

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tujuan di bentuknya Negara Republik Indonesia dalam pembukaan UU 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social. Untuk mencapai tujuan Negara tersebut di susunlah pemerintahan secara bertingkat mulai dari pusat sampai ke daerah. Hal ini sejalan dengan isi Pasal 18 UU Dasar 1945 menjelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam rangka mewujudkan tujuan negara sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan UU Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu menciptakan masyarakat yang adil dan makmur, maka disusunlah Pemerintahan Indonesia sebagai Negara Kesatuan yang mempunyai 2 bentuk pemerintahan yaitu pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Dalam pasal 18A disebutkan wilayah Indonesia di bagi atas wilayah provinsi dan provinsi dibagi kedalam Kabupaten atau Kota.

Sedangkan Pasal 18B yaitu Negara mengakui dan menghormati satuansatuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa

yang diatur dengan Undang-undang. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Tugas-tugas pokok tersebut dapat diringkas menjadi 3 (tiga) fungsi hakiki yaitu: pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah sebagai konsekuaensi dilaksanakannya asas desentralisasi memang telah banyak memberikan angin segar, terutama terhadap daerah. Dengan dijalankan sistem desentralisasi ini berarti daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengatur rumah tangganya secara otonom. Pada hakikatnya tujuan dari keberadaan otonomi daerah ini adalah untuk memberi peluang pada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan baik urusan wajib maupun urusan pilihan.

Dalam rangka memberikan jaminan terhadap kedudukan, tugas dan wewenang Pemda, maka dikeluarkanlah UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai dengan yang telah diamanatkan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU ini menekankan pada daerah

agar mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Berdasarkan pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014 bahwa pemerintah pusat menyerahkan sejumlah urusan pada daerah, Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan tersebut yaitu :

- a. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- b. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- c. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas :

1. Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar, terdiri dari :

- a) Pendidikan
- b) Kesehatan
- c) pekerjaan umum dan penataan ruang
- d) perumahan rakyat dan kawasan permukiman.
- e) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat
- f) social

2. Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar, terdiri dari :

- a) tenaga kerja;
- b) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c) pangan;
- d) pertanahan;
- e) lingkungan hidup;
- f) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g) pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h) pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i) perhubungan;
- j) komunikasi dan informatika;
- k) koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l) penanaman modal;
- m)kepemudaan dan olah raga;
- n) statistik;
- o) persandian;
- p) kebudayaan;
- q) perpustakaan; dan
- r) kearsipan.

Berdasarkan Undang-Undang diatas maka diketahui salah satu urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar adalah pemberdayaan masyarakat dan desa. Berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa, 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. Pada pasal 26 menyatakan Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Dalam melaksanakan tugas, Kepala Desa berwenang:

1. memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
2. mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
3. memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;

4. menetapkan Peraturan Desa;
5. menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
6. membina kehidupan masyarakat Desa;
7. membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
8. membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
9. mengembangkan sumber pendapatan Desa;
10. mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
11. mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
12. memanfaatkan teknologi tepat guna;
13. mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
14. mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
15. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengertian Desa menurut UU RI No 6 Tahun 2014 tentang Desa, Desa adalah desa dan 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.

Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa ini diterbitkan untuk melaksanakan ketentuan pasal 216 ayat (1) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk lebih jelasnya, maka uraian yang ada dalam paragraf 2 pasal 14 ayat (1) menyatakan bahwa tugas Kepala Desa adalah menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Dalam melaksanakan tugasnya itu, Kepala Desa mempunyai wewenang:

1. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Perwakilan Desa (BPD).
2. Mengajukan rancangan Peraturan Desa.
3. Menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD.
4. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD.
5. Membina kehidupan masyarakat desa.
6. Membina perekonomian desa.
7. Mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif.
8. Mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakili sesuai dengan peraturan perundang undangan.
9. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang undangan.

Salah satu desa atau kepenghuluan yang menjalankan pemerintahan desa adalah kepenghuluan Rantau Panjang Kiri Kecamatan Kubu Babusallam Kabupaten Rokan Hilir. Untuk mengetahui desa atau kepenghuluan yang terdapat di Kecamatan Kubu dapat dilihat data table berikut :

Tabel 1.1: Jumlah Kependudukan Kecamatan Kubu Babussalam

No	Kepenghuluan/ Kelurahan	Jumlah		Jumlah Dusun	Jumlah KK	Jumlah Penduduk		
		RT	RW			Lk	PR	Jumlah
1	Jojol	13	14	4	678	1457	1540	2997
2	Pulau Halang Muka	16	8	4	373	692	732	1424
	Pulau Halang Hulu	16	5	5	236	697	687	1384
4	Pulau Halang Belakang	17	7	5	473	893	893	1786
5	Rantau Panjang Kiri Hilir	18	6	4	503	1430	2922	4352
6	Rantau Panjang Kiri	21	9	7	433	1361	1163	2524
7	Sungai Pinang	26	13	7	438	1136	1009	2145
8	Sungai Majo Pusako	35	14	6	893	2266	2082	4348
9	Sungai Majo	25	12	3	283	1155	1032	2187

1	2	3	4	5	6	7	8	9
10	Teluk Nilap Jaya	17	7	4	485	1312	1190	2502
11	Teluk Nilap	15	5	3	325	1112	1083	2195
	Jumlah	219	100	48	5.120	13.511	14.333	27.844

Sumber : Kantor Camat Kubu Babussalam

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Nomor 7 Tahun 2009, Kepenghuluan adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adapt istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penghulu mempunyai wewenang :

1. memimpin penyelenggaraan pemerintahan kepenghuluan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPK;
2. mengajukan rancangan peraturan kepenghuluan;
3. menetapkan peraturan kepenghuluan yang telah mendapatkan persetujuan bersama BPK;
4. menyusun dan mengajukan rancangan peraturan kepenghuluan mengenai APB Kepenghuluan untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPK;
5. membina kehidupan masyarakat kepenghuluan;
6. membina perekonomian kepenghuluan;
7. mengoordinasikan pembangunan kepenghuluan secara partisipatif;
8. mewakili kepenghuluannya didalam dan diluar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
9. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Salah satu tugas dari kepada desa atau kepenghuluan adalah membina ketentraman dan ketertiban. Defenisi ketertiban dan ketentraman umum didalam undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 pada Pasal 13 Ayat (1) ketertiban umum merupakan penyelenggaraan tugas pemerintah dalam melindungi masyarakat dalam berkehidupan sehari-hari. Defenisi tersebut diatas, menunjukkan bahwa

ketentraman dan ketertiban itu menunjukkan suatu keadaan yang mendukung bagi kegiatan pemerintah dan rakyatnya dalam melaksanakan pembangunan dan usaha melindungi masyarakat.

Ketentraman dan ketertiban menurut Ermaya (2000:6) adalah suatu keadaan agar pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara aman, tertib dan teratur. Ketentraman dan ketertiban ini dapat mengganggu oleh berbagai sebab dan keadaan diantaranya oleh pelanggaran hukum yang berlaku, yang menyebabkan terganggunya ketentraman dan ketertiban masyarakat. yang dimaksud dengan ketentraman dan ketertiban umum didalam undang-undang No.12 Tahun 2008 Pasal 13 Ayat (1) huruf c adalah: “ketertiban umum dan ketentraman masyarakat pada ketentuan ini termasuk penyelenggaraan perlindungan masyarakat”.

Kepenghuluan Rantau Panjang Kiri merupakan salah satu desa yang berada di Kecamatan Kubu Babussalam Kabupaten Rokan Hilir. Jumlah penduduk di kepenghuluan ini sebanyak 2.524 jiwa. Dusun yang ada di kepenghuluan ini sebanyak 4 dusun yang terdiri atas : Dusun Tanjung Mesjid, Dusun Simpang Pelita, Dusun Rantau Panjang Kiri dan Dusun Mekar Jaya.

Pemerintah kepenghuluan sebagai ujung tombak dalam sistem pemerintahan daerah akan berhubungan dan bersentuhan langsung dengan masyarakat. Karena itu, sistem dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat didukung dan ditentukan oleh Pemerintah Kepenghuluan sebagai bagian dari Pemerintah Daerah. Struktur kelembagaan dan mekanisme kerja di semua tingkatan pemerintah, khususnya pemerintahan desa harus diarahkan untuk

dapat menciptakan pemerintahan yang peka terhadap perkembangan dan perubahan yang terjadi dalam masyarakat.

Peraturan Kepenghuluan ialah produk hukum tingkat desa yang ditetapkan oleh Penghulu bersama Badan Permusyawaratan Kepenghuluan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Kepenghuluan. Peraturan Kepenghuluan dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan kepenghuluan, dengan demikian maka pemerintahan kepenghuluan harus merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan-peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta harus memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat dalam upaya mencapai tujuan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat jangka panjang, menengah dan jangka pendek.

Menurut Irwan (2007:36) Dalam mencapai tujuan mensejahterakan masyarakat kepenghuluan, masing-masing unsur pemerintahan kepenghuluan, Pemerintah Kepenghuluan dan Badan Permusyawaratan Kepenghuluan dapat menjalankan fungsinya dengan mendapat dukungan dari unsur yang lain. Oleh karena itu hubungan yang bersifat kemitraan antara badan permusyawaratan kepenghuluan dengan pemerintahan kepenghuluan harus didasari pada filosofi antara lain :

- a. Adanya kedudukan yang sejajar diantara yang bermitra;
- b. Adanya kepentingan bersama yang ingin dicapai;
- c. Adanya prinsip saling menghormati;
- d. Adanya niat baik untuk saling membentuk dan saling mengingatkan.

Jika membayangkan tata pemerintahan di mana Kepenghuluan berada di dalamnya, sebenarnya sudah terdefinisi dengan lebih jelas. Kepenghuluan akan berfungsi sebagai sebuah lembaga yang mempersiapkan segala hal yang berkaitan dengan pembangunan di kepenghuluan, kemudian akan dilaksanakan sepenuhnya oleh Penghulu sebagai eksekutif, melalui sebuah mekanisme kontrol dari Kepenghuluan, hingga pada penerimaan laporan pertanggungjawaban pelaksana kepada Kepenghuluan. Dengan demikian kelembagaan Kepenghuluan akan mengatur soal-soal:

1. Mekanisme penampungan serta penggalian aspirasi rakyat pemilihnya.
2. Mekanisme pembuatan peraturan agar aspirasi yang diterima tadi dapat direalisasikan.
3. Mekanisme melakukan kontrol agar pelaksanaan dari aspirasi tersebut dapat berjalan sesuai yang diharapkan.
4. Mekanisme penerimaan pertanggungjawaban dari hasil-hasil yang telah dilaksanakan (Imran, 2007:29).

Selain tugas rutin tersebut di atas, Kepenghuluan juga akan mengatur soal pemilihan Penghulu baru untuk menggantikan Penghulu lama yang telah memasuki akhir masa jabatannya, dan atau yang telah diberhentikan sebelum berakhir masa jabatannya karena suatu hal. Pengaturan lainnya adalah soal pemberhentian Penghulu dari jabatannya, baik karena telah berakhir masa jabatannya, atau pun karena suatu hal.

Secara umum, segala urusan yang menyangkut soal kepenghuluan tidak lepas dari perhatian Kepenghuluan, dan seterusnya akan diwujudkan dalam

bentuk peraturan-peraturan kepenghuluan. Dengan demikian, kapasitas kelembagaan Kepenghuluan diharapkan dapat menguasai segala hal terkait dengan pengembangan kepenghuluan, yang secara umum dapat dibagi dalam badan-badan kepengurusan sendiri, seperti urusan pemerintahan, pembangunan dan kesejahteraan rakyat, dan anggaran/ keuangan kepenghuluan.

Adapun usaha yang dilakukan Kepenghuluan dalam tiga tahun terakhir ini untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban anatara lain :

1. Memberikan penyuluhan dan sosialisasi secara merata mengenai menjaga keamanan
2. Mendirikan infrastruktur untuk pos penjagaan keamanan (Pos Kamling)
3. Membentuk dan membina karang taruna atau ikatan pemuda dalam menjaga keamanan dan ketertiban desa

Penghulu mempunyai kewajiban membian ketentraman dan ketertiban masyarakat dimana penghulu mengontrol langsung masyarakat agar tidak terjadi pelanggaran yang mengganggu keterntaman dan ketertiban masyarakat yang ada dikepenghuluan tersebut. Adapun pihak yang diberi koordinasi antar lain RT, RW serta masyarakat. Adapun beberapa fenomena yang ditemui saat observasi, antara lain :

- a. Terindikasi bahwa tidak berjalannya sistem keamananan lingkungan (siskamling), sehingga sering kali terjadi pencurian di Kepenghuluan Rantau Panjang Kiri. Dari hasil perolehan data observasi penelitian diketahui sebanyak 12 kasus pencurian motor di Kepenghuluan Rantau Panjang Kiri. Secara rinci terjadi sebanyak 6 kasus pencurian

motor di Desa Rantau Panjang Kiri Hilir, 4 kasus pencurian motor di Desa Rantau Panjang Kiri dan 2 kasus pencurian motor di Desa Teluk Nilap Jaya. Hal ini dapat diakibatkan karena kurang berjalannya program Siskamling di kelurahan tersebut.

- b. Terindikasi kurang optimalnya penampungan aspirasi masyarakat, yang dapat dilihat dari sumber daya manusia yang dimiliki oleh setiap individu anggota kepenghuluan di Kepenghuluan Rantau Panjang Kiri Kecamatan Kubu Babussalam Kabupaten Rokan Hilir relatif sangat terbatas, dan sangat mempengaruhi hasil kerja dari kepenghuluan dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya sebagai lembaga permusyawaratan rakyat di tingkat kepenghuluan guna mencapai mufakat untuk kepentingan masyarakat di lingkungan kepenghuluan.

Untuk itu peneliti ingin mengetahui lebih mendalam dengan melakukan penelitian yang berjudul : **“Peranan Penghulu Dalam Membina Ketentraman dan Ketertiban Masyarakat di Kepenghuluan Rantau Panjang Kiri Kecamatan Kubu Babussalam Kabupaten Rokan Hilir”**.

B. Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari latar belakang diatas serta fenomena/gejala yang telah diuraikan, maka masalah pokok yang ingin penulis teliti adalah “Bagaimana peranan Penghulu dalam membina ketentraman dan ketertiban masyarakat di Kepenghuluan Rantau Panjang Kiri Kecamatan Kubu Babussalam Kabupaten Rokan Hilir?”.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini untuk :

- a. Untuk menganalisis dan menjelaskan peranan Penghulu dalam membina ketentraman dan ketertiban masyarakat di Kepenghuluan Rantau Panjang Kiri Kecamatan Kubu Babussalam Kabupaten Rokan Hilir.
- b. Untuk menganalisis dan menjelaskan hambatan-hambatan dalam peranan Penghulu dalam membina ketentraman dan ketertiban masyarakat di Kepenghuluan Rantau Panjang Kiri Kecamatan Kubu Babussalam Kabupaten Rokan Hilir.

D. Kegunaan Penelitian

Sedangkan kegunaan penelitian ini antara lain :

1. Sebagai bahan pertimbangan dan telaah/masalah bagi pihak Kepenghuluan Rantau Panjang Kiri Kecamatan Kubu Babussalam Kabupaten Rokan Hilir dalam pelaksanaan fungsi Kepenghuluan.
2. Sumber informasi bagi pihak yang berkepentingan dalam meningkatkan peranan Penghulu dalam membina ketentraman dan ketertiban masyarakat di Kepenghuluan Rantau Panjang Kiri Kecamatan Kubu Babussalam Kabupaten Rokan Hilir.

3. Hasil penelitian ini dilakukan agar dapat bermanfaat dalam bidang ilmu pengetahuan khususnya ilmu pemerintahan dan bisa menjadi bahan pertimbangan dalam penelitian-penelitian yang mempunyai kesamaan (guna teoritis).



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau