

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, daerah memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya menurut azas otonomi dan tugas pembantuan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dalam peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan keadilan, keistimewaan dan kekhususan sesuatu dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Aparatur Negara sebagai ujung tombak dari pelaksanaan pembangunan serta berfungsi sebagai pelayanan masyarakat dituntut untuk selalu pro aktif bekerja dengan semangat yang tinggi dalam menghadapi persoalan yang ada dalam masyarakat dan juga harus mampu mengkoordinir segala tuntutan yang ada. Dengan adanya tuntutan tersebut maka akan terjadi juga peningkatan tugas dan tanggung jawab semua aparatur pemerintah baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.

Dengan telah terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka telah semakin lengkap landasan operasional peraturan mengenai Desa dan Kelurahan sebagai bagian yang tidak terpisahkan. Dari

penyelenggaraan Otonomi Daerah Kabupaten/Kota menggantikan peraturan atau ketentuan sebelumnya.

Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah mengalami perubahan, dari UU Nomor 32 tahun 2004 menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka juga terjadi perubahan kedudukan Kelurahan dari perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan.

Menurut Rahyunir Rauf (2016;145), bahwa;Terkait dengan unsur perangkat daerah dapat dinyatakan hal-hal sebagai berikut :

1. Perangkat Daerah terdiri dari dua bentuk, yakni perangkat daerah provinsi dan perangkat daerah kabupaten/kota, baik yang diatur UU Nomor 23 Tahun 2014 maupun yang diatur pada UU Nomor 32 Tahun 2004.
2. Pada UU Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa unsur perangkat daerah provinsi terdiri dari 5 (lima) unsur yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas Daerah, dan Badan Daerah. Sedangkan pada UU Nomor 32 Tahun 2004 perangkat daerah provinsi hanya terdiri dari 4 (empat) unsur, yakni; Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah. Sedangkan unsur perangkat daerah kabupaten/kota pada UU Nomor 23 Tahun 2014 terdiri dari dari 6 (enam) unsur, yakni sekretariat daerah, sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas Daerah, Badan Daerah dan Kecamatan.
3. Pada UU Nomor 23 Tahun 2014, Kelurahan tidak termasuk sebagai perangkat daerah kabupaten/kota, akan tetapi Kelurahan berubah menjadi perangkat kecamatan.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat diketahui bahwa secara institusi kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah, dan kelurahan merupakan bagian dari perangkat kecamatan.

Pada pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan, telah ditegaskan bahwa tugas Lurah adalah menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Dalam pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan, telah ditegaskan bahwa fungsi dan tugas Lurah adalah:

- a. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan
- b. Pemberdayaan masyarakat
- c. Pelayanan masyarakat
- d. Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum
- e. Pemeliharaan prasarana dan fasilitas umum
- f. Pembinaan lembaga kemasyarakatan

Dari keterangan diatas dapat dilihat bahwa salah satu yang menjadi tugas lurah adalah “pembinaan lembaga kemasyarakatan”. Dari sejumlah fungsi yang menjadi tanggung jawab seorang lurah maka tugas ini menggambarkan bahwa ruang lingkup bidang kegiatan Lurah disamping tugas-tugas lain yakni melaksanakan sejumlah wewenang yang dilimpahkan Walikota sebagaimana diatur dalam pasal 4 ayat (2) juga melaksanakan fungsi-fungsi kemasyarakatan hal ini seperti terlihat dalam pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 yang menyatakan bahwa dalam wilayah kerja kelurahan dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan dengan fungsi sebagai berikut:

- a. Penampungan dan penyaluran aspirasi masyarakat
- b. Penanaman dan pemupukan rasa persatuan masyarakat dalam rangka memperkokoh NKRI
- c. Peningkatan kualitas dan mempercepat pelayanan pemerintah kepada masyarakat
- d. Penyusunan rencana, pelaksana dan pengelola pembangunan serta pemanfaatan, pelestarian dan pengembangan hasil-hasil pembangunan secara partisipasi
- e. Penumbuhan pengembangan dan penggerak prakarsa, partisipasi serta swadaya gotong royong dalam masyarakat
- f. Penggali pendayagunaan dan perkembangan profesi sumber daya serta keserasian lingkungan hidup
- g. Pengembangan kreativitas, pencegahan kenakalan, penyalahgunaan obat terlarang (Narkoba) bagi remaja

- h. Pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan keluarga
- i. Pemberdayaan dan perlindungan hak politik masyarakat, dan
- j. Penduduk media komunikasi, informasi, sosialisasi antara pemerintah desa atau kelurahan masyarakat.

Pembinaan lembaga masyarakat bertujuan untuk mempercepat masyarakat yang tertib dan sejahtera. Selain itu juga bertujuan untuk meningkatkan potensi masyarakat agar lebih inovatif dan kreatif sehingga dapat berkarya sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh masyarakat.

Disetiap kelurahan terdapat berbagai jenis lembaga kemasyarakatan, hal ini tergantung pada kebutuhan serta hasil kesepakatan bersama masyarakat. Pemerintah juga telah mempermudah masyarakat dalam hal menentukan dan membentuk lembaga kemasyarakatan yang ada di daerahnya masing-masing. Pemerintah melalui kementerian dalam negeri melahirkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan dalam peraturan ini dijelaskan pada pasal 7, bahwa jenis-jenis lembaga kemasyarakatan terdiri dari:

- a. Lembaga pemberdayaan masyarakat desa atau kelurahan (LPMD/LPMK) atau lembaga ketahanan masyarakat desa atau kelurahan.
- b. Lembaga adat
- c. Tim penggerak PKK Desa/Kelurahan
- d. Rukun Tetangga dan Rukun Warga (RT/RW)
- e. Karang Taruna
- f. Lembaga kemasyarakatan lainnya.

Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 pasal 7 butir (d) disebutkan bahwa salah satu jenis lembaga kemasyarakatan adalah Rukun Tetangga dan Rukun Warga dimana keberadaan Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW) memiliki peran yang sangat strategis, terutama sebagai mitra Kelurahan dalam

penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW) adalah organisasi masyarakat dikelurahan yang diakui dan dibina oleh pemerintah daerah.

Pada Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2002 tentang Rukun Tetangga dan Rukun Warga pada pasal 7 menjelaskan tugas RT dan RW adalah :

- a. Membantu terwujudnya kehidupan masyarakat yang berdasarkan pancasila dan UUD 1945
- b. Menggerakkan gotong royong, swadaya dan partisipasi masyarakat
- c. Membantu terciptanya ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat
- d. Membantu terciptanya kebersihan dan keindahan lingkungan
- e. Membantu menyebarluaskan dan mengamankan setiap program pemerintah dan pemerintahan daerah
- f. Menjembatani hubungan antar sesama anggota masyarakat dengan pemerintah daerah
- g. Membantu menciptakan dan memelihara kelestarian lingkungan hidup.

Pada pasal 4 dalam Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2002 menjelaskan bahwa syarat untuk mendirikan Rukun Tetangga dan Rukun Warga; 1) Setiap Rukun Tetangga Terdiri dari minimal 30 (tigapuluh) Kepala Keluarga dan maksimal 50 (limapuluh) Kepala Keluarga. 2) Setiap Rukun Warga terdiri dari sekurang-kurangnya 3 (tiga) Rukun Tetangga dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) Rukun Warga.

Kelurahan Tanah Datar merupakan salah satu kelurahan yang ada pada Kecamatan Pekanbaru Kota di Pekanbaru. Selain melakukan kerja sama dengan instansi dalam membangun kegiatan masyarakat Tanah Datar kegiatan Lurah yang lain adalah melakukan pembinaan terhadap lembaga-lembaga kemasyarakatan yang

ada di Kelurahan. Sebagai salah satu tugas Lurah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan karena pembinaan terhadap lembaga kemasyarakatan berhasil maka tugas pemerintahan kelurahan akan terasa ringan, dikarenakan masyarakat melalui lembaga kemasyarakatan ikut bersama pemerintah kelurahan menjalankan terciptanya kegiatan pembangunan.

Salah satu unsur pemerintahan kelurahan yang jarang disinggung dalam kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah namun memegang peranan yang sangat vital adalah Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW). Bahkan sebenarnya RT/RW merupakan ujung tombak pelayanan warga masyarakat karena kedekatannya dengan konstituen.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan pasal 15 disebutkan bahwa RT/RW mempunyai tugas salah satunya “melakukan pemeliharaan keamanan, ketertiban, dan kerukunan hidup antar warga”.

Keberadaan kelembagaan RT/RW di tengah-tengah masyarakat sangat penting karena lembaga ini berperan sebagai lembaga sosial yang diperlukan masyarakat. Lembaga RT/RW dijadikan oleh masyarakat selain sarana untuk menangani masalah sosial kemasyarakatan sampai pada perpanjangan tangan pemerintahan untuk membawa pesan pembangunan dari pemerintah kepada masyarakat dan demikian pula sebaliknya.

Adapun Kelurahan Tanah Datar memiliki 7 Rukun Warga (RW) dan 26 Rukun Tetangga (RT) yang dapat dijelaskan pada tabel dibawah ini :

**Tabel 1.1. Daftar Rukun Warga (RW) Dan Rukun Tetangga (RT) Di Kelurahan Tanah Datar Kecamatan Tanah Datar Pekanbaru Kota**

No	RW dan RT	Nama	Alamat
(1)	(2)	(3)	(4)
1	<b>RW. 01</b>	M. Yazul Lasim	Jln. Muslimin No. 58
	RT.01 / RW.01	Norsany Johan	Gg. Asia No.10a
	RT.02 / RW.01	Yesiliyarni, Sp	Jln. Muslimin
	RT.03 / RW.01	Rusli	Gg. Ikhsan No. 4
	RT.04 / RW.01	Dra. Erma Erawati	Jln. Muslimin No. 28
2	<b>RW. 02</b>	Loefman Chatib	Jln. Muslimin
	RT.01 / RW.02	Danny Tri Hambali	Jln. A. Yani
	RT.02 / RW.02	Adnan Thalib	Jln. T. Cikditoro
	RT.03 / RW.02	Sugiyanto	Gg. Sardino
	RT.04 / RW.02	Syahrioma Yosse	Gg. Jambu Air
3	<b>RW. 03</b>	Yanurisman	Gg. Arridha
	RT.01 / RW.03	Rusdi	Gg. Tanah Datar
	RT.02 / RW.03	Afizal Latief	Gg. Arridha
	RT.03 / RW.03	Muhadi	Gg. Arridha Ii
4	<b>RW. 04</b>	Afrizal	Gg. Teladan
	RT.01 / RW.04	Ermaneli	Gg. Ampera
	RT.02 / RW.04	Alimansar	Gg. Teladan No. 129
	RT.03 / RW.04	Zulkifli	Gg. Teladan
	RT.04 / RW.04	Aidil Fitriyah	Gg. Arridha II No. 56 E
5	<b>RW. 05</b>	Edrianto Syahnur	Gg. Abadi
	RT.01 / RW.05	Ellynovea Shafrie	Gg. Tawalib No. 34
	RT.02 / RW.05	Edison	Gg. Pemancar No. 109
	RT.03 / RW.05	Widia Wahyuni	Gg. Ubudiyah
	RT.04 / RW.05	Suparman	Gg. Ubudiyah
	RT.04 / RW.05	Rustam Efendi	Gg. Abadi
6	<b>RW. 06</b>	Suryadi	Jln. P. Hidayat
	RT.01 / RW.06	Joni Hidayat	Gg. Abadi
	RT.02 / RW.06	Arif Ismail	Jln. P. Hidayat
	RT.03 / RW.06	Syamsir	Gg. Teladan No. 20
7	<b>RW. 07</b>	Ok Tabrani	Jln. A. Yani
	RT.01 / RW.07	Yenni Nofriza, S.Sos	Gg. Tiga
	RT.02 / RW.07	Joni Aris	Gg. Tiga

(1)	(2)	(3)	(4)
	RT.03 / RW.07	Edison	Gg. Tanah Datar II

**Sumber : Kantor Kelurahan Tanah Datar, 2018**

Selain dari pada itu, sesuai dengan tugas lurah yang telah dijelaskan sebelum bahwa fungsi lurah diantaranya adalah melakukan pembinaan lembaga kemasyarakatan. Hal ini menunjukkan bahwa kurang dinamisnya kegiatan lembaga RT/RW yang ada di Kelurahan Tanah Datar. Bila dikaji lebih mendalam, lurah merupakan sebagai pejabat yang diberikan otoritas untuk melakukan tugas-tugas pembinaan terhadap lembaga-lembaga kemasyarakatan tersebut sebagai sumber daya, guna mempercepat tercapainya masyarakat yang tertib, aman dan sejahtera.

Berdasarkan pasal 5 peraturan pemerintah republik indonesia nomor 73 tahun 2005 tentang kelurahan bahwa salah satu tugas lurah adalah “penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum”. Pentingnya ketentraman dan ketertiban umum ini juga tidak lepas dari tugas lurah dalam membina lembaga kemasyarakatan, yaitu RT/RW.

Hal ini diperkuat oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 tentang pedoman penataan lembaga kemasyarakatan pasal 15 disebutkan bahwa RT/RW mempunyai tugas salah satunya adalah “melakukan pemeliharaan keamanan, ketertiban, dan kerukunan hidup antar warga”. Dari hasil wawancara penulis dengan Ketua RT/RW setempat dan observasi dilapangan, di Kelurahan Tanah Datar terdapat adanya indikasi bahwa keamanan, ketertiban, dan kerukunan hidup antar warga masih belum terpelihara dengan baik. Ini dapat dilihat beberapa



contoh permasalahan ketertiban dan ketentraman antar warga seperti : (1) sering remaja atau pemuda yang berkumpul dimalam hari terkadang sampai larut malam mereka bergurau dan tertawa sehingga mengganggu warga lainnya. (2) terkadang perkelahian antar pemuda/remaja atau sesama warga yang membuat heboh tetangga sekitar rumah.

Berikut ini akan dijabarkan data mengenai kasus permasalahan keamanan dan ketentraman antar warga di Kelurahan Tanah Datar Kecamatan Pekanbaru Kota, yaitu sebagai berikut:

**Tabel I.2. Data Kasus Permasalahan Keamanan Dan Ketentraman Antar Warga Di Kelurahan Tanah Datar Kecamatan Pekanbaru Kota (Januari – Juni 2018)**

No	Bulan (2018)	Kasus
1	Januari	1 kasus yaitu perkelahian
2	Februari	2 kasus yaitu perkelahian dan pencurian
3	Maret	2kasus yaitu perkelahian dan pencurian
4	April	1 kasus yaitu perkelahian
5	Mei	2 kasus yaitu perkelahian dan pencurian
6	Juni	1 kasus yaitu perkelahian

**Sumber : RT/RW Kelurahan Tanah Datar, 2018**

Berdasarkan tabel diatas, adapun fenomena-fenomena yang penulis temukan di Kelurahan Tanah Datar yaitu sebagai berikut :

1. Terindikasi dalam pembinaan yang dilakukan oleh Lurah Tanah Datar Kecamatan Pekanbaru Kota, terlihat dari RT dan RW yang masih belum paham mengenai tugas dan fungsinya.
2. Terindikasi pembinaan Lurah terhadap penyelesaian masalah dilingkungan Kelurahan Tanah Datar Kecamatan Pekanbaru Kota, terlihat dari masih adanya

permasalahan-permasalahan keamanan dan ketertiban seperti perkelahian antar warga, pemuda-pemudi dan pelajar yang masih sekolah kumpul hingga larut malam, ditemukannya warnet game online yang merusak moral pelajar, dan pencurian.

Berdasarkan fenomena diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Pelaksanaan Fungsi Lurah dalam Membina Rukun Tetangga dan Rukun Warga di Kelurahan Tanah Datar Kecamatan Pekanbaru Kota Kota Pekanbaru”**.

## **B. Perumusan Masalah**

Dari uraian diatas dan masalah yang digambarkan, maka penulis dapat merumuskan suatu masalah penelitian yaitu: **“Bagaimanakah Pelaksanaan Fungsi Lurah dalam Membina Rukun Tetangga dan Rukun Warga di Kelurahan Tanah Datar Kecamatan Pekanbaru Kota Kota Pekanbaru”**.

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

### **1. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini yang penulis harapkan yaitu :

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis fungsi lurah dalam membina Rukun Tetangga dan Rukun Warga di Kelurahan Tanah Datar Kecamatan Pekanbaru Kota Pekanbaru.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi penghambat dari fungsi lurah dalam membina Rukun Tetangga dan Rukun Warga di Kelurahan Tanah Datar Kecamatan Pekanbaru Kota Pekanbaru.

## 2. Kegunaan Penelitian

- a. Sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi pemerintah, khususnya Kelurahan Tanah Datar Kecamatan Pekanbaru Kota dalam rangka pembinaan RT dan RW.
- b. Sebagai bahan informasi dan data sekunder bagi kalangan akademis lainnya yang akan melaksanakan penelitian dalam kasus yang sama pada tempat yang berbeda.
- c. Sebagai penerapan ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi Lurah dan lembaga kemasyarakatan.