

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Hal di atas dipertegas dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea 4 yang berbunyi :

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia 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 kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”

Dari pembukaan UUD 1945 tersebut di jelaskan bahwa pemerintah pada umumnya menggerakkan pelayanan umum, pengaturan dan perlindungan masyarakat serta pembangunan dan pengembangan. Sedangkan tugas dan kewajiban pemerintah adalah membuat regulasi tentang pelayanan umum, pengembangan sumber daya produktif, melindungi ketentraman dan ketertiban masyarakat, pelestarian nilai-nilai sosio-kultural, kesatuan dan kesatuan nasional, pengembangan kehidupan demokrasi, pencapaian keadilan dan pemerataan,

pelestarian lingkungan hidup, penerapan dan penegakan peraturan Perundang-Undangan, mendukung pembangunan nasional dan mengembangkan kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat berdasarkan Pancasila serta menjaga tegak, lestari dan utuhnya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagai Negara Kesatuan, pemerintah Indonesia terdiri dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dasar pemikiran Pemerintahan Daerah ini adalah Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 berikut :

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 pemerintahan daerah, yang di atur dalam Undang-Undang.
2. Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kebijakan otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, secara eksplisit memberikan otomi yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengelola berbagai kepentingan dan kesejahteraan masyarakat daerah. Pemerintah daerah harus mengoptimalkan pembangunan daerah yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat. Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintah daerah dan masyarakat di daerah lebih diberdayakan sekaligus diberikan tanggung jawab yang lebih besar untuk mempercepat laju pembangunan daerah.

Pemerintahan adalah segala daya upaya suatu Negara atau wilayah untuk mencapai tujuannya. Penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan bagi pelaksanaan pembangunan dan pemerintahan dapat terlaksana dengan kualitas dan kemampuan dari penyelenggaraan tersebut.

Apabila dilihat dari birokrasi pemerintahan yang sekarang berjalan, pemerintahan daerah diuntut untuk menata kembali format organisasi pemerintahan dan aktifitasnya. Selama ini pemerintahan yang dinyatakan belum dilaksanakan secara maksimal, hal ini dikarenakan kinerja aparat yang masih lemah, secara substansif, menurut Rasyid (1997:48) tugas pokok pemerintahan di bagi 3 (tiga) fungsi pokok yaitu :

1. Pelayanan (*service*)
2. Pemberdayaan (*empowerment*)
3. Pembangunan (*development*)

Salah satu aspek yang sangat penting dalam melaksanakan fungsi pemerintah adalah melayani masyarakat dari berbagai aktivitasnya dan untuk itu maka pemerintah membentuk administrasi dan birokrasi pemerintahan dari tingkat yang tertinggi sampai ketingkat pemerintahan terendah agar dapat memberikan pelayanan yang lebih optimal bagi seluruh masyarakat dalam fungsinya sebagai pelayanan masyarakat atau abdi masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang terdapat dalam pasal 1 ayat 14 dan 15 menyatakan bahwa : Pasal 14 berbunyi : urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib di selenggarakan oleh semua daerah. Pasal 15 berbunyi :

urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintah yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah.

Selanjutnya dalam urusan wajib dan pilihan tersebut diatur lebih terperinci dalam pasal 12 ayat (1, 2, dan 3) meliputi :

(1) Urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat dan;
- f. Sosial.

(2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. Tenaga kerja;
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. Pangan;
- d. Pertanahan;
- e. Lingkungan hidup;
- f. Adminitrasi 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.

(3) Urusan pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat

(1) meliputi :

- a. Kelautan dan perikanan;

- b. Pariwisata;
- c. Pertanian;
- d. Kehutanan;
- e. Energi dan sumber daya mineral;
- f. Perdagangan;
- g. Perindustrian; dan
- h. Transmigrasi.

Adapun susunan organisasi Kelurahan yang terdiri dari Lurah dan perangkat Kelurahan, perangkat Kelurahan sebagaimana dimaksud terdiri dari sekretaris Lurah dan seksi sebanyak-banyaknya 4 (empat) seksi serta jabatan fungsional. Kelurahan sebagai organisasi pemerintahan paling dekat dan berhubungan langsung dengan masyarakat merupakan ujung tombak keberhasilan kota khususnya otonomi daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 229 Kelurahan dibentuk dengan PERDA kabupaten/kota berpedoman pada peraturan pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh seorang kepala Kelurahan yang di sebut Lurah selaku perangkat Kecamatan dan bertanggung jawab kepada Camat. Lurah diangkat oleh Bupati/Wali kota atas usul sekretaris daerah dari pegawai Negri sipil yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan Undang-Undang.

Lurah mempunyai tugas membantu camat dalam:

- a. Melaksanakan kegiatan pemerintahan kelurahan;
- b. Melakukan pemberdayaan masyarakat;
- c. Melaksanakan pelayanan masyarakat;
- d. **Memelihara ketenteraman dan ketertiban umum;**
- e. Memelihara prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- f. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh camat; dan
- g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian dalam peraturan pemerintah No 17 Tahun 2018 pasal 1 ayat (2) menyatakan Kelurahan adalah bagian wilayah dari Kecamatan sebagai perangkat Kecamatan. Disini dapat terlihat bahwa Kelurahan dipimpin oleh seorang lurah yang memimpin perangkat Kelurahan. Kelurahan sebagai salah satu bagian perangkat kecamatan dari pemerintah Kabupaten/Kota yang merupakan, juga perlu mengupayakan untuk mengelolah segenap sumber daya pemerintahannya, dengan tujuan agar organisasi Kelurahan mampu mencapai tingkat kinerja yang optimal dan memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penyelenggaraan administrasi pemerintah, pembangunan serta pelayanan masyarakat pada umumnya

Sesuai dengan Peraturan Pemerintahan Nomor 17 Tahun 2018 pasal 5 Lurah mempunyai tugas yang harus diemban sebagai pemimpin organisasi:

- a. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan Kelurahan;
- b. Pelaksanaan pemberdayaan masyarakat;
- c. Pelaksanaan pelayanan masyarakat;
- d. **Pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban umum;**
- e. Pemeliharaan dan prasarana dan fasilitas pelayanan umum dan
- f. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh camat; dan
- g. Pelaksanaan tugas lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Sebagai organisasi setiap Kelurahan di pimpin oleh Lurah, sebagai orang pertama yang mengemban tugas dan kewajiban, karena ia adalah penyelenggara dan penanggung jawab utama dibidang pemerintahan, Kemasyarakatan, dan urusan umum termasuk pemeliharaan Ketentraman dan Ketertiban Masyarakat. Selain mempunyai wewenang untuk mengatur rumah tanggah Kelurahannnya sendiri juga memiliki wewenang dan kekuasaan sebagai pelimpah tugas pembantuan dari pemerintah atasnya.

Lurah sebagai pemimpin formal yang langsung berhadapan dengan masyarakat, melaksanakan teknis administrasi Pemerintahan dan tugas pembangunan di Kelurahan. Maka dari itu kemampuan seorang lurah dalam memimpin Kelurahan sangat diperlukan guna menggali dan mengembangkan potensi serta memberdayakan masyarakatnya sehingga dengan demikian diharapkan agar pembangunan yang dikehendaki oleh pemerintah dan diperlukan oleh masyarakat dapat tercapai dengan baik.

Berdasarkan Peraturan Bupati Pelalawan Nomor 81 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan di Lingkungan Pemerintahan Kabupaten Pelalawan dalam Pasal 25 dipertegasakan lurah mempunyai tugas membantu camat dalam:

1. Melaksanakan kegiatan pemerintahan kelurahan;
2. Melakukan pemberdayaan masyarakat;
3. Melaksanakan pelayanan masyarakat;
4. **Memelihara ketenteraman dan ketertiban umum;**
5. Memelihara sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan umum;
6. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh camat; dan
7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan Peraturan perundang-undangan.

Saat ini, masalah keamanan dan ketertiban masyarakat merupakan suatu kebutuhan dasar yang senantiasa diharapkan masyarakat dalam melaksanakan aktifitas sehari-hari. Oleh karenanya, masyarakat sangat mendambakan adanya keyakinan akan aman dari segala bentuk perbuatan, tindakan dan intimidasi yang mengarah dan menimbulkan hal-hal yang akan merusak tatanan kehidupan bermasyarakat, yang dilakukan oleh perorangan dan atau pihak-pihak tertentu lainnya. Ketentraman dan ketertiban umum merupakan

keadaan dimana terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan rasa aman dan kehidupan yang tertib dan teratur.

Dari rincian di atas tidak terlepas dari tugas dan kewajiban Lurah yang di lakukan di wilayah pemerintahannya. Lurah harus berperan aktif bagaimana menentukan arah dan tujuan untuk kelurahan kedepannya. Hal ini khususnya berkaitan dengan tugas-tugas atributif dalam bidang koordinasi pemerintahan terhadap seluruh perangkat, penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban, penegakan peraturan perundangan, pembinaan desa atau Kelurahan, serta melaksanakan tugas pemerintahan lainnya yang belum bisa dilaksanakan oleh pemerintah desa atau pemerintah Kelurahan serta instansi pemerintahan lainnya di wilayah Kelurahan. Oleh karena itu, kedudukan Lurah berbeda dengan kepala instansi pemerintahan lainnya di wilayah Kelurahan karena penyelenggara tugas instansi tersebut harus berada dalam koordinasi Lurah.

Kelurahan Pangkalan Bunut terletak di Kecamatan Bunut di Kabupaten Pelalawan dengan jarak 35,4 Km dari ibu kota Kabupaten Pelalawan yang terletak di pangkalan kerinci, yang mempunyai visi *“Mewujudkan Bunut Sebagai Kota Pendidikan Yang Agamis Bernuansakan Melayu”*. Kecamatan Bunut memiliki Luas Wilayah 42.300,11 Ha dan jumlah penduduknya 13.742 jiwa. Kecamatan Bunut memiliki 1 Kelurahan dan 9 Desa yaitu Kelurahan Pangkalan Bunut, Desa Bagan Lagu, Balam Merah, Keriung, Lubuk Mandian Gajah, Lubuk Mas, Merbau, Petani, Sialang Kayu Batu, Sungai Buluh.

Dalam upaya mencapai tujuan untuk menciptakan rasa aman, nyaman dan tertib dalam kehidupan masyarakat lingkungan Kelurahan Pangkalan Bunut pada

dasarnya jika rasa aman dan nyaman tidak lagi dirasakan oleh masyarakat, maka ini berkaitan dengan peranan lurah dalam memelihara ketentraman dan ketertiban umum masih kurang efektif dan efisien.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai kepala pemerintahan di tingkat Kelurahan, Lurah selalu berupaya Untuk selalu meningkatkan dan mengefektifkan kinerja aparatur pemerintah Kelurahan. Saat penulis melakukan observasi dan wawancara langsung kepada Lurah Pangkalan Bunut beliau mengatakan bahwa urusan dan kasus yang selalu ditanganinya adalah masalah Pencurian, Kenakalan remaja, dan Perjudian. Di Kelurahan Pangkalan Bunut masih banyak terdapat gangguan Ketentraman dan ketertiban seperti pencurian, kenakalan remaja, dan perjudian. Hal ini membuktikan bahwa peranan lurah di Kelurahan Pangkalan masih kurang berjalan dengan baik. Lurah Pangkalan Bunut selaku pemimpin di kantor Kelurahan Pangkalan Bunut harus memberikan perhatian lebih dalam memelihara Ketentraman dan Ketertiban diwilayahnya agar tindakan mengganggu Ketentraman dan Ketertiban umum tidak terjadi lagi.

Memelihara ketentraman dan ketertiban umum serta mendamaikan perselisian masyarakat, semua itu merupakan kewajiban dari Lurah dalam melaksanakan tugasnya, hal ini merupakan perwujudan dalam membina kehidupan masyarakat kelurahan agar dapat hidup lebih aman, tertib, damai, dan tentram. Dari rincian di atas tidak terlepas dari tugas dan kewajiban Lurah yang di lakukan diwilayah pemerintahannya. Lurah harus berperan aktif bagaimana menentukan arah dan tujuan kelurahan kedepannya.

Dari pantauan penulis dilapangan dalam hal pelaksanaan kewajiban Lurah khususnya dibidang pemeliharaan ketentraman dan ketertiban di Kelurahan Pangkalan Bunut, untuk jelasnya gangguan keamanan dan ketentraman dan ketertiban umum di Tahun 2014-2017 dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel I.1 : Jumlah Gangguan Ketentraman dan Ketertiban di Kelurahan Pangkalan Bunut dalam Rentang Waktu Tahun 2014-2017.

No	Jenis Gangguan Ketentraman dan Ketertiban	Tahun				Jumlah
		2014	2015	2016	2017	
1	Pencurian	11	9	13	17	50
2	Kenakalan remaja	7	4	5	8	24
3	Perjudian	3	4	4	5	16
Jumlah		21	17	22	30	90

Sumber : Kantor Lurah Kelurahan Pangkalan Bunut,2017

Berdasarkan tabel di atas terdapat peningkatan gangguan ketenterama dan ketertiban umum di Kelurahan Pangkalan Bunut. Dimana setiap tahunnya terjadi peningkatan kejahatan yang paling tinggi adalah pencurian, diikuti dengan kenakalan remaja, dan terakhir perjudian. Adanya gangguan ketenteraman dan ketertiban umum di Kelurahan ini mengindikasikan masih lemahnya koordinasi antar lini pemerintah dan pihak keamanan serta peran masyarakat dalam upaya menanggulangi masalah kejahatan di masyaraat yang mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum.

Dalam menjaga ketenteraman dan ketertiban umum Lurah Pangkalan Bunut memiliki langkah-langkah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan sebagai perangkat kecamatan yakni: sinergitas dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Tentara Nasional Indonesia, dan intansi vertikal di

wilayah di Kecamatan yakni Satpol PP dan sebagainya. Harmonisasi hubungan dengan tokoh agama dan tokoh masyarakat yang ada di Kelurahan, dan melakukan pelaporan pelaksanaan pembinaan ketenteraman dan ketertiban kepada bupati/walikota melalui camat.

Namun dari pengamatan yang penulis laksanakan terdapat beberapa permasalahan yang kurang berperannya lurah dalam memelihara ketenteraman dan ketertiban umum yakni: Kurangnya perhatian Lurah terhadap Rukun Tetangga dan Rukun Warga dalam menggerakkan partisipasi masyarakat untuk menjaga ketenteraman dan ketertiban umum, Tidak diaktifkannya pos ronda di beberapa Daerah Rukun Warga (RW) ataupun Rukun Tetangga (RT) sehingga keamanan dan ketertiban sudah berkurang dalam lingkungan masyarakat, dan berkurangnya pembinaan yang dilakukan Lurah terhadap pemuda kelurahan, sehingga mengakibatkan adanya jarak antara pemerintah kelurahan dengan pemuda setempat.

Dari hasil pengamatan penulis ada indikasi bahwa masalah ketenteraman dan ketertiban di Kelurahan Pangkalan Bunut belum terlaksana secara optimal, hal tersebut dilihat dari fenomena sejumlah kasus gangguan ketenteraman dan ketertiban yang terjadi di Kelurahan Pangkalan Bunut, yaitu sebagai berikut :

1. Berdasarkan tabel I.1 terlihat beberapa kejadian di Kelurahan Pangkalan Bunut yang mengganggu ketenteraman dan ketertiban, namun tidak satupun kasus yang mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum tersebut diselidiki dan dilaporkan lurah ke pihak yang berwajib, seluruhnya dilaporkan oleh masyarakat ke pihak kepolisian.
2. Terindikasi kurang aktifnya peran Lurah dalam pembinaan warga untuk melakukan atau pentingnya pelaksanaan Siskamling di Kelurahan

Pangkalan Bunut. Terbukti sering terjadinya pencurian getah/karet hasil perkebunan milik warga, yang tentu mengganggu ketenteraman warga.

Melihat jumlah gangguan ketenteraman dan ketertiban di Kelurahan Pangkalan Bunut maka kewajiban Lurah belum berjalan sebagaimana mestinya. Ketenteraman dapat dirasakan apabila adanya ketertiban yang baik dan rasa ketenangan. Sedangkan ketertiban dapat dirasakan apabila adanya keteraturan dalam kehidupan sehari-hari, kepatuhan terhadap ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan baik tertulis maupun tidak tertulis, dan juga rasa kesopanan dalam kehidupan sehari-hari.

Berdasarkan pemaparan fenomena di Kelurahan Pangkalan Bunut tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : *Peranan Lurah dalam Memelihara ketenteraman dan Ketertiban Masyarakat Di Kelurahan Pangkalan Bunut Kecamatan Bunut Kabupaten Pelalawan.*

B. Rumusan Masalah

Lurah merupakan perpanjangan tangan dari Pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintah yang ada di Kelurahan, tujuannya adalah untuk mensejahterakan kehidupan masyarakat Kelurahan yang adil, makmur dan demokratis.

Berdasarkan penjelasan pada latar belakang masalah di atas yang di maksud dengan pemerintah Kelurahan Pangkalan Bunut adalah yang mempunyai fungsi penting guna terselenggaranya pemerintahan Kelurahan, maka masalah pokok yang ingin penulis teliti dapat dirumuskan sebagai berikut : Bagaimana

peranan Lurah dalam memelihara Ketentraman dan Ketertiban Masyarakat di Kelurahan Pangkalan Bunut Kecamatan Bunut Kabupaten Pelalawan?

C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui peranan Lurah di Kelurahan Pangkalan Bunut Kecamatan Bunut Kabupaten Pelalawan dalam Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat.
- b. Untuk mengetahui hambatan yang dihadapi Lurah dalam memelihara ketentraman dan ketertiban di Kelurahan Pangkalan Bunut Kecamatan Bunut Kabupaten Pelalawan

2. Kegunaan Penelitian

- a. Sebagai bahan pengembangan Ilmu Pengetahuan yang penulis peroleh dibangku perkuliahan, sehingga bisa bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Pengetahuan khususnya Ilmu Pemerintahan.
- b. Sebagai bahan informasi dan masukan bagi pemerintah Kelurahan/Lurah dalam melaksanakan tugasnya di bidang pemeliharaan ketentraman dan ketertiban.
- c. Hasil penelitian ini semoga berguna dan sebagai sumbangan pemikiran bagi Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik pada umumnya jurusan Ilmu Pemerintahan yang akan melakukan penelitian lebih lanjut mengenai pemersalahan ini.