

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang Masalah

Negara Indonesia merupakan Negara Kesatuan republik Indonesia yang berbentuk republik. Negara Republik Indonesia terdiri dari berbagai pulau besar dan kecil, jumlahnya pun lebih dari 17.000 pulau yang terbentang dari Sabang sampai Marauke, sehingga tidak mungkin segala sesuatunya diatur oleh pemerintah pusat. Untuk itu perlu adanya pemerintah daerah yang diberikan kewenangan-kewenangan oleh pemerintah pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintah di daerah masing-masing.

Keberadaan pemerintah daerah mendapat landasan yuridis dengan dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 Ayat (1) disebutkan: “Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah kabupaten dan kota mempunyai daerah pemerintahan sendiri”. pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota pada dasarnya mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantu.

Kehadiran Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan telah direvisi menjadi Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah menjabarkan dan melaksanakan tujuan maksud dari pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, selain mengatur tentang kedudukan pemerintah daerah, dalam pasal 18B ayat 2 juga disebutkan “negara mengakui dan

menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak teradisionalnya”. Dalam pasal tersebut mengandung arti bahwa negara melakukan penyesuaian terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat adat, yang didalamnya mencakup Kampung, nagari, mukim, hutan, sosor, kampung, marga, negeri, parangiu, prakam, lebang, dan seterusnya. Dalam Undang-Undang No 23 tahun 2014 kedudukan Kampung dibawah kabupaten/ kota berarti Kampung menjadi sub ordinal kabupaten/ kota dalam hubungan wilayah administrasi. Dengan demikian, Kampung tidak lagi berada dibawah kecamatan melainkan berada dibawah kabupaten/ kota.

Sesuai dengan konsep otonomi daerah menurut Undang-Undang No 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengertian Kampung menurut Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa, dijelaskan Desa adalah Desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya adapun hak dan kewajiban Kampung menurut Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa pasal 67 ayat (1 dan 2) ialah:

- (1) Desa berhak:
 - a. Mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
 - b. Menetapkan dan mengelola kelembagaan Desa; dan
 - c. Mendapatkan sumber pendapatan.
- (2) Desa berkewajiban:
 - a. Melindungi dan menjaga persatuan, kesatuan, serta kerukunan masyarakat Kampung dalam rangka kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - b. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat Desa;
 - c. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
 - d. Mengembangkan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
 - e. Memberikan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat Desa.

Sesuai dengan Undang-Undang No 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Maka Kabupaten Siak selaku daerah yang mempunyai hak tentang Otonomi Daerah menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Siak No 1 Tahun 2015 Tentang Perubahan Penamaan Kampung Menjadi kampung.

Adapun latar belakang tersebut untuk melestarikan kembali nama Kampung di masa lalu sehingga nama Kampung di ubah menjadi Kampung. Hal ini sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Siak No 1 Tahun 2015 Tentang Perubahan Penamaan Kampung Menjadi kampung dimana pasal 2 ayat 1 dan 2 dikatakan :

1. Perubahan Penamaan Kampung menjadi Kampung bertujuan untuk melestarikan penamaan lama yang pernah digunakan sebelum terbentuknya Kabupaten Siak.
2. Perubahan sebagai mana di maksud pada ayat (1) dalam rangka menata kembali penamaan dalam bahasa melayu untuk Kampung dengan sebutan kampung di Kabupaten Siak.

Susunan pemerintah kampung menurut Peraturan Daerah Kabupaten Siak No 1 Tahun 2015 Tentang Perubahan Penamaan Kampung Menjadi kampung pasal 3 adalah:

1. Susunan Pemerintah Kampung terdiri dari:
 - a. Penghulu Kampung
 - b. Perangkat Kampung
2. Perangkat Kampung sebagai mana dimaksud pada ayat 1 hurup terdiri dari:
 - a. Sekretaris Kampung
 - b. Unsur Kewilayahan
 - c. Pelaksanaan Teknis Lapangan
3. Sekretaris Kampung sebagai mana dimaksud pada ayat 2 huruf a terdiri dari:
 - a. Kerani sebagai pemimpin sekretaris
 - b. Juru tulis, staf, atau unsur pembantu kerani
4. Unsur kewilayahan sebagai mana dimaksud pada ayat 2 hurup b adalah pembantu penghulu yang mengepalai Dusun, Rukun Kampung, dan Rukun Tetangga
5. Pelaksana teknis lapangan sebagaimana dimaksud pada ayat 2 hurup c melaksanakan tugas tentu dalam kepenghuluan seperti urusan agama, keamanan, pengairan, pertanian, pemadaman kebakaran hutan dan lahan atau urusan lain yang jumlahnya di sesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.

Sesuia dengan perubahan yang di laksanakan oleh Kampung-Kampung di Kabupaten Siak, penamaan Badan Permusyawaratan Kampung (BAPEKAM) pun diganti menjadi Badan Permusyawaratan Kampung (BAPEKAM).

Badan Permusyawaratan Kampung (BAPEKAM) menurut Peraturan Daerah Kabupaten Siak No 1 Tahun 2015 Tentang Perubahan Penamaan Kampung Menjadi kampung pasal 1 ayat 13 adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk kampung adat berdasarkan keterwakilan wilayah dan di tetapkan secara demogratis .

Tugas, fungsi, dan hak Badan Permusyawaratan Kampung (BAPEKAM) di jelaskan pada pasal 3, 4, dan 5 Peraturan Daerah Kabupaten Siak No 5 Tahun 2015 Tentang Badan Permusyawaratan Kampung (BAPEKAM).

Pasal 3 Badan Permusyawaratan Kampung (BAPEKAM) Mempunyai Fungsi:

- a. Membahas dan menyepakati rencana peraturan kampung bersama penghulu
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat kampung
- c. Melaksanakan pengawasan kinerja penghulu

Pasal 4 Badan Permusyawaratan Kampung (BAPEKAM) mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Membahas rancangan peraturan kampung bersama penghulu
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Kampung dan Peraturan Penghulu
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian penghulu
- d. Membentuk panitia pemilihan penghulu
- e. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat
- f. Mengadakan perubahan Peraturan Kampung bersama Penghulu
- g. Menyusun tata tertib Badan Permusyawaratan Kampung (BAPEKAM)
- h. Menetapkan calon Penghulu Terpilih.

Pasal 5 Badan Permusyawaratan Kampung (BAPEKAM) mempunyai hak:

- a. Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintah Kampung kepada Pemerintah Kampung
- b. Menyatakan Pendapat atas penyelenggaraan Pemerintah Kampung, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan kampung, dan Pemberdayaan masyarakat Kampung
- c. Mendapat biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsi dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Kampung.

Dari penjelasan di atas bahwasanya diketahui bahwa tugas Badan Permusyawaratan Kampung (BAPEKAM) adalah dalam hal pengawasan, oleh karena itu Badan Permusyawaratan Kampung (BAPEKAM) sebagai perpanjangan tangan dari masyarakat harus bisa melakukan fungsi pengawasan ini dengan baik-Baik.

Salah satu Kampung yang memiliki Badan Permusyawaratan Kampung (BAPEKAM) ialah Kampung Pinang Sebatang Barat, dimana Kampung Pinang Sebatang Barat Sebatang ini berada di Kecamatan Tualang. Luas wilayah Kampung Pinang Sebatang Barat adalah 42,48 Km² dimana Geografi berupa daratan yang bertopografi Datar, dan 150 Hadaratan dimanfaatkan sebagai lahan perkarangan, 45 Ha dimanfaatkan sebagai lahan pertanian, dan 355 Ha Penduduk Kampung Pinang Sebatang Barat berasal dari berbagai daerah yang berbeda-beda, dimana mayoritas penduduknya yang paling dominan berasal dari Suku Melayu Sehingga tradisi-tradisi musyawarah untuk mufakat, gotong royong dan kearifan lokal yang lain sudah dilakukan oleh masyarakat sejak adanya Kampung Pinang Sebatang Barat dan hal tersebut secara efektif dapat menghindarkan adanya benturan-benturan antar kelompok masyarakat.

Sebagaimana di jelaskan di atas bahwa Kampung Pinang Sebatang Barat merupakan salah satu wilayah yang berada pada Kabupaten Siak, sehingga Kampung Pianang Sebatang juga mengalami perubahan nama dari Kampung Menjadi Kampung. Pada Kampung Pinang Sebatang Barat juga telah menerepkan Badan Permusyawaratan Kampung dimana nama sebelumnya ialah Badan Permusyawaratan Kampung.

Adapun Fungsi dari Badan Permusyawaratan Kampung menurut Peraturan Daerah Kabupaten Siak No 5 Tahun 2015 Tentang Badan Permusyawaratan Kampung (BAPEKAM) adalah membahas dan menyepakati rancangan peraturan kanampung bersama penghulu, menampung dan meyalurkan aspirasi masyarakat

kampung, dan melakukan pengawasan kinerja penghulu. Adapun pengurus Badan Permusyawaratan Kampung Pinang Sebatang Barat Sebatang sebagai berikut :

Tabel I.1: Pengurus Badan Permusyawaratan Kampung Pinang Sebatang Barat 2014-2020

No	Nama	Jabatan
1	Iswan	Ketua
2	Samsurizal	Wakil Ketua
3	Nurlaili, S.Ag	Sekretaris
4	Erman M	Anggota
5	Aliman	Anggota
6	Sairozi	Anggota
7	Mubin	Anggota
8	Darman	Anggota
9	Alex Candra	Anggota
10	Jumiati	Anggota
11	Yuslizar	Anggota

Sumber: Data Olahan Penulis Tahun 2018

Peran Badan Permusyawaratan Kampung sangatlah penting didalam pemerintahan Kampung, Karena Badan Permusyawaratan Kampung merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah Kampung sebagai unsur pemerintah Kampung dan pengembangan pembangunan Kampung. keberadaan Badan Permusyawaratan Kampung dalam pemerintahan Kampung adalah bukti pelibatan masyarakat dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan sebagai upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintah Kampung agar mampu menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi Kampung, maka setiap keputusan yang diambil harus berdasarkan atas musyawarah mufakat.

Badan Permusyawaratan Kampung sebagai Penyelenggara Pemerintahan Kampung sebagai mana di jelaskan Fungsi dari Badan Permusyawaratan Kampung menurut Peraturan Daerah Kabupaten Siak No 5 Tahun 2015 Tentang

Badan Permusyawaratan Kampung (BAPEKAM) harus mampu memberikan kontribusi yang baik agar apa yang menjadi fungsi dari Badan Permusyawaratan Kampung dapat terlaksana dengan baik.

Adapun peraturan Kampung dalam jenis APBDes yang telah dikeluarkan Pemerintah Kampung di Kampung Pinang Sebatang Barat Kecamatan Tualang Kabupaten Siak dapat dilihat pada tabel sebagai berikut :

Tabel I.2 Peraturan-peraturan yang telah dikeluarkan oleh pemerintahan Kampung di Kampung Pinang Sebatang Barat Kecamatan Tualang Kabupaten Siak.

No	Kampung	Bentuk	Tentang	Nomor dan Tahun
1	2	3	4	5
	Pinang Sebatang Barat	Peraturan Kampung	➤ Anggaran Pendapatan Kampung dan Belanja Kampung	01 Tahun 2014
			➤ Anggaran Pendapatan Kampung dan Belanja Kampung	01 Tahun 2015
			➤ Anggaran Pendapatan Kampung dan Belanja Kampung	01 Tahun 2016
			➤ Anggaran Pendapatan Kampung dan Belanja Kampung	01 Tahun 2017

Sumber : Kantor Penghulu Pinang Sebatang Barat Kecamatan Tualang Kabupaten Siak, 2018

Berdasarkan tabel diatas dimana peraturan yang telah dikeluarkan oleh pemerintahan Kampung Pinang Sebatang Barat dalam peraturan Kampung tentang Anggaran Pendapatan Kampung dan Belanja Kampung yang harus direncanakan oleh Kepala Kampung bersama dengan BAPEKAM yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan pembangunan Kampung.

Fungsi BAPEKAM sebagai penyalur aspirasi masyarakat yang disampaikan terhadap BAPEKAM dalam halnya pelaksanaan pembangunan

masyarakat desa. Usulan-usulan tersebut dilakukan pemeriksaan oleh BAPEKAM apakah usulan tersebut mencakup tujuan keperluan warga desa atau masalah tersebut datangnya hanya dari satu golongan tertentu untuk memenuhi kepentingan mereka sendiri. Adapun usulan dari aspirasi masyarakat di Kampung Pinang Sebatang Barat dalam lajunya perkembangan pembangunan di tengah masyarakat kampung sebagai berikut :

Tabel I.3 Aspirasi Masyarakat Kampung Terhadap Usulan Masyarakat Kampung Pinang Sebatang Barat.

No	Usulan	Keterangan	Biaya
1	Bantuan peningkatan Perekonomian Kampung pemberian ternak	Sepang Ternak Kambing penerima 6 KK	Rp. 36.720.000
2	Bantuan peningkatan Perekonomian Kampung melalui bidang pertanian	Bibit Jagung dan Bibit Karet penerima 20 KK	Rp 17.860.650
3	Pembangunan Mushola	-	Tidak terlaksana
4	Penimbunan Jalan Kampung Rt 02 Rw 03	Sepanjang 271 M	Rp. 25.789.900
5	Pembuatan Gorong-gorong Kampung di RT 02 RW 03	-	Tidak terlaksana
6	Pembuatan parit Kampung di RW 01 RW 03	-	Tidak terlaksana
7	Pos Kamling	-	Tidak terlaksana

Sumber : Kantor Kampung Pinang Sebatang Barat, 2017

Berdasarkan tabel diatas sebagai fungsi BAPEKAM dimana pada tahun 2016 BAPEKAM telah menerima aspirasi masyarakat desa melalui usulan pembangunan perekonomian masyarakat desa serta pembangunan infrastruktur kampung. Diketahui aspirasi masyarakat kampung yang telah dimusyawarahkan terhadap kepala kampung sebanyak 7 usulan melainkan 3 usulan yang telah

terlaksana yaitu Bantuan peningkatan Perekonomian kampung pemberian ternak, Bantuan peningkatan Perekonomian kampung melalui bidang pertanian dan Penimbunan Jalan kampung Rt 02 Rw 03. Hal ini adalah menjadi dilema BAPEKAM dikarenakan Kepala kampung sudah lebih dahulu menetapkan pembangunan kampung melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja kampung sehingga BAPEKAM hanyalah sebagai persyaratan unsur penyelenggara pemerintah kampung dimana hanyalah permolatis saja dan rapat dalam penyampaian usulan dari aspirasi masyarakat kampung hanyalah ketua saja yang seharusnya BAPEKAM secara Keseluruhan dapat bersama-sama dalam melakukan musrembang Desa terhadap apa yang menjadi keiginan masyarakat dikarenakan BAPEKAM adalah Legislatif desa dalam mengambil aspirasi masyarakat melainkan BAPEKAM hanyalah pelengkap sebagai pelengkap penyelenggaraan bangunan kampung.

Sebagai badan yang memiliki tugas dalam Penyelenggara Pemerintahan Kampung seharusnya Badan Permusyawaratan Kampung Pinang Sebatang Barat dapat berkontribusi dalam pembentukan Peraturan Kampung, Menetapkan mengawasi pelaksanaan, menghimpun dan myampaikan aspirasi dari masyarakat, serta dapat melakukan pengawasan terhadap kinerja dari Penghulu Kampung.

Namun menurut pengamatan penulis di lapangan ada beberapa hal yang masih menjadi catatan kurang yang kurang baik atas kinerja dari Badan Permusyawaratan Kampung saat ini Seperti Badan Permusyawaratan Kampung Pinang Sebatang Barat tidak datang dalam menghadiri rapat, hal ini menunjukkan tidak adanya keseriusan oleh Badan Permusyawaratan Kampung Pinang Sebatang

Barat dalam menjalankan fungsinya. Selanjutnya masalah aspirasi tentang lemahnya pelayanan yang di berikan oleh pihak Kampung kepada masyarakat, sampai saat ini belum adatanggan dari pihak Badan Permusyawaratan Kampung Pinang Sebatang Barat selaku badan yang mengawasi pemerintah kampung. Hal ini terbukti dengan belum adanya perubahan pada hal tersebut.

Berdasarkan penjelasan diatas adapun fenomena dalam pelaksanaan fungsi Badan Pemberdayaan Masyarakat (BAPEKAM) sebagai berikut :

1. Diketahui bahwa Kampung Pinang Sebatang Barat Kecamatan Tualang Kabupaten Siak, fungsi BAPEKAM belum dilaksanakan secara optimal. Hal ini ditunjukkan dengan terdapatnya BAPEKAM belum menjalankan fungsinya dalam membahas dan menyepakati rancangan peraturan Kampung bersama kepala Kampung dimana dilihat pada Tabel I.2 bahwa peraturan Kampung yang terlaksana belum tepat sasaran serta mengarah terhadap perkembangan pembangunan Kampung yang melainkan peraturan Kampung masih melihat dan meniru rancangan peraturan Kampung yang sebelumnya maupun peraturan Kampung lain yang cenderung ditetapkan oleh kepala Kampung saja tanpa adanya musyawarah dengan BAPEKAM.
2. Bahwa aspirasi masyarakat yang ditampung dan disalurkan BAPEKAM belum sesuai dengan apa yang menjadi aspirasi masyarakat dalam pembangunan kemajuan masyarakat Kampung baik dalam pemberdayaan masyarakat dan pembangunan ekonomi masyarakat Kampung.

3. Serta diketahui bahwa Fungsi BAPEKAM dalam pengawasan kinerja kepala Kampung dalam pembangunan Kampung terhadap perencanaan pelaksanaan program pembangunan Kampung belum secara optimal terlaksana, hal ini diketahui dalam pengawasan BAPEKAM apabila adanya himbauan dari kepala Kampung dalam keikutan serta menjalankan fungsinya dengan kepala Kampung sehingga banyak kinerja program yang dijalankan oleh kepala Kampung sering tidak tepat sasaran serta menimbulkan kesewenangan kepala Kampung.

Sehubungan dengan belum terlaksananya fungsi Badan Permusyawaratan Kampung Pinang Sebatang Barat dalam melakukan pengawsan. Oleh sebab itu penulis melakukan penelitian dengan judul “Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Kampung sebagai Unsur Penyelenggara Pemerintah Kampung di Kampung Pinang Sebatang Barat Kecamatan Tualang Kabupaten Siak”.

B. Rumusan Masalah

Seperti yang telah dijelaskan dari fenomena dan gejala diatas, maka penulis merumuskan masalah pokok pada penelitian ini sebagai berikut :
“Bagaimanakah Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Kampung Pinang Sebatang Barat Kecamatan Tualang Kabupaten Siak?”

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Adapun tujuan dari peneliti ini adalah untuk mengetahui dan menjelaskan Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Kampung Pinang Sebatang Barat Kecamatan Tualang Kabupaten Siak.
- b. Mengetahui hambatan-hambatan dan yang mempengaruhi Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Kampung Pinang Sebatang Barat Kecamatan Tualang Kabupaten Siak.

2. Kegunaan penelitian

1) Secara Teori

- a. Bagi mahasiswa dapat memperoleh pengetahuan tentang bagaimana Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Kampung sebagai Unsur Penyelenggara Pemerintah Kampung di Kampung Pinang Sebatang Barat Kecamatan Tualang Kabupaten Siak.
- b. Dapat mengetahui hambatan-hambatan yang mempengaruhi Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Kampung sebagai Unsur Penyelenggara Pemerintah Kampung Pinang Sebatang Barat Kecamatan Tualang Kabupaten Siak.
- c. Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan keilmuan bagi mahasiswa dan memperhatikan masalah Pengawasan khususnya terhadap Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Kampung sebagai Unsur Penyelenggara Pemerintah Kampung di Kampung Pinang Sebatang Barat Kecamatan Tualang Kabupaten Siak.

2) Secara Praktis

- a. Pengambil kebijakan dan keputusan mengenai Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Kampung sebagai Unsur Penyelenggara Pemerintah Kampung di Kampung Pinang Sebatang Barat Kecamatan Tualang Kabupaten Siak.
- b. Memberi informasi dan wawasan bagi pembaca dan penulis lain sebagai inspirasi untuk dikembangkan ke topik yang mirip ataupun yang lain.
- c. Secara akademik, dapat menjadi salah satu bahan referensi untuk mahasiswa lain yang akan melakukan penelitian dengan permasalahan yang sama.

