BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Administrasi merupakan suatu istilah yang sangat umum dan mencakup semua bidang kehidupan manusia. Manusia merupakan makhluk social, sehingga membutuhkan orang lain karena tidak mampu menjalankan seluruh aktivitas pemenuhan kebutuhan dan pencapaian seorang diri. Administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Didalam mencapai tujuan tersebut maka dibentuklah suatu organisasi, organisasi adalah sesuatu yang didirikan sebagai wadah untuk mencapai tujuan tertentu, oleh karena itu organisasi tersebut harus mengelola rangkaian kegiatan yang diarahkan guna mencapai tujuan organisasi, pelaksanaan rangkaian kegiatan tersebut yang dilakukan oleh manusia sebagai actor atau sebagai peserta organisasi.

Agar keseluruhan aktivitas organisasi yang terjadi dalam suatu organisasi berjalan secara efektif dan efesien, maka dibutuhkan pengelolaan secara menyeluruh terhadap sumber daya yang dimiliki suatu organisasi. Aktivitas pengelolaan ini yang selanjutnya kita ketahui sebagai aktivitas manjerial dalam manajemen.

Manajemen merupakan pencapaian suatu sasaran yang telah ditentukan sebelumnya melalui usaha orang lain. Artinya adanya upaya untuk mengelola dan

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

kemampuan orang lain dalam mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan dalam aktivitas administrasi dalam suatu organisasi tersebut, dengan catatan orang tersebut tidak terbebani.

Negara merupakan suatu organisasi yang sangat besar. Negara bisa sebagai wadah atau tempat dimana segala aktivitas administrasi berlangsung, juga bisa sebagai bentuk persekutuan yang memiliki sumber daya dan tujuan dalam skala besar. Dalam konteks Negara, administrasi sebagai suatu proses yang dijalankan oleh aparatur pemerintahan, lembaga yang berwenang, atau organisasi tertentu untuk mencapai tujuan Negara dengan adanya suatu aktivitas kerjasama antara aparatur pemerintahan, lembaga-lambaga, atau bahkan antara satu organisasi dengan organisasi yang lain.

Indonesia merupakan sebuah Negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah dan provinsi, provinsi dibagi lagi atas daerah kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintah daerah. Dalam arti luas pemerintahan dapat diartikan segala usaha yang dilakukan oleh institusi Negara untuk mencapai tujuan kenegaraan. Keberhasilan tujuan kenegaraan dalam melakukan pembangunan nasional tentunya dipengaruhi oleh administrasi yang dijalankan oleh Negara.

Sumber daya manusia berperan penting dalam sebuah organisasi, karena manusia merupakan suatu sumber daya organisasi yang terpenting dalam organisasi. Organisasi harus menyadari bahwa unsur manusia dalam suatu organisasi memberikan pengaruh terhadap pencapaian tujuan. Organisasi tidak

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

akan ada tanpa adanya manusia, karena manusia sebagai pendiri, pelaku, dan manusia menentukan arah dan tujuan suatu organisasi.

Dengan diberlakukan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang merupakan perubahan dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004. Pelaksanaan otonomi daerah tersebut dititik beratkan pada pemerintahan kabupaten dan kota, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara professional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan.

Berdasarkan amanah dari UU Nomor 23 Tahun 2014 tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa Kelurahan yang dahulunya merupakan perangkat daerah, sedangkan pada saat ini menjadi perangkat kecamatan. Kelurahan menurut Pasal 229 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah; “kelurahan dipimpin oleh seorang Kepala Kelurahan yang disebut Lurah selaku perangkat kecamatan dan bertanggungjawab kepada Camat.

Kemudian pada pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 17 tahun 2018 tentang Kecamatan yaitu: kelurahan adalah bagian wilayah dari Kecamatan sebagai perangkat Kecamatan.

Pada pasal 19 ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan yaitu: Kelurahan dibentuk dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam pasal 25 ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2018 tentang Kecamatan ditegaskan bahwa Tugas Lurah adalah :

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

a. pelaksanaan kegiatan pemerintahan Kelurahan;

b. pelaksanaan pemberdayaan masyarakat;

c. pelaksanaan pelayanan masyarakat;

d. pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban umum;

e. pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayananumum

f. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh camat; dan

g. pelaksanaan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Nomor 14 Tahun 2007 tentang Pembentukan Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas Pokok Kecamatan dan Kelurahan Pemerintahan Kabupaten Rokan Hilir, dalam Pasal 7 Susunan Organisasi Lurah terdiri dari:

a. Lurah;

b. Sekretaris lurah;

c. Seksi pemerintah dan Pembangunan;

d. Seksi pemberdayaan masyarakat;

e. Ketentraman dan ketertiban.

Kemudian Pasal 10 tentang Tugas Pokok Lurah, yaitu:

Lurah mempunyai tugas pokok membantu camat dalam menyelenggarakan Pemerintahan, Pembangunan dan Pembinaan kemasyarakatan dan kelurahan serta melaksanakan tugas pemerintah lainnya yang tidak termasuk dalam tugas perangkat daerah berdasarkan Peraturan Perundang-undangan.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Dari keterangan diatas dapat dilihat bahwa salah satu yang menjadi tugas Lurah adalah Pembinaan kemasyarakatan termasuk pada "**Pembinaan Lembaga Kemasyarakatan**". Yang mana pembinaan lembaga kemasyarakatan yang menjadi fokus peneliti. Pembinaan lembaga kemasyarakatan ini dilakukan terhadap lembaga yang ada dikelurahan yang terdiri dari LPM, RT dan RW.

Alasan peneliti memfokuskan lembaga LPM, RT dan RW karna salah satu elemen yang turut berperan dalam membantu tugas-tugas pemerintah dalam menyukseskan otonomi daerah adalah Lembaga Pemberdayaan Masyarakat, Rukun Tetangga (RT) dan lembaga Rukun Warga (RW).

Lembaga kemasyarakatan menurut Soekanto (2001;219) adalah: himpunan norma-norma dari segala tingkatan yang berkisar pada suatu kebutuhan pokok didalam kehidupan masyarakat.

Adapun jenis-jenis Lembaga Kemasyarakatan dijelaskan pada Pasal 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 5 tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan yang terdiri dari:

1. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa Atau Kelurahan (LPMD/LPMK)/Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa atau Kelurahan (LPMKD/LKMK) atau sebutan nama lain;
2. Lembaga Adat
3. Tim Penggerak PKK Desa/Kelurahan;
4. RT/RW;
5. Karang Taruna; dan
6. Lembaga Kemasyarakatan lainnya.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Tugas lembaga kemasyarakatan menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan adalah Lembaga Kemasyarakatan mempunyai tugas membantu Lurah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, pembangunan, sosial kemasyarakatan dan pemberdayaan. Dalam melaksankan tugas tersebut lembaga kemasyarakatan mempunyai fungsi seperti di atur dalam pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan, yakni:

a. Penampungan dan penyaluran aspirasi masyarakat.
b. Penanaman dan pemupukan rasa persatuan dan kesatuan masyarakat dalam kerangka memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia.
c. Peningkatan kualitas dan percepatan pelayanan kepada masyarakat.
d. Penyusunan rencana, pelaksana dan pengeloaan pembangunan serta pemafaat, pelestarian dan pengembangan hasi-hasil secara parsitisipatif.
e. Penumbuh kembangan dan penggerak prakarsa dan partisipasi, serta swadaya gotong royong masyarakat masyarakat.
f. Penggali, pendayagunaan dan pengembangan potensi sumber, serta swadaya gotong royong masyarakat .
g. Pengembangan kreatifitas, pecegahan kenalan remaja, penyalahgunaan obat terlarang (Narkoba), bagi remaja.
h. Pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan keluarga.
i. Pemberdayaan dan perlindungan hak politik masyarakat.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

j. Pendukung media komunikatif, informasi sosialisasi, antara pemerintah Desa/Kelurahan dan masyarakat.

Lembaga Pemperdayaan Masyarakat Desa atau Kelurahan (LPMD/LPMK)/ Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa atau Kelurahan (LKMD/LKMK) atau nama sebutan lain mempunyai tugas menyusun rencana pembangunan secara partisipatif, menggerakkan swadaya gotong-royong masyarakat, melaksanakan dan mengendalikan pembangunan Lembaga Pemperdayaan Masyarakat Desa atau Kelurahan (LPMD/LPMK)/ Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa atau Kelurahan (LKMD/LKMK) atau nama sebutan lain mempunyai fungsi:

a. Penampungan dan penyaluran aspirasi masyarakat dalam pembangunan;
b. Penanaman dan pemupukan rasa persatuan dan kesatuan masyarakat dalam rangka memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia;
c. Peningkatan kualitas dan percepatan pelayanan pemerintah kepada masyarakat;
d. Penyusunan rencana, pelaksanaan, pelestarian dan pengembangan hasil-hasil pembangunan secara partisipatif;
e. Penumbuhkembangan dan penggerak prakarsa, partisipasi, serta swadaya gotongroyong masyarakat; dan
f. Penggali, pendayagunaan dan pengembangan potensi sumberdaya alam serta keserasian lingkungan hidup.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

RT/RW mempunyai tugas membatu Pemerintahan Kelurahan dan Lurah dalam Menyelenggarakan urusan Pemerintahan. RT/RW mempunyai Fungsi:

a. Pendataan kependudukan dan pelayan admnistrasi pemerintahan lainnya;
b. Memelihara keamanan, ketertiban dan kerukunan hidup antar warga;
c. Pembuatan gagasan dalam pelaksanaan pembangunan dengan mengembangkan aspirasi dan swadaya murnu masyarakat; dan
d. Penggerak swadaya gotong-royong dan partisipasi masyarakat di wilayahnya.

Dengan adanya lembaga kemasyarakatan dimaksud untuk dapat memelihara dan melestarikan nilai gotong royong, menumbuh kembangkan peran serta masyarakat secara optimal guna membantu kelancaran penyelenggaraan pemerintah, pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan secara lebih berdaya guna dan berhasil guna.

Pembinaan lembaga kemasyarakatan merupakan sebuah kegiatan yang harus ada, yang mana tujuannya membimbing atau melatih lembaga kemasyarakatan yang ada di desa/kelurahan, seperti memberikan pelatihan RT dan RW tentang administrasi, sehingga tidak terjadi kesalahan, serta dapat meningkatkan potensi masyarakat lebih inovatif dan berkarya sesuai dengan kemampuan yang dimiliki masyarakat.

> Pentingnya pembinaan dilakukan karena selain pemerintah memerlukan lembaga kemasyarakatan dalam mendukung program pembangunan pemerintah baik dalam pembangunan fisik maupun dan non fisik, juga lembaga-lembaga kemasyarakatan yang ada baik didesa atau kelurahan bukanlah lembaga yang betul-betul timbul dari masyarakat desa/kelurahan itu sendiri tetapi justru datang dari luar desa/kelurahan tersebut. Karena

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

itu perlu pembimbingan dan meningkatkan menjadi lebih baik lagi. Santoso (1995:52).

Tabel 1.1: Kasus Pelanggaran Keamanan, Ketentraman dan Penyalahgunaan Obat Terlarang (Narkotika) di Kelurahan Banjar XII.

Tahun	Kasus
2015	5 kali pencurian dan 1 kali penyalahgunaan narkotika
2016	5 kali pencurian dan 1 kali perkelahian
2017	1 kali Pencurian dan 1 kali penyalahgunaan narkotika

Sumber: Kantor Polisi Sektor Tanah Putih 2017

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa terdapat adanya masalah keamanan, ketertiban dan penyalahgunaan obat terlarang (Narkoba), artinya kurangnya peran LPM, RT dan LPM di tengah-tengah masyarakat atau belum melaksanakan fungsinya dengan efektif.

Sesuai dengan tugas Lurah yang telah di jelaskan sebelumnya bahwa tugas Lurah diantaranya adalah melakukan Pembinaan Lembaga Kemasyarakatan, dari data yang diperoleh penulis di Kelurahan Banjar XII juga memiliki program/bentuk pembinaan sebagaimana tabel berikut:

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Tabel 1.2: Bentuk pembinaan LPM, RT dan RW oleh Lurah di Kelurahan Banjar XII

No	Pembinaan	Bentuk	Terlaksana	Tidak Terlaksana
1	Penyuluhan keamanan lingkungan dan kebersihan	Pemberian pengarahan kepada LPM, RT dan RW tentang penjagaan ketentraman dan kebersihan serta gotong royong	Terlaksana	
2	Pengarahan keamanan	Menyarankan pembuatan pos ronda setiap RT		Tidak terlaksana
3	Pembinaan administrasi	Memberikan pengarahan kepada RT dan RW dalam administrasi pembuatan surat pengantar		Tidak Terlaksana

Sumber : Kantor Lurah Banjar XII Tahun 2016

Dari tabel diatas dapat disimpulkan bahwa fenomena-fenomena yang terdapat di Kelurahan Banjar XII:

1. Terindikasi kinerja dari Lurah dalam membina LPM, RT dan RW dalam menggerakkan kegiatan-kegiatan seperti memberikan pengarahan untuk mengajak masyarakat menjaga kebersihan lingkungan, gotong-royong tidak berjalan dengan baik dan berakibatkan masyarakat masih membuang sampah sembarangan.
2. Terindikasi tidak efektifnya pembinaan dari lurah terhadap LPM, RT, RW serta kurang tanggapnya LPM, dan sejumlah RT dan RW dalam melaksanakan fungsi keamanan lingkungan dan tidak memenuhi standar pelaksanakan Pembuatan Pos Kamling sesuai dengan aturan berlaku. Adapun pos kamling sebagai pusat kegiatan siskamling dilengkapi dengan kelengkapan antara lain: ada prosedur, daftar penugasan warga, jadwal,

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

catatan hasil, sistem alarm, dan lain-lainnya kemudian dilihat masih ada diwilayah kerja RT dan RW tidak ada pos ronda. Dengan demikian dapat berakibatkan terlihat masyarakat sering terganggu tentang keamanan seperti: pencurian masih kerap terjadi, judi serta semacamnya masih sering terjadi.

3. Adanya indikasi ketika masyarakat menyampaikan aspirasi kepada pihak pengurusan RT dan RW namun aspirasi itu tidak diterima sehingga masyarakat merasakan kegiatan kurang sesuai dengan yang diharapkan.

Tabel 1.3 Program Pembinaan LPM, RT, dan RW di Kelurahan Banjar XII

No	Hari/Tanggal	Agenda Pertemuan	Lokasi
1.	Selasa 7 Februari 2017	Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang)	**Aula kantor Lurah Banjar XII**

Sumber: Kantor Lurah Banjar XII Tahun 2017

Dari tabel diatas dapat disimpulkan bahwa fenomena-fenomena yang terdapat di Kelurahan Banjar XII:

1. Terindikasi pembinaan yang dilakukan oleh Lurah masih bersifat umum pertemuan rutin Lurah dengan perangkatnya dengan LPM, RT dan RW.
2. Dari data dan hasil wawancara penulis dengan Lurah dan Lembaga Kemasyarakatan, Pembinaan dari Lurah terhadap LPM, RT, RW seperti: Penyuluhan keamanan lingkungan dan kebersihan, Pengarahan keamanan, Pembinaan administrasi tidak dilakukan oleh Lurah di tahun 2017 hal ini dapat diketahui dari perbandingan data sekunder antara tahun 2016 dan 2017.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Berangkat dari fenomena diatas maka penulis tertarik untuk meniliti dengan judul: **"Evaluasi Pelaksanaan Tugas Lurah sebagai Pembina Lembaga Kemasyarakatan LPM, RT dan RW di Kelurahan Banjar XII Kecamatan Tanah Putih Kabupaten Rokan Hilir"**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pengamatan dari uraian diatas maka dapat dirumuskan masalah pokok peneliti ini yaitu: **"Bagaimana Hasil Pelaksanaan Tugas Lurah sebagai Pembina Lembaga Kemasyarakatan LPM, RT dan RW di Kelurahan Banjar XII Kecamatan Tanah Putih Kabupaten Rokan Hilir".**

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

a. Untuk mengetahui Hasil Pelaksanaan Tugas Lurah sebagai Pembina Lembaga Kemasyarakatan LPM, RT dan RW di Kelurahan Banjar XII Kecamatan Tanah Putih Kabupaten Rokan Hilir.

b. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam Pelaksanaan Tugas Lurah sebagai Pembina Lembaga Kemasyarakatan LPM, RT dan RW di Kelurahan Banjar XII Kecamatan Tanah Putih Kabupaten Rokan Hilir.

2. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan berguna sebagai:

a. Guna praktis, yakni diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi pemerintah terutama Kelurahan Banjar XII lebih memperhatikan kembali pembinaan lembaga kemanyarakatan.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

b. Guna teoritis, yakni sebagai salah satu bahan pengembangan dan penyempurnaan teori-teori dalam ilmu administrasi publik..

c. Guna akademis, yakni sebagai sumbangan pemikiran, perbandingan dan referensi untuk penelitian selanjutnya atau pembahasan masalah yang sama dimasa yang akan datang.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :