungsi**

Fungsi adalah kegiatan pokok yang dilakukan dalam suatu organisasi atau lembaga. Adapun menurut J.S. Badudu dan Sutan Mohammad Zain dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, mengemukakan fungsi adalah jabatan atau kedudukan (Badudu dan Sutan, 1996:412). Berdasarkan pendapat diatas, bahwa fungsi menandakan suatu jabatan dalam sebuah organisasi yang menggambarkan akan tugas dan fungsinya.

Sejalan pendapat tersebut diatas, menurut Ernie Tisnawati Sule dan Kurniawan Saefullah mendefinisikan fungsi-fungsi manajemen sebagai serangkaian kegiatan yang dijalankan dalam manajemen berdasarkan fungsinya masing-masing dan mengikuti satu tahapan-tahapan tertentu dalam pelaksanaannya (Sule, 2006:8).

Pendapat tersebut mengemukakan, bahwa fungsi-fungsi manajemen merupakan kegiatan yang harus dilaksanakan dalam sebuah organisasi untuk mencapai tujuan yang diinginkan berdasarkan tingkatan-tingkatan yang telah diberikan kepada yang menjalankan kegiatan fungsi manajemen tersebut. Defenisi fungsi tersebut merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pegawai baik itu fungsi manajerial maupun fungsi operatif (teknis), yang pada hakikatnya bertujuan untuk melakukan kegiatan-kegiatan dengan pekerjaan yang dijabat seseorang.

#### **1.2 Kedudukan, Tugas dan Fungsi Camat**

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 :

1. Pasal 126 ayat 2, menyatakan bahwa Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota untuk menangani segala urusan otonomi daerah.
2. Pasal 126 ayat 4, menyatakan bahwa Camat diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
3. Pasal 1296 ayat 5, menyatakan bahwa Camat bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota.

Hal-hal yang menjadi tugas camat merupakan satu kesatuan yang satu sama lainnya tidak dapat dipisahkan. Pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Camat sebagai pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah, kegiatan operasionalnya diselenggarakan oleh seksi dan kelompok jabatan fungsional menurut bidang dan tugasnya masing-masing. Camat secara teknis operasional maupun teknis administratif berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah, dan dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan hubungan fungsional dengan instansi lain yang berkaitan dengan fungsinya.

Dari penjelasan di atas dapat dikatakan bahwa Camat merupakan administrator bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan yang menerima pelimpahan

sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota dan Camat pun harus bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota.

### **1.3 Pengertian Pemerintah**

Pemerintah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden beserta pembantu-pembantunya. Pemerintah itu adalah suatu badan/lembaga negara (statis). Sedangkan yang dilakukan pemerintah (dinamis) secara umum yang dimaksud dengan pemerintah adalah bagaimana caranya mengendalikan suatu negara didalam usahanya untuk mencapai tujuan Negara (Yudi Wagio, 1991:1).

Sedangkan menurut Ndraha (2003:6) pemerintahan adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat yang diperlukan sesuai dengan tuntutan yang diperintahkan.

Menurut Benis dan Moeljono (2005:22) menyebutkan tiga mengapa pemimpin mempunyai nilai penting : Pertama, karena pemimpin bertanggung jawab atas aktifitas organisasi. Kedua, pemimpin adalah tempat seluruh anggota organisasi bersandar dan berlindung. Ketiga, pemimpin merupakan titik sentral dalam menjaga integritas organisasi.

Menurut Winardi (1990:2) pemimpin adalah seseorang karena kecakapan-kecakapan pribadinya dengan atau tanpa pengangkatan resmi dapat mempengaruhi kelompok yang dipimpinnya untuk mengarahkan upaya bersama kearah pencapaian sasaran-sasaran tertentu.

Sedangkan kepemimpinan adalah sebagai suatu kegiatan yang mempengaruhi orang-orang untuk bekerjasama dalam rangka pencapaian tujuan yang mereka kehendaki (Pamudji, 1992:13).

#### **1.4 Kecamatan**

Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota. Camat adalah perangkat daerah Kabupaten/Kota, bukan sebagai kepala wilayah. Pembentukan kecamatan ditetapkan dengan peraturan Daerah (Nurcholis, 2005 : 133).

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah pada Pasal 126 ayat (1) disebutkan : Kecamatan dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.

Pendelegasian sebagian kewenangan Bupati/Walikota kepada Camat dapat meggunakan dua pola yaitu :

1. Seragam untuk semua kecamatan
2. Seragam untuk kewenangan tertentu ditambah dengan kewenangan spesifik (khusus) yang sesuai dengan karakteristik wilayah dan penduduknya (Wasistiono, 2003 : 86).

Melalui pendelegasian kewenangan yang bervariasi sesuai dengan kondisi objektif Kecamatan, dapat disusun langkah-langkah strategi lanjutan sebagai berikut :

1. Menyusun organisasi kecamatan
2. Menyusun perkiraan kebutuhan personil dilihat dari jumlah dan kualitas
3. Memperkirakan kebutuhan anggaran untuk setiap kecamatan
4. Memperkirakan kebutuhan sarana dan prasarana mendukung minimal
5. Apabila diperlukan dapat dilakukan penataan ulang batas wilayah kecamatan dengan menggunakan pendekatan wilayah administratif pemerintahan seperti yang selama ini digunakan (Wasistino, 2003 : 86).

Dalam melaksanakan tugas Pemerintahan di Kecamatan maka diperlukan seorang Camat yang memiliki jiwa kepemimpinan sehingga mampu membawa organisasi kearah pencapaian tujuan. Selain itu juga diperlukan ilmu manajemen agar Camat mampu mengatur bawahannya agar dapat membantu Camat dalam menjalankan Pemerintahan Kecamatan tersebut.

Keberhasilan pelaksanaan tugas-tugas di wilayah kecamatan, tidak terlepas peran seorang pemimpin dalam hal ini peran camat dalam mengkoordinasikan bawahannya untuk dapat melaksanakan urusan-urusan yang telah ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan kepada camat.

Peran adalah suatu konsep tentang apa yang dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi. Peran juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat. Jadi peranan adalah peran yang dimiliki oleh seorang/individu dalam suatu organisasi (Soekanto, 2001:269).

Dalam memainkan perannya tersebut, camat diberikan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan yaitu menurut pasal 126 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang isinya : kecamatan dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian otonomi daerah.

Adapun pelimpahan wewenang pada Camat adalah :

1. Terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan Kecamatan secara optimal.
2. Terwujudnya pelayanan umum yang lebih baik, murah dan cepat.
3. Terwujudnya pemberdayaan masyarakat.
4. Terwujudnya keseimbangan dan kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat (Depdagri, 2000 : 5).

Dalam melaksanakan wewenang Camat perlu mengeluarkan kebijakan-kebijakannya agar tujuan dan sasaran yang digariskan dapat dicapai dengan baik.

Pembuatan kebijakan merupakan sebuah aktivitas yang diarahkan tujuan, sebagai yang memiliki ciri tersendiri dari aktivitas yang diarahkan tujuan, sebagai yang memiliki ciri tersendiri dari aktivitas fisik yang bertujuan untuk mempengaruhi prospektif (masa depan) alternative (cadangan) dalam arah yang dikehendaki. (Tangklisan, 2003:6).

Kebijakan menurut Mustopadjadja adalah keputusan suatu organisasi yang dimaksud untuk mengatasi permasalahan ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam (1) kelompok sasaran yang dimaksud (Nurcholis, 2005:156).

Analisis kebijakan adalah aktivitas menciptakan tentang dalam proses pembuatan kebijakan. Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan. Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan analisis kebijakan meneliti sebab, akibat dan kinerja kebijakan dan program publik. Analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan secara kritis, menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan (N. Dunn, 2000:23).

## **1.5 Kesehatan Lingkungan**

Menurut WHO (World Health Organization) kesehatan lingkungan adalah suatu keseimbangan ekologi yang harus ada antara manusia dan lingkungan agar dapat menjamin keadaan sehat dari manusia.

kesehatan lingkungan adalah suatu kondisi lingkungan yang mampu menopang keseimbangan ekologi yang dinamis antara manusia dan lingkungannya untuk mendukung tercapainya kualitas hidup manusia yang sehat dan bahagia (Himpunan Ahli Kesehatan Lingkungan).

Ilmu Kesehatan Lingkungan diberi batasan sebagai ilmu yang mempelajari dinamika hubungan interaktif antara kelompok penduduk atau masyarakat dengan segala macam perubahan komponen lingkungan hidup seperti spesies kehidupan, bahan, zat, atau kekuatan di sekitar manusia, yang menimbulkan ancaman, atau berpotensi menimbulkan gangguan kesehatan masyarakat, serta mencari upaya-upaya pencegahan (Umar Fahmi Achmadi, 1991).

Kesehatan lingkungan adalah upaya untuk melindungikesehatan manusia melalui pengelolaan, pengawasan dan pencegahan faktor-faktor lingkungan yang dapat mengganggu kesehatan manusia (Sumengen Sutomo, 1991).

Kesehatan lingkungan adalah ilmu dan seni dalam mencapai keseimbangan, keselarasan dan keserasian lingkungan hidup melalui upaya pengembangan budaya perilaku sehat dan pengelolaan lingkungan sehingga dicapai kondisi yang bersih, aman, nyaman, sehat dan sejahtera terhindar dari gangguan penyakit, pencemaran dan kecelakaan, sesuai dengan harkat dan martabat manusia (Sudjono Soenhadji, 1994).

Kesehatan lingkungan adalah ilmu dan seni untuk mencegah pengganggu, menanggulangi kerusakan dan meningkatkan/memulihkan fungsi lingkungan melalui



pengelolaan unsur-unsur/faktor-faktor lingkungan yang berisiko terhadap kesehatan manusia dengan cara identifikasi, analisis, intervensi/rekayasa lingkungan, sehingga tersedianya lingkungan yang menjamin bagi derajat kesehatan manusia secara optimal (Tri Cahyono, 2000).

Kesehatan lingkungan adalah suatu keseimbangan ekologis yang harus ada antara manusia dengan lingkungannya agar dapat menjamin keadaan sehat dari manusia.

Menurut *World Health Organization* (WHO) ada 17 ruang lingkup kesehatan lingkungan, yaitu :

1. Penyediaan Air Minum
2. Pengelolaan air Buangan dan pengendalian pencemaran
3. Pembuangan Sampah Padat
4. Pengendalian Vektor
5. Pencegahan/pengendalian pencemaran tanah oleh ekskreta manusia
6. Higiene makanan, termasuk higiene susu
7. Pengendalian pencemaran udara
8. Pengendalian radiasi
9. Kesehatan kerja
10. Pengendalian kebisingan
11. Perumahan dan pemukiman
12. Aspek kesling dan transportasi udara
13. Perencanaan daerah dan perkotaan
14. Pencegahan kecelakaan

15. Rekreasi umum dan pariwisata
16. Tindakan-tindakan sanitasi yang berhubungan dengan keadaan epidemi/wabah, bencana alam dan perpindahan penduduk
17. Tindakan pencegahan yang diperlukan untuk menjamin lingkungan.

Dalam pasal 163 Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, dijelaskan bahwa lingkungan sehat mencakup lingkungan permukiman, tempat kerja, tempat rekreasi, serta tempat dan fasilitas umum. Lingkungan sehat bebas dari unsur-unsur yang menimbulkan gangguan kesehatan, diantaranya :

- a. Limbah cair
- b. Limbah padat
- c. Limbah gas
- d. Sampah yang tidak diproses sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan pemerintah
- e. Binatang pembawa penyakit
- f. Zat kimia yang berbahaya
- g. Kebisingan yang melebihi ambang batas
- h. Radiasi sinar pengion dan non pengion
- i. Air yang tercemar
- j. Udara yang tercemar, dan
- k. Makanan yang terkontaminasi.

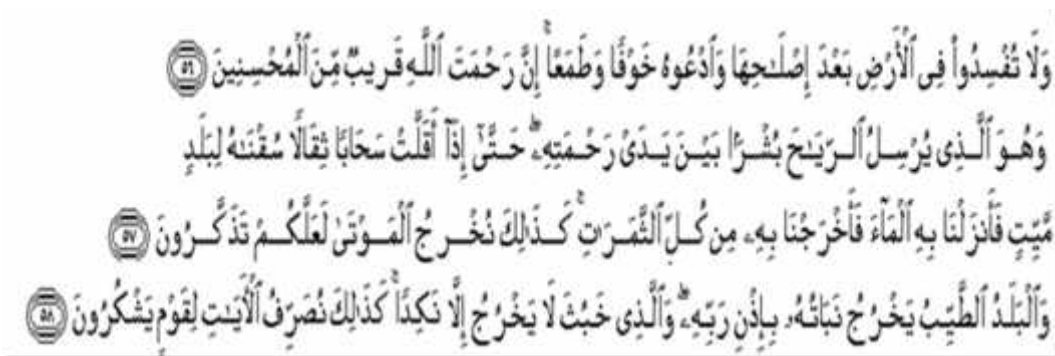
### **1.6 Pandangan Islam Mengenai Kebersihan Lingkungan**

Islam adalah agama yang sempurna. Tidak ada satu hal dalam kehidupan kita melainkan Islam telah memberikan arahan dan petunjuknya. Semua kandungan ajaran

dalam Islam bertujuan untuk menjadikan umatnya hidup bahagia dan sejahtera di dunia dan akhirat. Salah satu aspek kehidupan yang menjadi perhatian adalah thaharah, kesucian dan kebersihan.

Kebersihan lingkungan di samping masalah kebersihan diri, Islam juga sangat memperhatikan kebersihan lingkungan yang ada di sekitar kita, karena sebagai agama yang menjadi rahmat bagi sekalian alam, Islam tidak akan membiarkan manusia merusak atau mengotori lingkungan sekitarnya. Kebersihan lingkungan itu sendiri akan sangat berpengaruh terhadap keselamatan manusia yang ada disekitarnya, oleh sebab itu menjaga kebersihan lingkungan sama pentingnya dengan menjaga kebersihan diri.

Sehingga dengan hidup sehat dan bersih kita akan terhindar dari berbagai penyakit, dengan demikian kita akan dapat bekerja dan beribadah dengan lancar dalam rangka menunaikan kewajiban kita sebagai hamba Allah yang bertaqwa kepadaNya. Sangat mudah bagi kita mendapatkan petunjuk Allah SWT dan Rasul SAW tentang prinsip-prinsip hidup sehat dan bersih ini. Di antaranya Firman Allah SWT dan Hadist Rasulullah SAW :



Artinya: “Dan janganlah kamu membuat kerusakan di muka bumi, sesudah (Allah) memperbaikinya dan berdoalah kepada-Nya dengan rasa takut (tidak akan diterima) dan harapan (akan dikabulkan). Sesungguhnya rahmat Allah amat dekat kepada orang-orang

yang berbuat baik.” (56) “Dan Dialah yang meniupkan angin sebagai pembawa berita gembira sebelum kedatangan rahmat-Nya (hujan), hingga apabila angin itu telah membawa awan mendung, kami halau ke suatu daerah tandus, lalu Kami turunkan hujan di daerah itu, maka Kami keluarkan dengan sebab hujan itu berbagai macam buah-buahan, seperti itulah Kami membangkitkan orang-orang yang telah mati, mudah-mudahan kamu mengambil pelajaran.” (57) “Dan tanah yang baik, tanaman-tanamannya tumbuh dengan subur dengan seizin Allah, dan tanah yang tidak subur tanaman-tanamannya hanya tumbuh merana. Demikianlah Kami mengulangi tanda-tanda kebesaran (Kami) bagi orang-orang yang bersukur.”(58). (QS. Al-A’raf : 56-58).

عَنْ سَعْدِ بْنِ أَبِي وَقَّاصٍ عَنْ أَبِيهِ عَنِ النَّبِيِّ ﷺ : إِنَّ اللَّهَ طَيِّبٌ يُحِبُّ  
الطَّيِّبَ نَظِيفٌ يُحِبُّ النَّظَافَةَ كَرِيمٌ يُحِبُّ الْكَرَمَ حَوَادُّهُ يُحِبُّ الْحُودَ  
فَنَظَّفُوا أَفْنِيَّتَكُمْ (رواه الترمذي)

Artinya : “Diriwayatkan dari Sa’ad bin Abi Waqas dari bapaknya, dari Rasulullah saw. :  
Sesungguhnya Allah SWT itu suci yang menyukai hal-hal yang suci, Dia Maha Bersih  
yang menyukai kebersihan, Dia Mahamulia yang menyukai kemuliaan, Dia Maha Indah  
yang menyukai keindahan, karena itu bersihkanlah tempat-tempatmu” (HR. Tirmizi)”

### 1.7 Defenisi Konsep

Agar tidak terjadi kekeliruan mengenai pengertian tentang konsep yang digunakan, maka berikut ini akan dijelaskan dari masing-masing konsep tersebut :

a. Fungsi

Fungsi adalah kegiatan pokok yang dilakukan dalam suatu organisasi atau lembaga. Adapun menurut J.S. Badudu dan Sutan Mohammad Zain dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, mengemukakan fungsi adalah jabatan atau kedudukan (Badudu dan Sutan, 1996:412). Berdasarkan pendapat diatas, bahwa fungsi menandakan suatu jabatan dalam sebuah organisasi yang menggambarkan akan tugas dan fungsinya.

b. Pembinaan

Menurut Thoha (1989), Pembinaan adalah suatu proses, hasil atau pertanyaan menjadi lebih baik, dalam hal ini mewujudkan adanya perubahan, kemajuan, peningkatan, pertumbuhan, evaluasi atau berbagai kemungkinan atas sesuatu.

Sedangkan menurut Widjaja (1988), Pembinaan adalah suatu proses atau pengembangan yang mencakup urutan – urutan pengertian, diawali dengan mendirikan membutuhkan memelihara pertumbuhan tersebut yang disertai usaha – usaha perbaikan, menyempurnakan dan mengembangkannya.

c. Kesehatan Lingkungan

Kesehatan lingkungan menurut Menurut WHO (World Health Organization) kesehatan lingkungan adalah suatu keseimbangan ekologi yang harus ada antara manusia dan lingkungan agar dapat menjamin keadaan sehat dari manusia.

Kesehatan lingkungan adalah suatu kondisi lingkungan yang mampu menopang keseimbangan ekologi yang dinamis antara manusia dan lingkungannya untuk mendukung tercapainya kualitas hidup manusia yang sehat dan bahagia (Himpunan Ahli Kesehatan Lingkungan).

#### d. Kecamatan

Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota. Camat adalah perangkat daerah Kabupaten/Kota, bukan sebagai kepala wilayah. Pembentukan kecamatan ditetapkan dengan peraturan Daerah (Nurcholis, 2005 : 133).

#### e. Camat

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah pada Pasal 126 ayat (1) disebutkan : Kecamatan dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.

### **1.8 Konsep Operasional**

Defenisi operasional dalam Singaribun dan Sofian Efendi (1989 : 46) adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel,

dengan kata lain definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana caranya mengukur suatu variabel.

Untuk memudahkan penulisan dalam hal memahami dan menentukan arah penelitian ini, maka penulis merumuskan beberapa konsep operasional penelitian. Adapun konsep operasional dalam penelitian ini adalah :

**Tabel II.1 : Konsep Operasional**

Variable	Indikator	Sub indicator
Fungsi Camat Dalam Pembinaan Kesehatan Lingkungan	1. Pengurusan Sampah	1. Tempat Sampah
		2. Pengangkutan Sampah
		3. Sosialisasi
		4. Perawatan Tempat Sampah
	2. Kebisingan Suara	1. Knalpot Mobil/Sepeda Motor
		2. Suara Pompong
		3. Mesin Penyedot Pasir
	3. Air Bersih	1. Penyediaan Air Bersih
		2. Pengawasan Air

		Bersih
		3. Perawatan Air Bersih
	4. Pencemaran Udara	1. Pembakaran Lahan
		2. Pembakaran Sampah
		3. Api Unggun Ternak
		Warga

Adapun referensi yang didapat dari indikator dalam konsep operasional diatas adalah dari ruang lingkup kesehatan lingkungan dalam pasal 163 Undang-Undang NO. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Adapun ruang lingkup kesehatan lingkungan yang disebutkan dalam pasal 163 tersebut ada 11 macam, alasan tidak dimasukkan semua kedalam indikator adalah di Kecamatan Benai tidak terdapat limbah cair, padat maupun gas, karena di Kecamatan Benai tidak terdapat pabrik yang dapat menyebabkan timbulnya limbah tersebut. Kemudian di Kecamatan Benai juga tidak terdapat zat kimia yang berbahaya, dan juga tidak terdapat sinar pengion dan non pengion, karena di Kecamatan Benai tidak terdapat pabrik yang dapat menyebabkan timbulnya zat kimia dan sinar pengion dan non pengion tersebut. Dan kasus binatang pembawa penyakit juga tidak ada, serta makanan yang terkontaminasi juga tidak ada, karena di Kecamatan Benai selama ini tidak ada kejadian keracunan makanan secara massal.



Oleh karena itu, indikator dalam konsep operasional dalam penelitian ini ada 4 macam, yaitu pengelolaan sampah, kebisingan suara, air bersih dan pencemaran udara.