

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah Negara yang berbentuk Republik yang dalam pelaksanaan pemerintahannya dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas Daerah Kabupaten dan Kota. Setiap daerah provinsi, daerah Kabupaten dan daerah Kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dalam undang-undang.

Tujuan Negara Republik Indonesia tercantum di dalam pembukaan 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 kepada : Ketuhanan yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia , dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Tujuan dibentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah dalam rangka memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Salah satu poin yang urgen didalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa tujuan dari Negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Didalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 34 ayat 2 dan 3 yang mencantumkan tentang perekonomian nasional dan

kesejahteraan sosial. Pada ayat 2 yang berbunyi, “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan “ dan selanjutnya ayat 3 yang berbunyi “Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak “. Dalam rangka melaksanakan semua yang telah dicantumkan pada UUD 1945 tersebut maka dilakukan semua hal yang berkaitan dengan penyediaan pelayanan umum dalam segala aspek kehidupan.

Dalam pasal 1 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa Negara Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Negara Indonesia terdiri dari berbagai pulau besar dan kecil, lebih dari 17.000 pulau yang terbentang dari Sabang sampai Merauke, sehingga tidak memungkinkan segala sesuatu diatur oleh pemerintah pusat. Untuk itu perlu adanya pemerintahan daerah yang diberikan kewenangan-kewenangan tertentu oleh pemerintah pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintah di daerah masing-masing. Sebagaimana yang dijelaskan dalam uraian diatas bahwa daerah Provinsi terdiri dari Kabupaten/Kota terdiri dari Kelurahan dan Desa, sementara daerah Kecamatan adalah wilayah administrasi.

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas Desentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pemerintah daerah sebagai bagian internal dari Negara Kesatuan di atur melalui pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yaitu :

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi, dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai Peraturan Daerah yang di atur Undang-Undang.
2. Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Pemerintahan Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mampu melaksanakan pemerintahan yang menjadi kewenangan otonom (Pasal 1 poin 3 UU No 23 Tahun 2014).

Maju mundurnya sebuah Bangsa atau Negara sangat bergantung pada baik buruknya administrasi. Menurut Sondang P. Siagian administrasi di definisikan sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Organisasi merupakan unsur utama bagi kelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu karena organisasi merupakan wadah (tempat) pengelompokan orang dan pembagian tugas sekaligus tempat berlangsungnya berbagai aktivitas (proses) bagi pencapaian tujuan (wirman syafri,2012;12).

Kabupaten Kepulauan Meranti merupakan salah satu kabupaten yang ada di Provinsi Riau. Kabupaten Kepulauan Meranti memiliki luas wilayah 3707.84 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk 238,412 jiwa membawahi 9 kecamatan terdiri dari 5 kelurahan dan 96 desa. Dari 21 kecamatan salah satunya yaitu Kecamatan Rangsang. Kecamatan Rangsang merupakan salah satu Kecamatan yang ada di Kabupaten Kepulauan Meranti dengan memiliki 13 Desa 1 Kelurahan.

Desa Tanjung Medang merupakan salah satu Desa yang berada di wilayah Kecamatan Rangsang yang merupakan bagian dari Kabupaten Kepulauan Meranti. Luas wilayah desa Tanjung Medang sekitar 27 km.

Pengertian desa berdasarkan peraturan perundang-undangan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki atau mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan atas prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/ atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dan dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, bahwa;

“kewenangan Desa meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Kewenangan berdasarkan hak asal usul
- b. Kewenangan lokal berskala Desa
- c. Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- d. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Salah satu unsur Dari Pemerintahan Desa adalah Kepala Desa, terkait dengan fungsi dan keberadaan dari Kepala Desa dalam sistem pemerintahan desa telah diatur dan dijelaskan dalam Pasal 26 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yang berbunyi sebagai berikut;

1. Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, dan Pemberdayaan Masyarakat Desa.
2. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berwenang:
  - a) Memimpin penyelenggaraan Pemerintah Desa
  - b) Mengangkat kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa
  - c) Memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa
  - d) Menetapkan Peraturan Desa
  - e) Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
  - f) Membina kehidupan masyarakat Desa**
  - g) Membina ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa
  - h) Membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa
  - i) Mengembangkan sumber daya pendapatan Desa
  - j) Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa
  - k) Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa
  - l) Memanfaatkan teknologi tepat guna
  - m) Mengkoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipasi
  - n) Mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan
  - o) Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berhak:
  - a. Mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa
  - b. Mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa
  - c. Menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan.
  - d. Mendapat perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan, dan
  - e. Memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.
4. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berkewajiban:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa.
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa
- d. Menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan.
- e. Melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender.
- f. Melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif, dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme.
- g. Menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa.
- h. Menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik
- i. Mengelola Keuangan dan Aset Desa
- j. Melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa
- k. Menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa
- l. Mengembangkan perekonomian masyarakat Desa
- m. Membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa
- n. Memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa
- o. Mengembangkan potensi sumberdaya alam dan melestarikan lingkungan hidup, dan
- p. Memberikan informasi kepada masyarakat Desa.

Terkait dengan tugas, fungsi dan wewenang kepala desa juga dapat dilihat pada Peraturan Bupati Kepulauan Meranti Nomor 8 Tahun 2017 Tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Pemerintahan Desa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa. Kedudukan, Tugas Wewenang, Hak dan Kewajiban Kepala Desa pada BAB III yaitu :

Pasal 12

Kepala Desa berkedudukan sebagai pemimpin penyelenggaraan pemerintahan desa.

Pasal 13

1. Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, melaksanakan pembinaan kemasyarakatan desa, dan melaksanakan Pemberdayaan Masyarakat Desa.
2. Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa mempunyai fungsi penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.

#### Pasal 14

1. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Kepala Desa mempunyai wewenang:
  - a. Memimpin penyelenggaraan Pemerintah Desa
  - b. Mengangkat dan memberhentikan Perangkat Desa
  - c. Memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa
  - d. Menetapkan Peraturan Desa
  - e. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
  - f. Membina kehidupan masyarakat Desa**
  - g. Membina ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa
  - h. Membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa
  - i. Mengembangkan sumber pendapatan Desa
  - j. Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa
  - k. Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa
  - l. Memanfaatkan teknologi tepat guna
  - m. Mengkoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipasi
  - n. Mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan
  - o. Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-Undangan

Dari penjelasan kewenangan Kepala Desa diatas salah satu kewenangan Kepala Desa adalah membina kehidupan masyarakat desa. Dalam membina kehidupan Desa, Kepala Desa mempunyai wewenang bekerjasama dengan BPD dalam membuat peraturan Desa yang berhubungan dengan pembinaan kehidupan masyarakat Desa. Maka peran kepala desa menjadi hal yang penting dalam pembangunan khususnya pembinaan kehidupan desa pada beberapa aspek, meliputi agama, pendidikan, kesehatan, budaya dan kehidupan sosial.

Terlihat pentingnya usaha pembinaan yang dilakukan untuk lebih meningkatkan kemampuan bawahan atau masyarakat disuatu Desa dengan

memberikan bimbingan dan pendidikan menuju kondisi organisasi yaitu desa kearah yang lebih baik.

Penelitian ini dilakukan di Desa Tanjung Medang yang mana Desa Tanjung Medang merupakan salah satu Desa yang ada di Kecamatan Rangsang Kabupaten Kepulauan Meranti, di Kecamatan Rangsang terdapat 13 Desa dan 1 Kelurahan, Kecamatan Rangsang memiliki luas 681,00 km dengan jumlah penduduk 28.106 jiwa/km.

Menurut catatan Desa Tanjung Medang, jumlah penduduk Desa Tanjung Medang adalah 1.208. untuk lebih jelasnya mengenai jumlah penduduk Desa Tanjung Medang dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel I.1 Data jumlah penduduk yang ada di Desa Tanjung Medang**

| Jenis Kelamin |           |               | Jumlah Kepala Keluarga |
|---------------|-----------|---------------|------------------------|
| Laki-Laki     | Perempuan | Jumlah (Jiwa) |                        |
| 673           | 535       | 1.208         | 278                    |

Sumber : Kantor Kepala Desa 2018

Upaya pemerintah dalam meningkatkan pemberdayaan masyarakat merupakan salah satu pembangunan nasional yang bertujuan meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup bagi setiap orang agar terwujud kesadaran, kemauan, dan kemampuan masyarakat.

**Tabel I.2 Program Kegiatan Pembinaan Masyarakat Desa di Desa Tanjung Medang Kecamatan Rangsang 2017**

| No | Bidang | Jenis kegiatan                   | Keterangan       |                  |
|----|--------|----------------------------------|------------------|------------------|
|    |        |                                  | Tahun            |                  |
|    |        |                                  | 2015             | 2017             |
| 1  | 2      | 3                                | 4                | 5                |
| 1. | Sosial | Pemeliharaan Kantor Poskamtibmas | Tidak terlaksana | Tidak terlaksana |

| 1  | 2          | 3   | 4                | 5                |
|----|------------|---|------------------|------------------|
|    |            | Bantuan Penyelenggaraan Gotong<br>- Gotong royong menjaga keamanan<br>- Gotong royong pembersihan lingkungan<br>- Gotong royong perbaikan jalan | Tidak terlaksana | Tidak terlaksana |
| 2. | Kesehatan  | Pemeliharaan gedung pustu   | Tidak terlaksana | Tidak terlaksana |
|    |            | Pemeliharaan gedung posyandu  | Terlaksana       | Tidak terlaksana |
| 3. | Pendidikan | Bantuan operasional MDTA  | Terlaksana       | Terlaksana       |
|    |            | Bantuan operasional PAUD KB Melati  | Terlaksana       | Terlaksana       |

Sumber : RKPDes Tanjung Medang 2017

Dari tabel diatas terlihat rendahnya tingkat pelaksanaan gotong royong yang ada di Desa Tanjung Medang terlihat gotong royong menjaga keamanan tidak aktif , kemudian kegiatan gotong royong baik itu pembersihan lingkungan dan perbaikan jalan tidak terlaksana. Hal ini mengindikasikan kegiatan pembinaan dibidang sosial tidak terlaksana. Kemudian dalam bidang kesehatan masih belum maksimalnya pemenuhan sarana dan prasarana kesehatan guna mendukung kegiatan pembinaan kesehatan dengan bentuk Kesehatan Bersumber Daya Masyarakat (UKBM) yang dikelola dan diselenggarakan sendiri dari, oleh, untuk dan bersama masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan kesehatan, guna memberdayakan masyarakat dan memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam memperoleh pelayanan kesehatan dasar untuk mempercepat penurunan angka kematian ibu dan bayi.

**Tabel 1.3 : Jenis Kegiatan Pembinaan Dalam APBDES Di Desa Tanjung Medang Kecamatan Rangsang Kabupaten Kepulauan Meranti Pada Tahun 2017**

| No | Jenis Kegiatan Pembinaan   | Anggaran       |
|----|--|----------------|
| 1  | 2  | 3              |
| 1. | Pembinaan keamanan dan ketertiban                                    | Rp. 36.000.000 |
| 2. | Pembinaan Kesehatan ( pemeliharaan gedung pustu dan gedung posyandu) | Rp. 23.500.000 |
| 3. | Pembinaan pendidikan ( bantuan operasional MDTA dan PAUD KB MELATI   | Rp. 7.000.000  |

Sumber : RKPDes Tanjung Medang 2017

Dari jenis pembinaan diatas adapun yang sebagai pelaksana adalah Kepala Desa Tanjung Medang yang dalam hal ini bekerja sama dengan puskesmas/dinas kesehatan, kepolisian dan orang atau badan yang dianggap perlu untuk membantu memberikan pembinaan.

Berdasarkan pengamatan awal penulis dapat dilihat fenomena-fenomena yang ada terkait dalam pelaksanaan Tugas Kepala Desa yang berwenang didalam membina kehidupan masyarakat desa, di Desa Tanjung Medang Kecamatan Rangsang Kabupaten Kepulauan Meranti sebagai berikut :

1. Tidak aktifnya kegiatan RT/RW dalam mengelola lingkungannya, seperti tidak berjalannya kegiatan rutin seperti ronda untuk menjaga keamanan.
2. Rendahnya kehidupan sosial yang dapat dilihat dari kegiatan gotong royong seperti gotong royong perbaikan jalan dan kebersihan lingkungan.

3. Kepala Desa jarang melakukan pembinaan terhadap masyarakat desa. Kegiatan yang dianggap kurang tersebut terlihat pada tabel 1.2 yang sebelumnya telah dipaparkan.

Berangkat dari fenomena diatas, penulis tertarik mengambil judul dari penulisan ini yakni **“Analisis Pelaksanaan Kewenangan Kepala Desa Dalam Membina Kehidupan Masyarakat Di Desa Tanjung Medang Kecamatan Rangsang Kabupaten Kepulauan Meranti”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan dari latar belakang diatas serta fenomena/gejala yang telah diuraikan, maka masalah pokok yang ingin penulis teliti adalah **“Bagaimana Pelaksanaan Kewenangan Kepala Desa Dalam Membina Kehidupan Masyarakat Di Desa Tanjung Medang Kecamatan Rangsang Kabupaten Kepulauan Meranti ?”**

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **a. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan kewenangan Kepala Desa dalam membina kehidupan masyarakat di Desa Tanjung Medang Kecamatan Rangsang Kabupaten Kepulauan Meranti
2. Untuk mengetahui hambatan kepala desa dalam pelaksanaan kewenangan Kepala Desa dalam membina kehidupan masyarakat sebagai kepala desa.

### **b. Kegunaan Penelitian**

- a. Kegunaan Teoritis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberi sumbangsih pemikiran yang berguna untuk melengkapi dan mengembangkan Ilmu Administrasi Publik.

b. Kegunaan Praktis

Sebagai bahan informasi kepada elemen-elemen terkait terutama Pemerintah Desa Tanjung Medang dan masyarakat setempat

c. Kegunaan akademis

Untuk meningkatkan ilmu pengetahuan dan pengembangan dalam bidang Ilmu Administrasi Publik, juga dapat dijadikan bahan informasi bagi peneliti berikutnya yang meneliti permasalahan yang sama.

