

**DINAMIKA PEMBANGUNAN SARANA DAN PRASARANA
UMUM DI KELURAHAN KOTALAMA KECAMATAN
KUNTO DARUSSALAM KABUPATEN ROKAN HULU
(Rumah Ibadah Tahun 2016-2020)**

Oleh :
ALY YUSUF
197321001

TESIS

Untuk memenuhi salah satu syarat
Guna memperoleh gelar Magister Ilmu Pemerintahan
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN



Perpustakaan Universitas Islam Riau

Dokumen ini adalah Arsip Milik :

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU PEMERINTAHAN
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU
2021**

LEMBAR PERSEMBAHAN

Karya ini ku persembahkan kepada :

Allah SWT yang telah memberikan segala rahmatNya kepada hamba sehingga bisa menyelesaikan karya ilmiah dalam bentuk tesis ini.

Sholawat beriring salam untuk junjungan nabi besar Muhammad SAW semoga kelak kita mendapat syafaat dariNya.

Karya ini juga untuk kedua Orang Tua, Istri dan Anak tercinta serta untuk seluruh keluarga yang telah mendukung saya selama ini baik dalam suka maupun duka dan memanjatkan do'a untuk kelancaran dan keselamatan saya dalam menyelesaikan studi di Pascasarjana Universitas Islam Riau. Tidak lupa juga buat teman – teman yang selalu menolong dan mensupport saya sehingga saya dapat menyelesaikan perkuliahan ini.

“Terima Kasih”

PEKANBARU

NASEHAT DIRI

Saat Engkau Sendiri , Kuasai Pikiran-pikiranmu

Saat Engkau Bersama Manusia, Kuasai lisanmu

Saat engkau Sukses, Kuasai Keangkuhanmu



TIGA KUNCI KEJAYAAN HIDUP

1. Man Jadda Wa Jadda
(Siapa yang bersungguh-sungguh akan berhasil)
2. Man Shobaro Zafiro
(Siapa yang bersabar akan beruntung)
3. Man Saaro'Alaa Darbi Washola
(Siapa yang berjalan di jalurnya akan sampai)

BIODATA

Nama : ALY YUSUF

Tempat / Tanggal Lahir : Lubuk Bendahara Timur, 28 September 1980

Jenis Kelamin : Laki - laki

Agama : Islam

Pekerjaan : ASN

Nama Orang Tua

a. Ayah : ABDUL RAHMAN

b. Ibu : RUMIAH

Riwayat Pendidikan

a. SD : SDN 004 Lubuk Bendahara Timur

b. SLTP : SMPN 2 Rokan

c. SLTA : Madrasah Aliyah Muhammadiyah (MAM) Ujung Batu

d. S1 : Universitas Riau Pekanbaru

No Hp : 0812-6800-774

**DINAMIKA PEMBANGUNAN SARANA DAN PRASARANA UMUM
DI KELURAHAN KOTALAMA KECAMATAN KUNTO
DARUSSALAM KABUPATEN ROKAN HULU
(Rumah Ibadah Tahun 2016-2020)**

ABSTRAK

Oleh

ALY YUSUF

Pendirian rumah ibadah di kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu menjadi sebuah konflik dikarenakan ada ketidaksepahaman dalam menanggapi rencana pendirian tersebut, karena ada berbagai faktor. Dalam pendiriannya tentu harus mengacu pada hukum yang berlaku melalui peraturan – peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Salah satu rumah ibadah yang menjadi konflik di kelurahan Kotalama adalah pembangunan gereja HKPB Sei Intan, yang dibangun didaerah mayoritas muslim, sehingga membuat keresahan dan ketidaknyamanan masyarakat sekitar pembangunan gereja tersebut, sementara masyarakat yang membangun gereja tersebut bukanlah penduduk asli Kelurahan Kotalama, melainkan masyarakat pendatang yang merupakan pensiunan Perusahaan PTPN V yang berkedudukan di Kecamatan Pagaran Tapah. Penelitian ini menggunakan teori Duddley dan Jeremy yaitu ideas, peranan lembaga, peran individu, dan kepentingan yang dijadikan sebagai pisau analisis dalam penelitian ini. Tujuan penelitian ini adalah Mengetahui dan menganalisis Dinamika Pembangunan Sarana Dan Prasarana Umum Di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu (Rumah Ibadah tahun 2016 - 2020). Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu survey deskriptif dengan metode kualitatif. Informan dalam penelitian ini berjumlah 11 orang dengan Camat, Lurah, dan Datuk Adat sebagai *key informan*. Teknik pengumpulan data dengan wawancara serta analisis data dalam situs yang dikembangkan oleh Miles Huberman. Penelitian ini menyimpulkan bahwa bahwa Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum di Kelurahan Kota Lama Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu (Rumah Ibadah Tahun 2016-2020) belum terlaksana secara maksimal dan perlu ditingkatkan lagi berdasarkan indikator dimensi ide, dimensi kepentingan, dimensi institusi dan dimensi individual. Hal ini disebabkan pembangunan rumah ibadah berupa gereja di Kelurahan Kota Lama dianggap sudah melanggar keputusan Nogori yang menyatakan tidak boleh membangun rumah ibadah di kelurahan kota lama kecuali rumah ibadah agama Islam hal ini dikarenakan pada Kecamatan Kunto Darussalam merupakan tempat kerajaan islam di Kabupaten Rokan Hulu pada zaman dahulu dan itu masih menjadi adat sampai sekarang ini.

Kata Kunci : Dinamika, Pembangunan, Sarana Prasarana Umum, Rumah Ibadah

**DYNAMICS OF PUBLIC FACILITIES AND INFRASTRUCTURE
DEVELOPMENT IN KOTALAMA SUB-DISTRICT KUNTO
DARUSSALAM DISTRICT, ROKAN HULU DISTRICT
(House of Worship 2016-2020)**

ABSTRACT

By

ALY YUSUF

The establishment of a house of worship in Kotalama sub-district, Kunto Darussalam sub-district, Rokan Hulu district became a conflict due to disagreements in responding to the plan, due to various factors. In its establishment, of course it must refer to the applicable law through regulations that have been established by the government. One of the places of worship that has become a conflict in the Kotalama village is the construction of the HKPB Sei Intan church, which was built in a predominantly Muslim area, causing unrest and inconvenience to the community around the church construction, while the people who built the church are not native residents of Kotalama Village, but are migrants who is a retired PTPN V Company domiciled in Pagaran Tapah District. The purpose of this research is knowing and analyzing the dynamics of the development of public facilities and infrastructure in Kotalama Village, Kunto Darussalam District, Rokan Hulu Regency (Houses of Worship 2016 - 2020). The type of research used in this research is descriptive survey with qualitative methods. The number of informants in this study were 11 people with the Head of Subdistrict, Lurah, and Datuk Adat as key informants. The technique of collecting data by interviewing and analyzing data on the website was developed by Miles Huberman. This study concludes that the dynamics of the development of public facilities and infrastructure in Kota Lama, Kunto Darussalam sub-district, Rokan Hulu district (Houses of Worship 2016-2020) have not been implemented optimally and need to be improved again based on indicators of idea dimensions, interest dimensions, institutional dimensions and individual dimensions. .

Keywords: Dynamics, Development, Public Infrastructure, Houses of Worship

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb

Dengan mengucapkan Alhamdulillah, penulis merasa sangat bersyukur atas petunjuk dan penerangan yang telah diberikan Allah SWT, sehingga penulis dapat merampung penyelesaian Tesis ini yang berjudul **“Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu (Rumah Ibadah Tahun 2016-2020)”**. Shalawat dan salam penulis kirimkan kepada Nabi Muhammad SAW yang telah memberikan suritauladan dan pengajaran, sehingga terbukalah berbagai hikmah ilmu pengetahuan yang bermanfaat bagi umat manusia hingga akhir zaman.

Tesis ini adalah salah satu syarat yang harus penulis tempuh dalam meraih gelar Magister Ilmu Pemerintahan pada Program Studi Ilmu Pemerintahan Pascasarjana Universitas Islam Riau, dimana penulis menekuni ilmu pengetahuan untuk menambah wawasan penulisan tentang pemerintahan.

Pada kesempatan yang baik ini, tidak lupa penulis menyampaikan terima kasih yang setulus – tulusnya baik secara langsung maupun tidak langsung atas segala dukungan, bantuan, bimbingan, pengarahan, nasehat, dan pemikiran dari berbagai pihak selama proses studi dan juga selama proses penyusunan Tesis ini. Penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar – besarnya kepada:

1. Rektor Universitas Islam Riau, Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi, SH, MCL yang telah memberikan kesempatan kepada penulis dalam menimba ilmu di Pascasarjana Universitas Islam Riau.

2. Bapak Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum selaku Direktur Pascasarjana Universitas Islam Riau.
3. Bapak Dr. Ahmad Fitra Yuza, S.IP., M.A. selaku ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan Pascasarjana Universitas Islam Riau. Sekaligus selaku dosen Pembimbing I yang telah banyak memberikan masukan kepada penulis dan selalu mendukung, menyemangati serta mengingatkan penulis apabila lalai dalam menyelesaikan Tesis ini.
4. Bapak Dr. Ranggi Ade Febrian, S.IP, M.Si selaku dosen Pembimbing II, yang telah memberikan arahan dan bimbingan dengan sabar dan meluangkan waktu, tenaga dan pikiran serta selalu memotivasi dan juga mengingatkan penulis untuk menyelesaikan Tesis ini serta menyelesaikan studi tepat waktu.
5. Bapak dan Ibu dosen Program Studi Ilmu Pemerintahan Pascasarjana Universitas Islam Riau yang dalam hal ini tidak dapat penulis sebutkan satu per satu yang mana telah mendidik dan memberikan dorongan serta arahan sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini.
6. Seluruh staf, karyawan/ti Tata Usaha Pascasarjana Universitas Islam Riau dan serta Perpustakaan Pascasarjana dan Perpustakaan Universitas Islam Riau yang telah membantu penulis menyelesaikan administrasi mengenai surat menyurat dan keperluan penulis yang berhubungan dengan penyelesaian Tesis ini.
7. Keluarga tercinta Adinda Neneng Satria, Ananda Abid Alfarez, Zaskya Ayuni, Muhammad Alfatih dan orang tua serta mertua yang

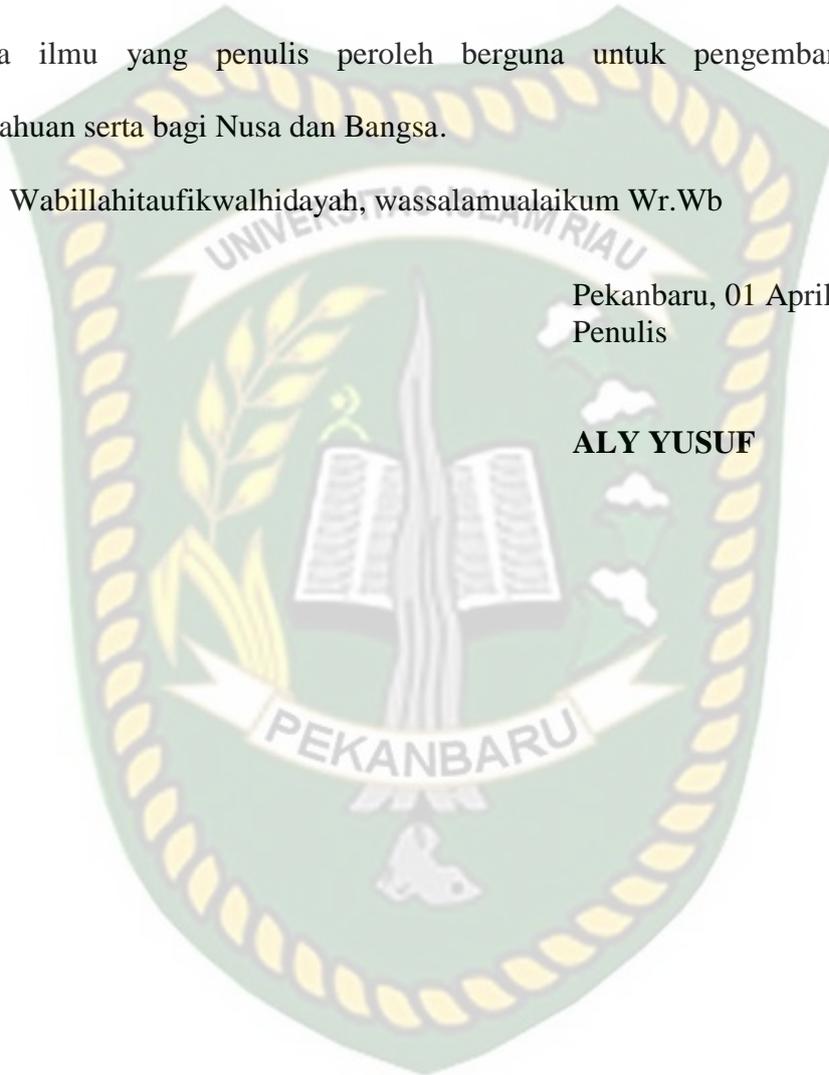
selalu memberikan dukungan dan semangat dalam menyelesaikan Tesis ini.

Akhir kata penulis berharap semoga Tesis ini akan dapat bermanfaat dan semoga ilmu yang penulis peroleh berguna untuk pengembangan ilmu pengetahuan serta bagi Nusa dan Bangsa.

Wabillahitaufikwalhidayah, wassalamualaikum Wr.Wb

Pekanbaru, 01 April 2021
Penulis

ALY YUSUF



DAFTAR ISI

PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
LEMBAR PENGESAHAN TESIS	iii
SURAT PERNYATAAN	iv
LEMBAR PERSEMBAHAN	v
NASEHAT DIRI	vi
BIODATA DIRI	vii
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
KATA PENGANTAR	x
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Identifikasi Masalah	12
1.3. Rumusan Masalah	13
1.4. Batasan Masalah.....	14
1.5. Tujuan Penelitian.....	14
1.6. Manfaat Penelitian.....	15
BAB II KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN	16
2.1. Kajian Pustaka.....	16
2.1.1 Konsep Pemerintahan.....	16
2.1.2 Pemerintah Daerah	23
2.1.3 Organisasi Pemerintah.....	30
2.1.4 Kebijakan Publik	38
2.1.5 Dinamika Kebijakan.....	44
2.1.6 Konsep Pembangunan	56
2.1.7 Sarana dan Prasarana Rumah Ibadah	61
2.1.8 Surat Keputusan Bersama 3 Menteri.....	64
2.2. Kerangka Pemikiran.....	68
2.3. Penelitian Terdahulu	69
2.4. Konsep Operasional	75
2.5. Operasionalisasi Variabel.....	77

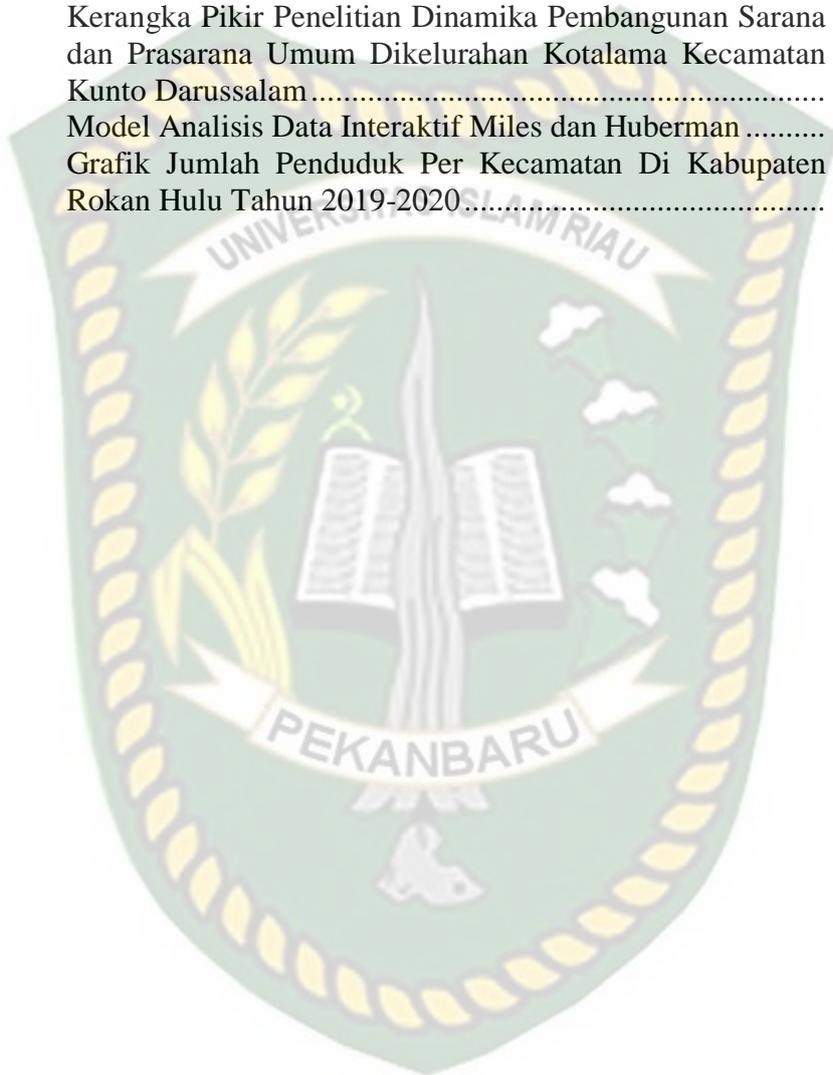
BAB III METODE PENELITIAN	78
3.1. Tipe Penelitian.....	78
3.2. Lokasi Penelitian	78
3.3. Informan Penelitian	79
3.4. Teknik Penarikan Informan.....	80
3.5. Jenis dan Sumber Data	80
3.6. Teknik Pengumpulan Data.....	81
3.7. Teknik Analisis Data.....	83
3.8. Jadwal dan Kegiatan Penelitian.....	85
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	87
4.1. Gambaran Umum Kabupaten Rokan Hulu	87
4.2. Gambaran Umum Kecamatan Kunto Darussalam	91
4.3. Gambaran Umum Kelurahan Kota Lama.....	94
4.4. Identitas Informan	101
4.5. Hasil Penelitian Tentang Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu (Rumah Ibadah Tahun 2016-2020).....	103
4.6. Faktor Penghambat dalam Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam (Rumah Ibadah Tahun 2016-2020)	141
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	142
6.1. Kesimpulan.....	142
6.2. Saran.....	143
DAFTAR PUSTAKA	145

DAFTAR TABEL

Tabel		Halaman
I.1	Jumlah Rumah Ibadah di Kecamatan Kunto Darussalam.....	11
I.2	Jumlah Penduduk menurut Desa/ Kelurahan dan Jenis Kelamin di Kecamatan Kunto Darussalam, 2019.....	12
II.1	Penelitian Terdahulu	71
II.2	Operasionalisasi Variabel Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu	77
III.1	Jumlah Informan Penelitian Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu	75
III.2	Tabel Jadwal Kegiatan Penelitian tentang Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam.....	86
IV.1	Jumlah Penduduk menurut Desa/ Kelurahan dan Jenis Kelamin di Kecamatan Kunto Darussalam Tahun 2019.....	92
IV.2	Jumlah Penduduk Kelurahan Kota Lama Menurut Jenis Kelamin ...	96
IV.3	Jumlah Sarana Ibadah Yang Ada Kelurahan Kota Lama.....	96
IV.4	Jumlah Sarana Pendidikan Menurut Jenis Sekolah.....	97
IV.5	Distribusi Jumlah Informan Menurut Jenis Kelamin.....	101
IV.6	Jumlah Informan Menurut Umur	102
IV.7	Jumlah Informan Menurut Tingkat Pendidikan	103

DAFTAR GAMBAR

Gambar		Halaman
II.1	Kerangka Pikir Penelitian Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum Dikelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam	69
III.1	Model Analisis Data Interaktif Miles dan Huberman	85
IV.1	Grafik Jumlah Penduduk Per Kecamatan Di Kabupaten Rokan Hulu Tahun 2019-2020	88



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional yang termaktub dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial (Pembukaan UUD, 1945).

Pembangunan dalam lingkup spasial tidak selalu berlangsung secara merata. Beberapa daerah mengalami pertumbuhan cepat, sementara daerah yang lain sebaliknya. Perbedaan akselerasi pertumbuhan antar daerah ini diantaranya disebabkan oleh perbedaan dalam ketersediaan sumberdaya alam, sumber daya manusia maupun sarana dan prasarana penunjang yang lain. Perencanaan pembangunan pada suatu wilayah akan semakin dibutuhkan seiring dengan meningkatnya pembangunan yang dilaksanakan dalam penyediaan sarana dan prasarana kota.

Adanya perkembangan sarana dan prasaran banyak dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain geografi wilayah, sumber daya atau potensi alam, kebijakan pemerintah, investasi baik lokal maupun asing, komunikasi, transportasi dan perkembangan sarana dan prasarana. Demikian pula dengan pembangunan

fasilitas pelayanan sosial ekonomi sebagai salah satu faktor dalam pembangunan, dimana dengan adanya kelengkapan fasilitas pelayanan maka suatu daerah dapat dikatakan berkembang sehingga dalam hal ini fasilitas pelayanan sosial ekonomi merupakan fasilitas yang menjadi kebutuhan penduduk pada suatu wilayah dan dapat mendukung perkembangan wilayah.

Fasilitas sosial ekonomi merupakan fasilitas pelayanan yang diperlukan oleh masyarakat dan sekaligus sebagai faktor utama dalam memperlancar proses pembangunan. Ketersediaan fasilitas sosial ekonomi tidak terlepas dengan jumlah penduduk yang dapat memanfaatkan fasilitas tersebut. Penyediaan fasilitas yang memadai dan layak diharapkan mampu memenuhi kebutuhan penduduk.

Penyediaan fasilitas tidak mampu memenuhi permintaan untuk menunjang pertumbuhan ekonomi yang terus meningkat tiap tahun. Sehingga muncul perspektif bahwa fasilitas merupakan kendala bagi pertumbuhan ekonomi yang sebenarnya memiliki potensi yang cukup tinggi. Faktor pertama, yang membatasi pembangunan fasilitas adalah keterbatasan dana pemerintah. Kedua, standar kelayakan penduduk disamping juga memperkecil kesenjangan antara permintaan dan penyediaan. Ketiga, kenaikan permintaan sebagai akibat meningkatnya kegiatan ekonomi. Keempat, banyaknya fasilitas pelayanan di Indonesia yang memerlukan peningkatan kualitas¹.

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah memasuki era baru ketika Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah di gantikan dengan

¹ Hasanuddin, 2009. Drama Karya dalam Dua Dimensi: Kajian Teori, Sejarah dan Analisis. Bandung : Angkasa.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah². Era baru penyelenggaraan Pemerintah Daerah dapat kita lihat dari perbedaan Yuridis tertuang dalam bentuk pasal-pasal yang mengatur hal-hal yang tidak diatur dalam Undang-Undang sebelumnya. Sedangkan makna dan orientasi yang secara tersurat terkandung dalam pasal yang sebelumnya tak diatur dalam Undang-Undang sebelumnya.

Adapun urusan pemerintahan pusat yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dibedakan atas dua jenis menurut Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah³ yaitu.

1. Urusan pemerintah terdiri atas urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkuren, dan urusan pemerintahan umum, ;
2. Urusan pemerintah absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.
3. Urusan pemerintah konkuren sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah Kabupaten/kota, ;
4. Urusan pemerintah konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah,

² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

³ Ibid, UU No 23/2014

5. Urusan pemerintah umum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai Kepala Pemerintahan, ;

Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dijelaskan dalam pasal 10 ayat (1), terdiri atas politik Luar Negeri, Hankan, Yustisi, Moneter dan Fiskal serta Agama. Namun pemerintah pusat dalam melimpahkan kewenangannya kepada instansi invertikal dan wakil pemerintah pusat di Daerah yakni Gubernur yang berdasarkan asas Dekonsentrasi, dengan demikian, urusan pemerintah absolut memang menjadi Kewenangan Pemerintah Pusat dan tak berkaitan dengan Pemerintah Kota dan Kabupaten yang mengedepankan azas Desentralisasi serta bukan perwakilan pemerintahan pusat.

Akan tetapi, perlu diperhatikan ketentuan pada Pasal 10 ayat (2) Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang berbunyi “Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pemerintah pusat melaksanakan sendiri dan melimpahkan wewenang kepada instansi vertical yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Kemudian penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf f Undang – Undang 23 tahun 2014 bahwa yang dimaksud dengan urusan pemerintahan absolut berupa “urusan agama” misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggara kehidupan keagamaan dan sebagainya. Daerah dapat memberikan hibah untuk penyelenggaraan kegiatan – kegiatan keagamaan sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuh kembangkan

kehidupan beragama misalnya penyelenggaraan Musabawah Tilawatil Qur'an, pengembangan bidang pendidikan keagamaan dan sebagainya.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 209 dijelaskan bahwa Kecamatan adalah perangkat daerah Kab/kota, sebagaimana dijelaskan pada ayat (2) huruf f, sebagai berikut Perangkat daerah Kabupaten/Kota terdiri atas :

1. Sekretariat Daerah
2. Sekretariat DPRD
3. Inspektorat
4. Dinas
5. Badan; dan
6. Kecamatan

Kedudukan Kecamatan dijelaskan pada pasal 221 Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagai berikut :

1. Daerah Kabupaten/Kota membentuk Kecamatan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat Desa/Kelurahan.
2. Kecamatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk dengan Perda Kabupaten/kota berpedoman pada Peraturan Daerah.
3. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang pembentukan kecamatan yang telah mendapatkan persetujuan bersama Bupati/Wali kota dan DPRD Kabupaten/Kota, sebelum ditetapkan oleh Bupati/Wali kota disampaikan kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan persetujuan.

Kedudukan Kelurahan menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2018 tentang Kecamatan Pada pasal 25 menyebutkan bahwa ⁴:

1. Kelurahan sebagai perangkat Kecamatan yang mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan penyelenggaraan Pemerintahan diwilayah kelurahan yang dipimpin oleh Lurah,
2. Selain melaksanakan tugas dan fungsi sebagaimana dimaksud ayat (1), Lurah dibantu oleh perangkat kelurahan untuk melaksanakan tugas yang diberikan oleh Camat.
3. Tugas Lurah Meliputi :
 - a. Pelaksanaan Kegiatan pemerintahan kelurahan
 - b. Pelaksanaan pemberdayaan masyarakat
 - c. Pemeliharaan ketentraman dan ketertiban umum
 - d. Pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum
 - e. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Camat dan
 - f. Pelaksanaan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 80 Tahun 2019 tentang kedudukan, Susunan Organisasi, tugas dan fungsi, serta tata kerja Kecamatan⁵ dijelaskan pula mengenai tugas Lurah yaitu dalam pasal 13 adalah :

1. Melaksanakan tugas Pemerintahan umum, kegiatan pemerintahan Kelurahan dan pelayanan Masyarakat

⁴ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2018 tentang Kecamatan

⁵ Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 80 Tahun 2019 tentang kedudukan, Susunan Organisasi, tugas dan fungsi, serta tata kerja Kecamatan

2. Melakukan Pemberdayaan Masyarakat
3. Memelihara ketentraman dan ketertiban umum sarana prasarana serta fasilitas pelayanan umum
4. Mengkoordinasi pelaksanaan tugas sekretaris lurah dan seksi-seksi
5. Melaksanakan pembinaan organisasi kemasyarakatan diwilayah Kelurahan
6. Melaksanakan dan bertanggungjawabkan pelaksanaan program kegiatan kelurahan yang bersumber dari dana APBD dan Dana Kelurahan
7. Melaksanakan tugas lain yang diberikan camat
8. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam lingkup Kelurahan.

Salah satu fungsi lurah disebutkan memelihara ketentraman dan ketertiban umum sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan umum yang dalam penelitian ini memfokuskan pada pendirian rumah ibadah.

Perbedaan agama menjadi sebuah dinamika sosial yang menimbulkan disharmonisasi didalam interaksi hubungan bermasyarakat, karena masing – masing agama mengklaim bahwa agama merekalah yang paling benar, memang sejak zaman dahulu problematika yang terjadi karena masalah agama ini sudah membudidaya hingga saat ini, tentunya permasalahan ini membutuhkan perhatian serius dari pemerintah untuk membuat kebijakan melalui peraturan, sama seperti halnya problematika pendirian rumah ibadah juga merupakan suatu permasalahan

yang acap kali ditemui, sehingga perlu dilandasi dengan peraturan perundang – undangan yang telah ditetapkan dalam konstitusi.

Permasalahan mengenai perbedaan agama juga diatur dalam Undang – Undang Dasar 1945 mengenai Hak Azasi Manusia (HAM) yang mencakup 27 materi, salah satunya berisi seperti Bab XA Pasal 28E ayat (1) dan (2) yaitu :

1. Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadah menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan memilih tempat tinggal diwilayah Negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.
2. Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.

Dan juga disebutkan dalam Undang – Undang Dasar 1945 pada pasal 29 ayat (2) yaitu : Negara menjamin kemerdekaan tiap – tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing – masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaan itu.”

Pada pokoknya pemeliharaan kerukunan umat beragama menjadi tanggung jawab bersama umat beragama, pemerintahan daerah dan pemerintah. Terhadap pemeliharaan kerukunan umat beragama di Provinsi menjadi tugas dan kewajiban Gubernur yang dibantu oleh Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi. Sementara pada tingkat kabupaten/kota, menjadi tugas dan kewajiban Bupati/walikota yang dibantu oleh Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota.

Dalam rangka membangun, memelihara dan memberdayakan umat beragama untuk kerukunan dan kesejahteraan, Forum kerukunan umat beragama (FKUB) dibentuk oleh masyarakat dan difasilitasi oleh pemerintah. FKUB dibentuk di provinsi dan Kabupaten/Kota yang dilakukan oleh masyarakat dengan difasilitasi oleh pemerintah Daerah. Salah satu tugas FKUB adalah memberikan rekomendasi tertulis atas permohonan pendirian rumah ibadah.

Dalam upaya mengatur prosedur pendirian rumah ibadah, pemerintah sudah menerbitkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor: 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006 Pasal 7 ayat 2 Tugas dan kewajiban Lurah/Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (3) meliputi ⁶:

1. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat beragama diwilayah kelurahan dan Desa
2. Menumbuh kembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati dan saling percaya diantara umat beragama.

Dan diperkuat pasal 14 tentang pendirian rumah ibadah

1. Pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung
2. Selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendirian rumah ibadah harus mempunyai persyaratan khusus meliputi:

⁶ Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadah

- a. Daftar nama dan kartu tanda penduduk pengguna rumah ibadah paling sedikit 90 (Sembilan puluh) orang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 ayat (3) dalam hal Keperluan nya bagi pelayanan umat beragama diwilayah Kelurahan/Desa sebagaimana ayat 1 tidak terpenuhi, pertimbangan komposisi jumlah penduduk digunakan batas batas wilayah kecamatan atau Kabupaten/Kota atau Provinsi.
- b. Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam Puluh) orang yang disahkan oleh Lurah/Kepala Desa
- c. Rekomendasi tertulis kepala kantor Urusan Agama kabupaten/Kota
- d. Rekomendasi tertulis FKUB Kabupaten/Kota

Pertentangan diawali dengan adanya Keputusan Nogori Adat Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam berdasarkan hasil musyawarah seluruh komponen masyarakat pada tanggal 14 Februari 2013 tentang larangan Pendirian Rumah Ibadah, kecuali adanya rekomendasi beberapa komponen masyarakat antara lain :

1. Tuan Guru Tariqat Naksabandiyah Surau Ubudiyah kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam
2. Alim Ulama
3. Ninik Mamak 8 (Delapan) Suku
4. Ketua LPMK Kelurahan Kotalama
5. Ketua Pemuda Kelurahan Kotalama

6. Ketua Rukun Warga
7. Ketua Rukun tetangga

Dan diketahui oleh segenap unsur dibawah ini :

1. Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia Kec Kunto Darussalam
2. Luhak Kunto Darussalam
3. Camat Kunto Darussalam
4. Lurah Kotalama

Pendirian rumah ibadah di kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu menjadi sebuah konflik dikarenakan ada ketidaksepahaman dalam menanggapi rencana pendirian tersebut, karena ada berbagai faktor. Dalam pendiriannya tentu harus mengacu pada hukum yang berlaku melalui peraturan – peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Adapun jumlah Rumah ibadah di Kecamatan Kunto Darussalam dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel I.1. Jumlah Rumah Ibadah di Kecamatan Kunto Darussalam

No	Desa/ Kelurahan	Rumah Ibadah					
		Mesjid	Surau Suluk	Musholla	Gereja Katolik	Gereja protestan	Vihara
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Kota Intan	1	1	10	-	-	-
2	Kota Lama	7	1	9	1	1	-
3	Bukit Intan Makmur	3	-	8	-	-	-
4	Bagan Tujuh	1	-	6	1	2	-
5	Kota Raya	4	-	17	-	-	-
6	Kota Baru	3	1	9	-	-	-
7	Sungai Kuti	2	-	4	-	-	-
8	Pasir Indah	2	-	4	-	-	-

1	2	3	4	5	6	7	8
9	Muara Dilam	3	3	4	3	10	-
10	Pasir Luhur	2	-	9	-	-	-
	Jumlah	28	6	78	5	13	0

Sumber : Kantor Urusan Agama, 2020

Dari tabel diatas, diketahui jumlah terdapat dua jenis rumah ibadah di Kelurahan Kotalama yaitu masjid dan surau yang berjumlah 17 buah dan terdapat 2 buah gereja. Salah satu rumah ibadah yang menjadi konflik di kelurahan Kotalama adalah pembangunan gereja HKPB Sei Intan, yang dibangun didaerah mayoritas muslim, sehingga membuat keresahan dan ketidaknyamanan masyarakat sekitar pembangunan gereja tersebut, sementara masyarakat yang membangun gereja tersebut bukanlah penduduk asli Kelurahan Kotalama, melainkan masyarakat pendatang yang merupakan pensiunan Perusahaan PTPN V yang berkedudukan di Kecamatan Pagaran Tapah. Adapun mengenai jumlah penduduk di Kecamatan Kunto Darussalam dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel I.2 Jumlah Penduduk menurut Desa/ Kelurahan dan Jenis Kelamin di Kecamatan Kunto Darussalam, 2019.

No	Desa / Kelurahan	Laki - Laki	Perempuan	Jumlah
1	Kota Intan	1697	1597	3294
2	Kota Lama	16998	15600	32598
3	Bukit Intan Makmur	966	910	1876
4	Bagan Tujuh	848	773	1621
5	Tanah Datar	942	854	1796
6	Kota Raya	1884	1808	3692
7	Kota Baru	2248	2048	4296
8	Sungai Kuti	1041	943	1984
9	Pasir Indah	594	563	1157
10	Pasir Luhur	902	798	1700
	Jumlah	30149	27612	57761

Sumber : Kecamatan Kunto Darussalam dalam Angka, 2021

Dari data tersebut diketahui jumlah penduduk dikecamatan Kunto Darussalam berjumlah 57761 orang yang terdiri dari 30149 orang laki – laki dan 27612 orang perempuan. Sedangkan jumlah penduduk di Kelurahan Kota lama merupakan jumlah penduduk yang terbanyak di Kecamatan Kunto Darussalam yaitu berjumlah 32598 yang terdiri dari 16998 orang laki – laki dan 15600 orang perempuan.

Penelitian ini menggunakan teori Duddley dan Jeremy yaitu ideas, peranan lembaga, peran individu, dan kepentingan yang dijadikan sebagai pisau analisis untuk melihat dinamika pembangunan sarana dan prasaranan umum di kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam, karena teori ini memperkuat korelasi antara fenomena dengan dimensi yang digunakan.

Berdasarkan fenomena dan permasalahan diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk tesis dengan Judul “*Dinamika Pembangunan Sarana Dan Prasarana Umum Di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu (Rumah Ibadah tahun 2016 - 2020)*”.

B. Identifikasi Masalah

Agar pembahasan tesis ini menjadi spesifik dan terarah maka perlu adanya identifikasi dan pembatasan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini yaitu :

1. Kualitas perselisihan masyarakat dalam pembangunan rumah ibadah, sudah sampai pada taraf tidak mengakui hak keberadaan umat lain yang mendirikan rumah ibadah atau hanya sekedar sikap tidak setuju terhadap rencana pendirian rumah ibadah.

2. Penyebab adanya sikap tidak setuju tokoh adat, tokoh masyarakat kelurahan Kotalama disebabkan karena lokasi pendirian Rumah Ibadah merupakan salah satu wilayah historis Kerajaan Kunto Darussalam.
3. Pemerintah kelurahan belum berperan penuh dalam menangani perselisihan dalam pembangunan rumah ibadah di Kelurahan Kota Lama kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu.
4. Dilematis posisi lurah antara Kepala Kerapatan Adat dan kepala pemerintahan.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu (Rumah Ibadah tahun 2016 - 2020)?
2. Apakah faktor penghambat dalam pembangunan sarana dan prasarana umum di Kelurahan Kota Lama Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu (Rumah Ibadah Tahun 2016 – 2020)?

D. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang dirumuskan diatas, maka tujuan dari penulis dalam penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui dan menganalisis Dinamika Pembangunan Sarana Dan Prasarana Umum Di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu (Rumah Ibadah tahun 2016 - 2020).

2. Mengetahui dan menganalisis faktor penghambat dalam Pembangunan Sarana Dan Prasarana Umum Di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu (Rumah Ibadah tahun 2016 - 2020).

E. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian tentang Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu (Rumah Ibadah Tahun 2016 – 2020) diharapkan bermanfaat bagi pihak terkait antara lain :

1. Manfaat teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu khususnya berkenaan dengan peran pemerintah dalam menegakkan kebijakan menyangkut pendirian rumah ibadah serta juga memikirkan pengaruh positif dan negative bagi masyarakat.

2. Manfaat praktis

Sebagai bahan masukan bagi lurah agar dapat memberikan dalam menyelesaikan dinamika pembangunan sarana dan prasarana umum di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu.

3. Manfaat akademis

Sebagai bahan kajian untuk mengembangkan dan memperdalam penelitian mengenai pembangunan sarana dan prasarana umum dalam hal pembangunan rumah ibadah serta sebagai bahan perbandingan untuk peneliti selanjutnya.

BAB II

KAJIAN KEPUSTAKAAN

2.1. Kajian Pustaka

Untuk mempedomani penelitian ini dan mendapatkan hasil penelitian dari permasalahan yang dikemukakan sebelumnya yaitu “Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam”. Berikut disampaikan beberapa referensi mendukung variabel yang diteliti.

2.1.1. Konsep Pemerintahan

Kehadiran pemerintahan dan keberadaan pemerintah adalah sesuatu yang menjadi keharusan bagi proses kewajiban dalam kehidupan masyarakat. Sejarah telah membuktikan bahwa masyarakat, sekecil apapun kelompoknya, bahkan sebagai individu sekalipun, membutuhkan pelayanan pemerintah. Oleh karena itu, kehidupan sehari – hari erat hubungannya dengan fungsi – fungsi pemerintah di dalamnya.¹

Pemerintahan adalah *Bestuurvoering* atau Implementasi tugas pemerintah, sedangkan pemerintah adalah organ/ alat yang menjalankan pemerintahan.² Pemerintahan adalah sebagai alat kelengkapan Negara dapat diartikan secara luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan Negara, yang terjadi dari cabang – cabang kekuasaan eksekutif, legislative dan yudisial atau alat – alat kelengkapan Negara lain yang bertindak untuk dan atas nama Negara. Sedangkan Pemerintah juga dapat diartikan dalam arti

¹ Sarundajang. 2002. Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

² Ridwan, HR.2002. Hukum Administrasi Negara. Raja Grafindo Persada. Jakarta

sempit yaitu pemangku jabatan sebagai Implementasi eksekutif atau secara lebih penting, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi Negara.³

Dalam Inu Kencana Syafiie⁴, berikut dijelaskan oleh beberapa ahli tentang pengertian dari “Pemerintahan” adalah sebagai berikut :

A.S Sayre menyatakan *Government is best as the organized agency of the state, expressing and exercising its authority*. Maksudnya yaitu pemerintah dalam defenisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari Negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya.

Wilson menyatakan *“Government in last analysis, is organized force, not necessarily or invariably organized armed force, but two of a few men, of many men, or of a community prepared by organization to realize its own purpose with references to the common affairs or the community*. Pemerintah dalam akhir uraiannya, adalah suatu pengorganisasian kekuatan, tidak selalu berhubungan dengan organisasi kekuatan angkatan bersenjata, tetapi dua atau sekelompok orang dari sekian banyak kelompok orang yang dipersiapkan oleh suatu organisasi untuk mewujudkan maksud – maksud bersama mereka, dengan hal – hal yang memberikan keterangan bagi urusan – urusan umum kemasyarakatan.

Dari pengertian – pengertian tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa pemerintahan adalah suatu cara pengorganisasian dengan menggunakan kekuasaan ataupun kewenangan untuk mengatur dan memberikan arahan dalam kehidupan bermasyarakat atau bernegara agar tujuan – tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai.

³ Bagir Manan. 2001. Menyongsong Otonomi Daerah. Pusat Studi Hukum. FH UII Yogyakarta.

⁴ Syafiie, Inu Kencana. 1994. Sistem Pemerintahan Indonesia. PT. Rineka Cipta. Jakarta.

Pemerintah merupakan suatu gejala yang berlangsung dalam kehidupan bermasyarakat yaitu hubungan antara manusia dengan setiap kelompok termasuk dalam keluarga. Masyarakat sebagai suatu gabungan dari sistem sosial, akan senantiasa menyangkut dengan unsur-unsur pemenuhan kebutuhan dasar manusia seperti keselamatan, istirahat, pakaian dan makanan. Dalam memenuhi kebutuhan dasar itu, manusia perlu bekerja sama dan berkelompok dengan orang lain; dan bagi kebutuhan sekunder maka diperlukan bahasa untuk berkomunikasi menurut makna yang disepakati bersama, dan institusi sosial yang berlaku sebagai kontrol dalam aktivitas dan mengembangkan masyarakat.

Kebutuhan sekunder tersebut adalah kebutuhan untuk bekerjasama, menyelesaikan konflik, dan interaksi antar sesama warga masyarakat. Dengan timbulnya kebutuhan dasar dan sekunder tersebut maka terbentuk pula institusi sosial yang dapat memberi pedoman melakukan kontrol dan mempersatukan (integrasi) anggota masyarakat⁵. Untuk membentuk institusi-institusi tersebut, masyarakat membuat kesepakatan atau perjanjian diantara mereka, yang menurut Rosseau adalah konflik kontrak sosial (*social contract*). Adanya kontrak sosial tersebut selanjutnya melahirkan kekuasaan dan institusi pemerintahan⁶.

Lahirnya pemerintahan pada awalnya adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam masyarakat, sehingga masyarakat tersebut bisa menjalankan kehidupan secara wajar. Seiring dengan perkembangan masyarakat modern yang ditandai dengan meningkatnya kebutuhan, peran pemerintah kemudian berubah

⁵ Garna, Judistira K. 1996. Ilmu – Ilmu Sosial, Dasar Konsepsi Posisi. Bandung. Program Pascasarjana Unpad

⁶ Rousseau, Jean Jacques. 1986. The Social Contract. Penerjemah, Sumardjo. Jakarta. Erlangga.

menjadi melayani masyarakat. Pemerintah modern, dengan kata lain pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama.⁷ Osborne dan Gaebler bahkan menyatakan bahwa pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya dan karena itulah tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya.⁸

Lahirnya pemerintahan pada awalnya adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam masyarakat, sehingga masyarakat tersebut bisa menjalankan kehidupan secara wajar. Seiring dengan perkembangan masyarakat modern yang ditandai dengan meningkatnya kebutuhan, peran pemerintah kemudian berubah menjadi melayani masyarakat. Pemerintah modern, dengan kata lain pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama. Osborne dan Gaebler bahkan menyatakan bahwa pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya dan karena itulah tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya.⁹

⁷ Rasyid, Ryass. 2000. Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah. LP3ES. Jakarta.

⁸ *Ibid*, Hlm 192.

⁹ *Ibid*, Hlm 192.

Memimpin pelayanan umum, jadi tidak hanya mencakup masalah pendekatan yaitu bagaimana sebaiknya mendekati masyarakat oleh para pengurus, dengan pendekatan terbaik, masalah hubungan antara birokrasi dengan masyarakat, masalah keterbukaan juga keterbukaan yang aktif dalam hubungan masyarakat, permasalahan psikologi sosial dan sebagainya. Uraian tersebut menjelaskan juga bahwa suatu pemerintahan hadir karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintahan hadir Karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintah dengan rakyatnya sebagai pihak yang diperintah dalam suatu posisi dan peran, yang mana komitmen tersebut hanya dapat dipegang apabila rakyat dapat merasa bahwa pemerintah itu memang diperlukan untuk melindungi, memberdayakan dan mensejahterakan rakyat.

Ndraha mengatakan bahwa pemerintah memegang pertanggungjawaban atas kepentingan rakyat. Lebih lanjut Ndraha juga mengatakan bahwa pemerintah adalah semua beban yang memproduksi, mendistribusikan, atau menjual alat pemenuhan kebutuhan masyarakat berbentuk jasa publik dan layanan civil¹⁰. Sejalan dengan itu, Kaufman menyebutkan bahwa: Tugas pemerintahan adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.¹¹

¹⁰ Ndraha, Taliziduhu, 2000. Ilmu Pemerintahan (Kybernology), Jakarta : Rineka Cipta.

¹¹ Thoha, Miftah. 1995. Kepemimpinan Dalam Manajemen. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.

Pendapat lain dikemukakan oleh Rasyid¹² yang menyebutkan secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup:

1. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontokgontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.
4. Melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial: membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo dan anak terlantar: menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif, dan semacamnya.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestic dan antar bangsa, serta

¹² *Ibid*, Hlm. 13

kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.

7. Menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah dan hutan.

Lebih lanjut di bagian lain Rasyid¹³, menyatakan bahwa 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. Oleh Ndraha¹⁴, fungsi pemerintahan tersebut kemudian diringkas menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu: Pertama, pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (*service*), sebagai provider jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi. Kedua, pemerintah mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (*empowerment*), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan. Dengan begitu luas dan kompleksnya tugas dan fungsi pemerintahan, menyebabkan pemerintah harus memikul tanggung jawab yang sangat besar. Untuk mengemban tugas yang berat itu, selain diperlukan sumber daya, dukungan lingkungan, dibutuhkan institusi yang kuat yang didukung oleh aparat yang memiliki perilaku yang sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku di dalam masyarakat dan pemerintahan. Langkah ini perlu dilakukan oleh pemerintah, mengingat dimasa mendatang perubahan-perubahan yang terjadi di dalam masyarakat akan semakin

¹³ *Ibid*, Hlm. 59

¹⁴ *Ibid*, Hlm 85

menambah pengetahuan masyarakat untuk mencermati segala aktivitas pemerintahan dalam hubungannya dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

2.1.2. Pemerintah Daerah

Secara harfiah istilah pemerintahan atau dalam bahasa Inggris adalah pedanan dari kata *government*. Jadi, Pemerintahan adalah lembaga atau badan-badan publik yang mempunyai melakukan upaya untuk mencapai tujuan negara.¹⁵ Sedangkan Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa :

“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “.¹⁶

Melihat definisi pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan di atas, maka yang dimaksud pemerintahan daerah disini adalah penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi dan unsur penyelenggara pemerintah daerah adalah gubernur, bupati atau walikota dan perangkat daerah.

Pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang besar untuk merencanakan, merumuskan, melaksanakan, serta mengevaluasi kebijakan dan

¹⁵ Zaidan Nawawi, Manajemen Pemerintahan, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013:8)

¹⁶ Pasal 1 Ayat (2) Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat¹⁷. Sekarang Pemerintah daerah tidak lagi sekedar sebagai pelaksana operasional kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan dan ditentukan oleh pusat, tetapi lebih dari itu diharapkan dapat menjadi agen penggerak pembangunan di tingkat daerah atau lokal.

Pemerintah daerah mempunyai kewenangan-kewenangan tertentu.

Kewenangan pemerintah daerah yaitu meliputi:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. Ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana;
5. Penanganan bidang kesehatan;
6. Penyelenggaraan pendidikan;
7. Penanggulangan masalah sosial;
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
9. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
10. Pengendalian lingkungan hidup;
11. Pelayanan pertahanan;
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. Pelayanan administrasi penanaman modal;
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;

¹⁷ Agustino ,Leo. 2008. Dasar – dasar kebijakan publik, cet. ke-2, alfabeta. Bandung.

16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan¹⁸.

Melihat konteks di atas kewenangan dari pemerintah daerah sangatlah kompleks, karena mempunyai wewenang yang strategis dalam berbagai sektor. Kewenangan-kewenangan tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintah daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan daerah yang dilakukan secara efektif, efisien, transparan, akuntabel, adil, dan taat pada peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu perkembangan suatu daerah dipengaruhi oleh kinerja dari pemerintah daerah. Pemerintah daerah yang memiliki kinerja baik dan profesional akan mampu meningkatkan potensi daerah yang dikelolanya.

1. Asas Desentralisasi

Asas desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintahan pusat atau dari pemerintahan daerah tingkat yang lebih tinggi kepada daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu.¹⁹

Desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu De yang berarti lepas dan Centrum yang artinya pusat. Decentrum berarti melepas dari pusat. Dengan demikian, desentralisasi berarti melepas atau menjauh dari pemusatan²⁰. Menurut Pasal I butir (7) Undang – Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang – Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, yang

¹⁸ Siswanto Sunarno, Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2008

¹⁹ C.S.T. Kansil, Christine Kansil, Sistem Pemerintahan Indonesia, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008: 142).

²⁰ Nurcholis Hanif, 2011: Perkembangan & Pertumbuhan Pemerintahan Desa, Jakarta: Erlangga.

dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.

Saligman dan Van Den Berg menganggap bahwa desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan (urusan) pemerintah pusat kepada daerah²¹. Ruitter berpendapat bahwa desentralisasi yaitu penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya²². Sementara Litvack berpendapat bahwa desentralisasi adalah sebagai pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah²³. RDH Koesoemahatmaja sebagaimana dikutip Ridwan²⁴, menyatakan bahwa desentralisasi yaitu pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat ke daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom).

Menurut Gie desentralisasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang Pemerintah pusat kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari keompok yang mendiami suatu wilayah²⁵. Supriatna mengemukakan bahwa desentralisasi adalah pelimpahan urusan dari pemerintah pusat kepada satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari kelompok penduduk yang mendiami wilayah tertentu²⁶.

²¹ Agussalim Andi Gadjong, Pemerintahan Daerah, Ghalia Indonesia,., Bogor, 2007. 80.

²² Ibid, 80.

²³ Ibid, 81

²⁴ Effendi, Ridwan. (2010). Pendidikan Lingkungan, Sosial, Budaya, dan. TeknologiI. Bandung:CV. Maulana Media Grafika.

²⁵ Ibid, Gadjong :81

²⁶ Ibid, Ridwan: 121

Pandangan yang sama dengan Litvack, RDH Koesoemahatmaja, Gie dan Supriarna datang dari Amrah muslimin yang berpendapat bahwa desentralisasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat, yang menimbulkan hak untuk mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik didaerahnya, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu. Pendapat lainnya datang dari Tresna yang berpandangan bahwa desentralisasi diartikan sebagai pemberian kekuasaan mengatur diri kepada daerah-daerah dalam lingkungannya guna mewujudkan demokrasi, di dalam pemerintahan Negara. Mustamin memaparkan bahwa desentralisasi berarti pemencaran atau penyebaran wewenang dari pusat ke bagian-bagian organisasi. Aldfer juga yang berpendapat bahwa desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dengan kekuasaan-kekuasaan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif dan administrasi sendiri²⁷.

Dilihat dari beberapa pandangan para pakar di atas, desentralisasi dapat diklasifikasikan dalam beberapa hal, yaitu: pertama, desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan. Kedua, desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan. Ketiga, desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran dan pemberian kekuasaan dan kewenangan. Keempat, desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan. Desentralisasi memberikan peluang bagi pemerintah daerah untuk mengelola dan mengatur daerahnya secara mandiri, karena kondisi sebenarnya yang terjadi di

²⁷ Ibid, Gadjong: 83

daerah hanya pemerintah daerah yang mengetahuinya lebih mendalam yang bermanfaat dalam efektifitas suatu kebijakan yang mengatur masyarakat.

2. Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari aparat pemerintahan pusat atau pejabat di atasnya. Jadi, asas dekonsentrasi adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemeritahan pusat, kepala wilayah, atau kepala instansi vertikal tingkat yang lebih tinggi kepeaa pejabat-pejabatnya di daerah.

Dekonsentrasi sebenarnya sentralisasi juga, tetapi lebih halus daripada sentralisasi²⁸. Menurut Marzuki, dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisastie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yakni pelimpahan wewenang dari alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam menyelenggarakan pemerintahan²⁹. Muslimin berpendapat bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian wewenang dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah³⁰. Kertasapoetra mendefinisikan desentralisasi sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau juga kepala instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat-pejabat (bawahannya) di daerah³¹.

Sementara itu Djoko Prakoso mengungkapkan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan urusan pemerintahan kepada pejabat di daerah, tetapi tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik perencanaan, pelaksanaan maupun dalam pembiayaan³². Selanjutnya pada pasal 1 angka 8 UU No. 12 tahun 2008 tentang

²⁸ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*,. Grasindo, Jakarta, 2007.

²⁹ Ibid, Gadjong:89.

³⁰ Ibid, Ridwan: 125.

³¹ Ibid, Gandjong:90.

³² Ibid, Ridwan : 125

perubahan kedua atas UU Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, menyatakan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu³³. Jadi, dalam dekonsentrasi yang dilimpahkan hanya kebijakan administrasi (implementasi kebijakan), sedangkan kebijakan politiknya tetap berada pada Pemerintah Pusat.

3. Asas Tugas Pembantuan

Asas tugas pembantuan adalah asas yang menyatakan tugas turut serta dalam Implementasi urusan pemerintahan yang ditusaskan kepada pemerintahan daerah dengan kewajiban mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi tugas.

Koesoemahatmadja mengertikan tugas pembantuan sebagai pemberian kemungkinan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemerintah daerah atau pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga dari daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut³⁴. Ridwan³⁵ memberikan pengertian bahwa tugas pembantuan adalah pemerintah menugaskan kepada pemerintah daerah otonom untuk ikut serta melakukan kewenangan urusan pemerintah dengan batasan-batasan pertanggung jawaban, dimana pelaksanaannya diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sementara itu dalam Pasal 1 angka 9 UU No. 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah menyatakan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan

³³ Ibid, Ridwan : 125

³⁴ Nurcholis Hanif. 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Erlangga. Jakarta. Hlm 81

³⁵ Ibid, Ridwan : 126

dari pemerintah kepada daerah dan atau desa dari pemerintah provinsi kepada kota dan atau desa serta dari pemerintahan kabupaten atau kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu³⁶.

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasan kepada daerah untuk penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu, pasal 18 undang-undang dasar 1945 antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan oleh undang-undang.³⁷

Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.³⁸

Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek en locale rechtgemeen schappen*) atau yang bersifat belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan oleh undang-undang.

2.1.3. Organisasi Pemerintah

Organisasi dapat dikatakan sebagai alat untuk mencapai tujuan, oleh karena itu organisasi dapat dikatakan wadah kegiatan dari pada orang-orang yang bekerjasama dalam usahanya untuk mencapai tujuan. Di kegiatan itu orang-orang

³⁶ Ibid, Ridwan 127.

³⁷ Azwar. Widjaja. (2009). Perencanaan Sebagai Fungsi Manajemen. Jakarta: Penerbit PT. Rineka Cipta.

³⁸ Sitiawan Widagdo, Op Cit, h.143

harus jelas tugas, wewenang dan tanggung jawabnya, hubungan dan tata kerjanya. Pengertian yang demikian disebut organisasi yang “statis”, karena sekedar hanya melihat dari strukturnya. Di samping itu terdapat pengertian organisasi yang bersifat “Dinamis”. Pengertian ini organisasi dilihat dari pada sudut dinamikanya, aktivitas atau tindakan dari pada tata hubungan yang terjadi di dalam organisasi itu, baik yang bersifat formal maupun informal.

Waldo yang dikutip oleh Silalahi dalam bukunya “Studi tentang Ilmu Administrasi Konsep, Teori, dan Dimensi” (2003:124) menyatakan definisi organisasi adalah : “Organisasi adalah struktur hubungan-hubungan di antara orang-orang berdasarkan wewenang dan bersifat tetap dalam suatu sistem administrasi”.

Sedangkan pengertian organisasi menurut Thoha yang dikutip oleh Silalahi dalam bukunya “Studi tentang Ilmu Administrasi Konsep, Teori, dan Dimensi” (2003:124) mengemukakan bahwa:

“Organisasi merupakan suatu kerangka hubungan yang berstruktur yang menunjukkan wewenang, tanggung jawab, dan pembagian kerja untuk menjalankan suatu fungsi tertentu. Hubungan yang berstruktur ini disebut hirarki dan konsekuensi dari hirarki ialah adanya kategori kelompok superior dengan kelompok subordinasi.”

Adapun pengertian Organisasi menurut Weber yang dikutip oleh Thoha dalam bukunya “Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya” (2014:113) bahwa : “Organisasi merupakan suatu batasan-batasan tertentu (*boundaries*), dengan demikian seseorang yang melakukan hubungan interaksi dengan lainnya tidak atas kemauan sendiri.

Mereka dibatasi oleh aturan-aturan tertentu.” Sejalan dengan definisi-definisi di atas menurut Handayani (1981:43), menyatakan ciri-ciri organisasi sebagai berikut :

1. Adanya suatu kelompok orang yang dapat dikenal.
2. Adanya kegiatan yang berbeda-beda tapi satu sama lain saling berkaitan.
3. Tiap-tiap anggota memberikan sumbangan usahanya ataupun tenaganya.
4. Adanya kewenangan, koordinasi dan pengawasan.
5. Adanya suatu tujuan.

Dari definisi diatas maka peneliti dapat menyimpulkan bahwa Organisasi adalah kesatuan dari seluruh kegiatan yang erat saling berkaitan antara setiap anggota yang ada di dalamnya secara terkoordinir dan memiliki tujuan tertentu.

Organisasi pemerintah (*government organization*) merupakan salah satu bentuk dari berbagai bentuk organisasi nirlaba. Lembaga pemerintah dibentuk umumnya untuk menjalankan aktivitas layanan masyarakat luas. Tujuan yang ingin dicapai biasanya peningkatan keamanan dan kenyamanan mutu pendidikan, mutu kesehatan, dan keimanan. Segala aktivitas tersebut dilakukan semata-mata untuk menyediakan layanan dan kemampuan meningkatkan layanan tersebut di masa yang akan datang.

Masalah publik yang dihadapi oleh sebagian besar daerah di Indonesia sampai dengan saat ini adalah menyangkut kemiskinan, kesenjangan sosial, SARA, tingkat pendidikan yang rendah, fasilitas umum yang belum memadai, sarana transportasi yang masih terbatas, ketidakpastian hukum sampai kasus korupsi yang

tidak pernah terselesaikan dengan tuntas. Masalah publik tersebut dapat dikelompokkan menjadi masalah pembangunan fisik dan non fisik.

Pembangunan fisik pada dasarnya mudah dilaksanakan asalkan tersedia dana yang memadai. Di Indonesia, kemiskinan dianggap lingkaran setan, tidak diketahui dari mana untuk memulai memberantasnya dan bagaimana mengakhiri bentuk kemiskinan di masyarakat. Pemda selalu kesulitan dalam mengatasi pengangguran karena masalah pengangguran menyangkut berbagai aspek yang harus diatasi, seperti lapangan kerja, jumlah penganggur, atau tingkat pendidikan.

Organisasi pemda sebagai sub-sistem dari organisasi negara Republik Indonesia adalah suatu organisasi publik. Kebanyakan orang menganggap organisasi pemerintah sebagai organisasi yang besar tapi lamban. Ciri yang melekat pada organisasi publik tersebut menyebabkan apapun bentuk usaha yang dilakukan pemda untuk memperbaiki kinerja organisasi publik menemui kesulitan. Hal ini terjadi karena kompleksnya permasalahan yang dihadapi, misalnya bagaimana system penerimaan pegawai baru dapat dilaksanakan secara “*fair*”, sistem penggajian yang tidak adil, dan ketidak tepatan penempatan orang sesuai dengan keahliannya.

Sebagian dari kegiatan di sektor organisasi publik tidak dapat dikontrol dengan baik karena karakter permasalahannya yang rumit atau kompleks dan luas. Selain itu untuk mengikuti perubahan lingkungan yang sangat cepat, organisasi publik sering kesulitan dibanding organisasi swasta sehingga organisasi publik akan selalu tertinggal. Walaupun demikian dengan kondisi seperti itu tidak berarti pemda sebagai organisasi publik tidak perlu berusaha untuk memperbaiki dan mengembangkan organisasi publik untuk melayani kebutuhan masyarakat.

Organisasi pemerintah daerah tetap perlu melakukan usaha agar tetap eksis dan dapat melayani masyarakat dengan baik. Hal yang perlu diperhatikan adalah administrator publik harus tetap memiliki kemauan belajar serta disiplin kerja yang tinggi dan dilakukan upaya perbaikan secara terus menerus sehingga mampu menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan.

Organisasi pemerintah daerah dalam menjalankan kegiatannya tidak terlepas dari budaya birokratis seperti yang tercermin dari ungkapan “Ikuti prosedur yang berlaku, jangan berbuat macam-macam supaya Saudara tidak mendapat kesulitan”, “ Saya tidak berwenang menangani perkara itu karena ini bukan bagian saya”, “ Coba Bapak menghubungi bagian Administrasi terlebih dahulu”, dan “ Untuk apa kerja lembur, toh gajinya juga sama saja”. Mengapa budaya semacam ini muncul dalam organisasi pemerintah? Jawabannya adalah karena sebagian besar organisasi pemerintah hidup dalam budaya birokratis.

Berikut ini lima karakteristik organisasi pemerintah yang birokratis:

1. Pemerintahan diorganisasi secara birokratis

Kegiatan yang menyangkut perencanaan dan pemikiran dipisahkan dari aspek pelaksanaan dimana fungsi pelaksanaan dibagi serta dikelompokkan menurut fungsi, yang dibagi lagi ke dalam unit yang lebih kecil. Unit dipisahkan ke dalam pekerjaan yang dirinci dalam tugas yang lebih khusus. Model kegiatan atau pekerjaan seperti ini sudah menjadi sesuatu yang rutin dan diterima secara meluas serta dianggap sebagai suatu keharusan, bukan lagi sekedar tanggapan terhadap suatu permasalahan yang muncul harus diselesaikan. Dampak dari fungsi pelaksanaan tersebut menyebabkan para pegawai terikat dalam mesin birokratis yang monoton, kaku, serta menjadi tidak kreatif dan tidak responsif.

2. Sistem penggajian organisasi pemerintah yang tidak memadai

Selain jumlah PNS yang sangat besar, sistem penggajian PNS juga tersentralisasi sehingga beban Negara untuk membayar seluruh PNS sangat besar dan berat. Sampai sekarang negara kesulitan untuk menerapkan sistem gaji berdasarkan prestasi sehingga pegawai kurang tertantang dan tidak termotivasi untuk meningkatkan kinerja. Dengan adanya otonomi daerah maka pemda sebenarnya dapat menerapkan sistem penggajian berdasarkan prestasi.

3. Organisasi pemerintah memiliki monopoli

Pemerintah memiliki kekuasaan atas rakyatnya sehingga pemerintah juga mempunyai hak memonopoli sebagian atau semua bidang aktivitas yang ada di wilayahnya. Dengan monopoli tersebut maka pemerintah hanya mendapat tekanan pengaruh yang kecil dari masyarakat, pelanggan, atau pesaingnya. Monopoli biasanya bersifat negatif di mana hal tersebut dapat menyebabkan hampir tidak adanya konsekuensi apapun terhadap kinerja yang dilakukan sehingga mereka lebih memfokuskan perhatian ke dalam, pada diri mereka sendiri (*inward looking*).

4. Organisasi pemerintah bersifat non profit.

Kegiatan pelayanan umumnya tidak dilakukan oleh organisasi swasta. Pegawai pemerintah lebih memperhatikan status birokratis, jabatan, kepangkatan, dan anggaran yang tersedia daripada harus memikirkan misi organisasi serta pencapaian hasil kerjanya. Pegawai negeri memperoleh gaji bukan karena prestasi kerja tapi karena lebih sekedar kepantasan yang diberikan pemerintah sebagai suatu kewajiban untuk membayar pegawai. Jika pemerintah membayar kurang pantas disebabkan karena anggaran yang tidak mencukupi.

5. Organisasi pemerintah diorganisasi dalam hirarki berlapis

Dalam bidang kepegawaian maka aturan kepangkatan akan menentukan wewenang, jabatan, gaji, dan peluang karir. Pada bidang tersebut terdapat kelompok orang yang memberi perintah dan yang melaksanakan perintah. Semakin tinggi jabatan seseorang akan diikuti dengan semakin tingginya kewenangan memberi perintah. Pegawai pemerintah cenderung takut melakukan pekerjaannya dan takut berbuat salah. Mereka terbiasa dalam lingkungan kerja yang menunggu perintah dari pimpinan. Jika mereka ingin mengubah sesuatu atau memiliki inisiatif dalam bekerja maka mereka harus meminta ijin terlebih dahulu kepada atasannya. Dalam birokrasi pemerintah, seorang atasan pada umumnya kurang menginginkan bawahannya memiliki kreatifitas tinggi yang melebihi dirinya karena takut tersaingi. Dalam organisasi pemerintah, orang yang kurang pandai memungkinkan menduduki suatu jabatan dimana dia dapat memerintah bawahan yang mungkin lebih pandai karena faktor kedekatan dengan pimpinan.

Faktor (politik, hirarki, dan monopoli) tersebut menumbuhkan budaya organisasi yang kurang menguntungkan organisasi pemda. Para pegawai cenderung saling menyalahkan satu sama lain, saling melempar tanggung jawab, kurang berinisiatif, kurang bertanggung jawab, tidak bertindak untuk menyelesaikan permasalahan. Situasi dan kondisi kerja tersebut membuat pegawai takut salah sehingga menghambat kreatifitas dan inovasi kerja. Padahal perubahan yang terjadi di luar sangat dan kompleks serta berlangsung dengan cepat. Dalam rangka pembenahan kelembagaan birokrasi organisasi pemda, enam hal yang perlu mendapat perhatian adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan kualitas SDM pemda melalui program pendidikan dan pelatihan dengan rencana pengembangan dan pola karir yang jelas bagi para pegawai. Organisasi yang memiliki SDM berkualitas akan mudah melakukan perencanaan dan pengembangan organisasi.
2. Menyederhanakan struktur organisasi pemda dengan mengembangkan jabatan fungsional yang mengarah kepada spesialisasi dan prestasi. Perlu dikembangkan indikator dan parameter yang jelas bagi pelaksana sebagai panduan dalam reorganisasi sehingga terdapat ukuran yang jelas dalam rangka melakukan penyederhanaan dan penertiban organisasi.
3. Menyusun berbagai prosedur kerja yang standar (standard operating procedure – SOP) dalam berbagai bidang pekerjaan sehingga organisasi pemda mempunyai pedoman tetap sebagai acuan kerja para pegawai, sehingga kegiatannya tidak tergantung pada seorang pejabat. Adanya SOP memungkinkan berlangsungnya sistem kerja yang mantap walaupun pejabat berganti.
4. Mengembangkan sistem jaringan kerja (network) yang baik di dalam organisasi atau antar organisasi pemda dengan institusi lain dengan landasan informal relations sehingga mendorong berkembangnya mekanisme kerjasama yang bersifat saling menguntungkan (*mutual adjustment*) serta dapat memperlancar arus pekerjaan.
5. Mengembangkan sistem kader pimpinan yang baik sedini mungkin untuk menempati jabatan atau posisi penting dalam organisasi pemda. Posisikunci yang akan ditempati tersebut harus dilaksanakan

berdasarkan sistem prestasi kerja, diikuti dengan pengakuan, dan penghargaan bagi yang berprestasi dan menindak bagi yang melanggar atau melakukan penyimpangan.

6. Mengembangkan keterbukaan dan meningkatkan peran serta aktif anggota organisasi dalam penyusunan rencana dan program kerja termasuk dalam pengambilan keputusan sehingga dapat menumbuhkan kebersamaan dan rasa memiliki tanggung jawab.

2.1.4. Kebijakan Publik

Sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan publik, kita perlu mengkaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Carl J Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang

sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Wahab (2008: 40-50) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
6. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
8. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
9. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
10. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Winarno (2007 : 15), istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia” , “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang

debirokratisasi dan deregulasi. Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (goals) program, keputusan, undang-undang, ketentuanketentuan, standar, proposal dan grand design (Suharno, 2009 : 11).

Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi (2010: 12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. Policy diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan wisdom yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturanaturan yang ada didalamnya. James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2009: 17) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno (2007: 18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (policy) dengan keputusan (decision) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat

kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (public policy) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah.

Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Budi Winarno (2002: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-

kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah.

Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008 :6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu:

1. Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional;
2. Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

Menurut Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009: 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “ *is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat

publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu.

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Begitupun dengan Chandler dan Plano sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003: 1) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdayasumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

David Easton sebagaimana dikutip Leo Agustino (2009: 19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai “ *the autorative allocation of values for the whole society*”. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara syah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “ *authorities in a political system* ” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu maslaha tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuanketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

2.1.5. Dinamika Kebijakan

Menurut kamus modern bahasa Indonesia dinamika adalah bagian ilmu fisika mengenai benda-benda yang bergerak dan tenaga yang menggerakkan. Sehingga dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa dinamika merupakan suatu proses pergerakan atau perubahan dari suatu peristiwa menjadi peristiwa yang baru dengan tahapan-tahapan tertentu.

Tidak semua sistem itu dinamis, tapi dinamika bisa terjadi dalam suatu sistem. Robert Jervis mendefinisikan sistem sebagai serangkaian unit elemen yang saling berhubungan sehingga perubahan dalam satu elemen akan merubah keseluruhan sistem tersebut (Jervis, 1997: 6). Terkait dengan dinamika, terdapat sistem yang terbuka sistem yang tertutup. Sistem yang tertutup yakni sistem yang responsif terhadap perubahan yang diawali dari dalam sistem itu sendiri. Sistem yang terbuka ialah sistem yang reponsif tidak hanya dari dalam tetapi juga dari lingkungan di sekitarnya.

Struktur suatu sistem terdiri dari: (1) konstituennya, (2) peraturan yang mengatur masukan tertentu ke dalam sistem, dan (3) informasi yang dibutuhkan sistem untuk menerapkan peraturan-peraturan. Penyelenggaraan sistem menciptakan 'feedback' yang mungkin mengubah struktur pada sistem tersebut.

Banyak sekali definisi tentang kebijakan publik. Sebagian besar ahli memberi pengertian kebijakan publik dalam kaitannya dengan keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan yang dianggap akan membawa pengaruh positif bagi kehidupan warga negaranya. Bahkan dalam pengertian yang lebih luas kebijakan publik acapkali diartikan sebagai “apapun yang dipilih oleh pemerintah apakah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”. Apa yang dikemukakan diatas merujuk ke semua keputusan pemerintah untuk memutuskan atau tidak memutuskan sesuatu atas masalah yang dihadapinya. Menurutnya, kebijakan pemerintan tidak hanya merujuk kepada apa yang dilakukan dan diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan, tatapi ketika pemerintah tidak melakukan tindakan apapun atas isu yang berkembang juga merupakan kebijakan publik dari pemerintah.

Dari beberapa definisi kebijakan publik di atas, dapat dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan:

1. Keputusan atau aksi bersama yang dibuat oleh pemilik wewenang (pemerintah);
2. Berorientasi pada kepentingan publik dengan dipertimbangkan secara matang terlebih dahulu baik buruknya dampak yang ditimbulkan;
3. Untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu;
4. Dari hasil diskusi kelas saya menghasilkan “kebijakan publik adalah aksi pemerintah dalam mengatasi masalah dengan memperhatikan untuk siapa, untuk apa, kapan, dan bagaimana?”

Kebijakan publik tidak didefinisikan sebagai sesuatu yang ditetapkan secara tiba-tiba dan tanpa sesuatu sebab atau sebagai sesuatu yang aksidental, tetapi

kebijakan publik adalah tindakan atau keputusan pemerintah untuk merespon tekanan-tekanan untuk kemudian diambil tindakan tersebut. Kebijakan publik bisa dilihat sebagai sebuah fenomena gerakan sosial.

Dalam agenda setting juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Issue kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). *Policy issues* biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut. Menurut William Dunn, isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan.

Karakteristik : Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu lama. Ilustrasi : Legislator negara dan kosponsornya menyiapkan rancangan undang-undang mengirimkan ke Komisi Kesehatan dan Kesejahteraan untuk dipelajari dan disetujui. Rancangan berhenti di komite dan tidak terpilih. Penyusunan agenda kebijakan seyogianya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan stakeholder. Sebuah kebijakan tidak boleh mengaburkan tingkat urgensi, esensi, dan keterlibatan stakeholder. Formulasi kebijakan Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudia dibahas oleh para pembuat kebijakan.

Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif

atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Adopsi/ Legitimasi Kebijakan Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah.Mendukung. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi - cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan disonansi.Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Di mana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah. Penilaian/ Evaluasi Kebijakan

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini , evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah- masalah kebijakan, rogram- program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Pada situasi lain, awal dimulainya proses pembuatan kebijakan publik juga bisa berlangsung karena adanya masalah tertentu yang sudah sekian lama dipersepsikan sebagai "belum pernah tersentuh" oleh pemerintah atau ditanggulangi lewat kebijakan pemerintah. Pada titik ini kemudian mulai

membangkitkan tingkat perhatian tertentu. (Wahab : 2001:35) Jadi, pada intinya isu kebijakan (*policy issues*) lazimnya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan itu sendiri.

Isu kebijakan dengan begitu lazimnya merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan rincian, penjelasan, maupun penilaian atas suatu masalah tertentu (Dunn, 1990). Pada sisi lain, isu bukan hanya mengandung makna adanya masalah atau ancaman, tetapi juga peluang-peluang bagi tindakan positif tertentu dan kecenderungan-kecenderungan yang dipersepsikan sebagai memiliki nilai potensial yang signifikan (Hogwood dan Gunn, 1996).

Dipahami seperti itu, maka isu bisa jadi merupakan kebijakan-kebijakan alternatif (*alternative policies*) atau suatu proses yang dimaksudkan untuk menciptakan kebijakan baru, atau kesadaran suatu kelompok mengenai kebijakan tertentu yang dianggap bermanfaat bagi mereka (Alford dan Friedland, 1990: 104). Singkatnya, timbulnya isu kebijakan publik terutama karena telah terjadi konflik atau "perbedaan persepsional" di antara para aktor atas suatu situasi problematik yang dihadapi oleh masyarakat pada suatu waktu tertentu.

Sebagai sebuah konsep, makna persepsi (*perception*) tidak lain adalah proses dengan mana seseorang atau sekelompok orang memberikan muatan makna tertentu atas pentingnya sesuatu peristiwa atau stimulus tertentu yang berasal dari luar dirinya. Singkatnya, persepsi adalah "lensa konseptual" (*conceptual lense*) yang pada diri individu berfungsi sebagai kerangka analisis untuk memahami suatu masalah (Allison, 1971).

Karena dipengaruhi oleh daya persepsi inilah, maka pemahaman, dan tentu saja perumusan atas suatu isu sesungguhnya amat bersifat subjektif. Dilihat dari sudut pandang ini, maka besar kemungkinan masing-masing orang, kelompok atau pihak-pihak tertentu dalam sistem politik yang berkepentingan atas sesuatu isu akan berbeda-beda dalam cara memahami dan bagaimana merumuskannya. Persepsi ini, pada gilirannya juga akan mempengaruhi terhadap penilaian mengenai status peringkat yang terkait pada sesuatu isu.

Dilihat dari peringkatnya, maka isu kebijakan publik itu, secara berurutan dapat dibagi menjadi empat kategori besar, yaitu isu utama, isu sekunder, isu fungsional, dan isu minor (Dunn, 1990). Kategorisasi ini menjelaskan bahwa makna penting yang melekat pada suatu isu akan ditentukan oleh peringkat yang dimilikinya. Artinya, makin tinggi status peringkat yang diberikan atas sesuatu isu, maka biasanya makin strategis pula posisinya secara politis.

Menurut Adrian Kay (2006) dan Pipin Hanapiah (2014) penelitian perubahan kebijakan merupakan penelitian kebijakan dengan analisis model dinamis (*analysis dynamic*) terhadap kebijakan yang sifatnya temporer dan longitudinal.

Dinamika dan aktivitas politik memiliki pengaruh yang sangat besar dalam pembuatan kebijakan. Proses politik memiliki sifat interaktif, dengan mekanisme kerja yang sangat fleksibel, menggunakan barter untuk tujuan kepentingan tertentu, dan juga menggunakan berbagai pertemuan informal untuk saling mempengaruhi. Mekanisme politik yang cenderung *polycentric*, kompleks dan heterogen ini (dengan berbagai aktor dengan berbagai kepentingan) memungkinkan munculnya variasi 'komunikasi' antar aktor dan memunculkan ketidakpastian sangat tinggi karena

tidak ada satu aktor pun, termasuk pihak pemerintah, memiliki kontrol penuh dalam proses pembuatan kebijakan.

Proses pembuatan kebijakan menghadapi kompleksitas yang sangat tinggi, karenanya kesadaran dan penerimaan akan berbagai bentuk rationalitas keputusan, dengan berbagai kemungkinan outcomes dan cara; akan menimbulkan kolaborasi dan juga penghargaan atas kebebasan atau otonomi dari berbagai aktor kebijakan. Dalam prakteknya, masih sering terdapat aktor kebijakan yang tidak dilibatkan atau diakomodasi dalam pembuatan kebijakan, atau sebaliknya adanya dominasi aktor tertentu dalam prosesnya.

Perubahan kebijakan publik merupakan bagian tahapan dari proses kebijakan publik. Untuk mengetahui mengapa terjadi perubahan kebijakan maka dapat diidentifikasi dari empat hal yang dikemukakan oleh Duddle dan Jeremy (2000) yaitu sebagai berikut :

1. Keterkaitan Ide – Ide dengan Kepentingan
2. Peran lembaga sebagai instrumen kebijakan
3. Peran individu sebagai agen utama perubahan kebijakan
4. Waktu sebagai elemen kunci dalam proses perubahan kebijakan

Geoffrey Dudley dan Jeremy Richardson (2000:18-19) dalam *Why Does Policy Change* menyebutkan bahwa selain faktor waktu sebagai penentu perubahan utama dalam inovasi pengelolaan pemerintahan, ada empat faktor penentu penting lain yang memungkinkan terjadinya perubahan (inovasi) atau dinamika kebijakan publik. Keempat faktor penentu dalam inovasi inovasi pemerintahan itu sering disebut sebagai 4I , yaitu:

Dimensi Idea (Gagasan)

Berawal adanya Surat Permohonan Panitia Rumah Ibadah (Gereja) Kepada Lurah Kota Lama pada tanggal 24 Februari 2016 Surat No.01/HKBP-SI/II/2016 dan tanggal 01 April 2016, Surat Nomor : 02/HKBP-SIN/IV atas nama : Pimpinan HKBP Sei Intan Pdt. AMBARITA HUTABARAT ditujukan kepada Lurah Kotalama. Setelah diteliti Surat tersebut, banyak ditemui berkas yang disampaikan terutama panguna rumah ibadah maupun warga yang beragama Islam belum memenuhi persyaratan sesuai Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 09 Tahun 2006 dan Nomor 08 Tahun 2006. Untuk Penguna Rumah Ibadah yang beragama Kristen banyak yang tidak berdomisili/bertempat tinggal di wilayah Gereja tersebut.

Dan untuk warga yang beragama Islam hanya 10 orang sesuai data yang dihimpun oleh Kaur Pemerintahan Kelurahan Kotalama Kec Kunto Darussalam. Pendirian Rumah Ibadah Menurut Keputusan Bersama 2 Mentri Pada Pasal 14 ayat 2 Poin a dan b. Pada poin a.

Daftar nama dan KTP Penguna Rumah Ibadah paling sedikit **90** (*Sembilan Puluh*) orang yang disahkan oleh Pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayahnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3) Dalam Hal keperluan nyata bagi pelayanan umat beragama diwilayah kelurahan/Desa sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak terpenuhi, Pertimbangan komposisi jumlah penduduk digunakan batas wilayah Kecamatan atau Kabupaten/Kota atau Provinsi. Pada Poin b. ayat 14 Dukungan masyarakat setempat paling sedikit **60** (*Enam Puluh*) orang yang disahkan oleh Lurah/Kepala Desa.

Dimensi Interest (Kepentingan)

Keputusan Nogori muncul berdasarkan Hasil Musyawarah dari seluruh Komponen Masyarakat Nogori Kelurahan Kotalama pada tanggal 14 Februari 2013 tentang larangan pendirian Rumah Ibadah di Kelurahan kotalama Kecamatan Kunto Darussalam. Keputusan Nogori ini muncul karena banyaknya Rumah Ibadah yang berdiri yang tidak sesuai dengan peraturan 2 Menteri.

Memang ada pertentangan mengenai dasar hukum keputusan Nogori ini. Pengertian Hukum Adat Menurut Soepomo bahwa istilah Hukum Adat digunakan sebagai sinonim dari hukum tidak tertulis dalam sebuah peraturan hukum yang hidup sebagai konvensi di badan-badan Negara, Provinsi dan sebagainya, yang timbul karena Keputusan Hakim, Hukum yang Hidup sebagai Peraturan Kebiasaan yang dipertahankan dalam pergaulan, baik dikota maupun di Desa-desa, semua itu Merupakan Hukum Adat atau Hukum yang tidak tertulis menurut pasal 32 UUDS 1950.

Dari sudut pandang sejarah dan budaya, masyarakat Indonesia masyarakat Agraris dan hingga saat ini walau industrialisasi sudah menjadi tuntutan di era modernisasi, namun sebagian masyarakat Indonesia masih mempertahankan Hukum Adat sebagai hukum yang berlaku dalam kehidupan sehari-hari. Secara Normatif, Beberapa Peraturan Perundang-undangan telah mengamanatkan adanya pengakuan dan perlindungan untuk masyarakat Hukum adat, meskipun implementasinya belum seperti yang diharapkan.

Pasal 18B Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) sebagai hasil amandemen pertama UUD 1945 menyatakan bahwa ‘ Negara mengakui dan menghormati Kesatuan-kesatuan Masyarakat Hukum adat

beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dalam Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-undang ‘ Ketentuan pasal 18B UUD 1945 diperkuat dengan ketentuan pasal 281 ayat (3) UUD 1945 bahwa “ Identitas Budaya dan Masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradapan “ dapat disimpulkan Hukum adat hanya berlaku bagi warga tempatan penduduk asli yang aturannya berasal dari Nenek moyang mereka, hukum adat tidak bisa diberlakukan kepada warga yang tidak satu Suku, satu adat Istiadat atau untuk warga pendatang. Tetapi para warga yang datang harus menghargai adat-istiadat suatu daerah dengan istilah biasa kita dengar, dimana bumi dipijak disitu langit dijunjung.

Dimensi Institution (Lembaga)

Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2018 tentang Kecamatan, Kedudukan Kelurahan bukan lagi Merupakan Satuan kerja Perangkat Daerah, namun sebagai Perangkat Kecamatan. Sehubungan dengan itu, Camat dan lurah selaku perangkat Kecamatan Melaksanakan Kewenangan Pemerintahan dari dua sumber yakni, bidang kewenangan dalam lingkup urusan Pemerintahan Umum dan Tugas Umum Pemerintahan.

Lurah Selaku Perangkat Kecamatan juga berperan sebagai sebagai kepala wilayah (wilayah Kerja, namun tidak memiliki daerah dalam arti daerah kewenangan), karena melaksanakan pemerintahan umum diwilayah kecamatan. Sehingga Konsekuensinya Lurah tidak lagi bertanggungjawab Kepada Bupati/Walikota tetapi bertanggung jawab langsung Kepada Camat. Berdasarkan

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Pelaksanaan tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Perberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadah. Pada Pasal 7 ayat 2. Tugas dan kewajiban Lurah/Kepala Desa Sebagaimana Dimaksud Pasal 6 ayat (3) meliputi :

- a. Memelihara Ketentraman dan ketertiban masyarakat termasuk memfasilitasi terwujudnya Kerukunan Umat Beragama di wilayah Kelurahan/Desa dan
- b. Menumbuh kembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati, dan saling percaya diantara umat beragama.

Karena Persolan diatas Lurah Kotalama mengundang Panitia Pembangunan rumah Ibadah (Gereja) pada tanggal 09 April 2018 untuk meminta klarifikasi atas berdirinya bangunan tempat Ibadah yang tidak ada izinnya. Atas klarifikasi yang disampaikan Panitia Pembangunan Rumah Ibadah pada forum rapat, dengan kesimpulan panitia belum ada melengkapi dan membuktikan syarat-syarat Pendirian sebuah Rumah Ibadah. Maka Forum Rapat memutuskan untuk menghentikan aktifitas apapun sampai ada tindaklanjut dari Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kabupaten Rokan Hulu.

Pada tanggal 19 April 2018 diadakan lah Musyawarah di kantor camat Kunto Darussalam yang difasilitasi oleh Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kabupaten Rokan Hulu. Dengan kesimpulan Pembangunan rumah dihentikan sementara karena menyalahi SKB 2 Menteri. Rapat permasalahan Pembangunan rumah ibadah dilanjutkan dengan Rapat di Kantor Bupati Rokan Hulu pada tanggal 11 Mei 2018 dengan kesimpulan :

1. Tetap sesuai pada peraturan SKB 2 Mentri, dan harus diverifikasi oleh Lurah Camat (Pemerintah setempat)
2. Sebelum Persyaratan dipenuhi masing-masing pihak mendukung kesepakatan yang dilaksanakan Pemerintah Kecamatan,FKUB dan panitia Pembangunan Rumah Ibadah,tidak melakukan kegiatan Ibadah dan Aktifitas lainnya sebelum pesyaratan SKB Mentri dipenuhi.
3. Bahwa untuk pembangunan Rumah Ibadah terlebih dahulu wajib mempunyai Izin Mendirikan Bangunan.
4. Masing-masing pihak menjaga masyarakat untuk tidak melakukan hal-hal menimbulkan ketidaknyamanan dan menjaga besama diantara masyarakat.

Dimensi Individual (Individu)

Lurah Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu dalam kedudukan adat merupakan Kepala kerapatan yang beranggotakan Datuk Bendahara Sebagai Guntung Adat, Datuk Tengku Panglima Besar, Datuk Tengku Besar, Datuk Maharajo Rokan, Datuk Maharajo, Datuk Perdano Monti, Datuk Sri Paduko dan Datuk Tando Dirajo. Dalam menjalankan Pemerintahan Harus berdasarkan aturan yang berlaku dengan berlandaskan Undang-undang Dasar 1945 dan Pancasila. Dalam melaksanakan tugas, Seorang Lurah dikotalama harus memperhatikan aspek kearifan lokal suatu daerah atau pun adat istiadat tempatan wajib dijunjung tinggi.

Sehingga dengan adanya keputusan Nogori yang diputuskan secara musyawarah oleh ninik mamak, Tokoh masyarakat pada waktu dulu, secara adat

wajib dilaksanakan oleh lurah, karena sebagai Kepala Kerapatan adat. Disisi lain Lurah wajib juga melindungi dan mengayomi warga yang ingin melaksanakan ibadah sesuai agama dan keyakinan yang mereka anut. Hal ini terjadi karena masing-masing tidak bisa mengkedepan musyawarah, terlebih lagi Panitia Pembangunan rumah Ibadah yang tidak memperhatikan aspek kearifan lokal adat istiadat suatu daerah, kalau di cermati Keputusan Nogori yang diputuskan oleh Ninik Mamak beserta Pemuka masyarakat tidak lah bersifat kaku yang menyulitkan atau mengharamkan, yang diharapkan hanya keterbukaan dengan meminta rekomendasi dari Pemuka Masyarakat, bukan lah sebuah penolakan frontal.

Tokoh-tokoh masyarakat Kelurahan Kotalama ingin setiap warga tinggal di Kelurahan Kotalama bisa menghargai adat-istiadat telah ada sejak zaman dahulu, dari zaman sebuah Kerajaan yang Bernama Kunto Darussalam. Panitia tidak memahami dari keinginan tokoh-tokoh masyarakat, mereka terlalu meremehkan persyaratan dalam pembangunan sebuah Rumah Ibadah.

Pembangunan tetap dilaksanakan walau pun belum ada hak kepemilikan tanah, persyaratan sesuai SKB 2 Mentri dan Izin Mendirikan Bangunan. Kesalahan inilah yang menimbulkan permasalahan yang muncul dikemudian hari. Lurah hanya melaksanakan tugas sesuai aturan yang berlaku, Lurah juga sebagai Kepala Kerapatan Adat yang membawahi Delapan (8) Suku di Kotalama.

2.1.6. Konsep Pembangunan

Pembangunan adalah suatu upaya perubahan yang berlandaskan pada suatu pilihan pandangan tertentu yang tidak bebas dari pengalaman (sejarah), realitas keadaan yang sedang dihadapi, serta kepentingan pihak-pihak yang membuat keputusan pembangunan. Pembangunan memiliki makna yang ganda. Yang

pertama adalah pembangunan yang lebih berorientasi pada pertumbuhan ekonomi yang difokuskan pada masalah kuantitatif dari produksi dan penggunaan sumber daya. Kedua adalah pembangunan yang lebih berorientasi pada perubahan dan pendistribusian barang – barang dan peningkatan hubungan sosial. Makna yang kedua lebih berorientasi pada pembangunan sosial yang terfokus pada pendistribusian perubahan dalam struktur dari masyarakat yang diukur dari berkurangnya diskriminasi dan eksploitasi serta meningkatnya kesempatan yang sama dan distribusi yang seimbang dari keuntungan pembangunan pada keseluruhan komponen masyarakat (Sudharto P. Hadi, 2000).

Adapun menurut (Supardi. I, 1994) pembangunan adalah suatu proses sosial yang bersifat integral dan menyeluruh, baik berupa pertumbuhan ekonomi maupun perubahan sosial demi terwujudnya masyarakat yang lebih makmur. Dalam pelaksanaannya, proses pembangunan itu berlangsung melalui suatu siklus produksi untuk mencapai suatu konsumsi dan pemanfaatan segala macam sumber daya dan modal, seperti sumber daya alam, sumber daya manusia, sumber keuangan, permodalan dan peralatan yang terus menerus diperlukan dan perlu ditingkatkan. Dalam mencapai tujuan dan sasaran pembangunan, dapat timbul efek samping berupa produk-produk bekas dan lainnya yang bersifat merusak atau mencemarkan lingkungan sehingga secara langsung atau tidak langsung membahayakan tercapainya tujuan pokok pembangunan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat.

Peningkatan pembangunan, pemeliharaan kestabilan ekonomi, sosial dan ekologi harus berjalan serasi dan bersama-sama. Artinya bahwa pembangunan hendaknya bersifat terpadu antara segi ekonomi, sosial dan ekologi dengan tujuan

menggunakan ekologi dalam perencanaan pembangunan yang meliputi peningkatan mutu pencapaian pembangunan dan meramalkan sebelumnya pengaruh aktivitas pembangunan pada sumber daya dan proses-proses alam lingkungan yang lebih luas.

Adapun pembangunan menurut (Tjahja. S, 2000) adalah perubahan yang terencana dari situasi ke situasi yang lain yang dinilai lebih baik. Terkait dengan hal itu konsep pembangunan berkelanjutan yang didukung dengan pendekatan kemanusiaan merupakan suatu konsep yang telah dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, karena secara kodrati masyarakat mempunyai kecenderungan untuk merubah hidup dan kehidupan sesuai dengan perkembangan jaman. Oleh karena itu pendekatan masyarakat dititik beratkan pada lingkungan sosial ekonomi yang bercirikan:

1. Pembangunan yang berdimensi pelayanan sosial dan diarahkan pada kelompok sasaran melalui pemenuhan kebutuhan dasar.
2. Pembangunan yang ditujukan pada pembangunan sosial seperti terwujudnya pemerataan pendapatan dan mewujudkan keadilan.
3. Pembangunan yang di orientasikan kepada masyarakat melalui pengembangan sumber daya manusia.

Menurut Siagian pembangunan merupakan “usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang merencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa.” Dengan demikian, ide pokok pembangunan menurut Siagian mengandung makna :

1. Bahwa pembangunan merupakan suatu proses yang tanpa akhir;

2. Pembangunan merupakan suatu usaha yang secara sadar dilaksanakan secara terus menerus;
3. Pembangunan dilakukan secara berencana dan perencanaannya berorientasi pada pertumbuhan dan perubahan;
4. Pembangunan mengarah kepada modernitas;
5. Modernitas yang dicapai melalui pembangunan bersifat multi dimensional; proses dan kegiatan pembangunan ditujukan kepada usaha membina bangsa dalam rangka pencapaian tujuan bangsa dan negara yang telah ditentukan.

Hal senada disampaikan oleh Tjokrominoto yang menyimpulkan beberapa makna pembangunan sebagai “citra pembangunan dalam perspektif diakronis (pembangunan menurut tahap pertumbuhan dan periode waktu yang dasarnya tidak jelas) sebagai berikut :

1. Pembangunan sebagai proses perubahan sosial menuju ketatanan kehidupan masyarakat yang lebih baik.
2. Pembangunan sebagai upaya manusia yang sadar, terencana dan melembaga.
3. Pembangunan sebagai proses sosial yang bebas nilai (*value free*).
4. Pembangunan memperoleh sifat dan konsep transendental, sebagai *meta-disciplinary phenomenon*, bahkan memperoleh bentuk sebagai *ideologi, the ideologi of developmentalism*.
5. Pembangunan sebagai konsep yang syarat nilai (*value loaded*) menyangkut proses pencapaian nilai yang dianut suatu bangsa secara makin meningkat.

6. Pembangunan menjadi *culture specific, situation specific, dan time specific.*”

a. Pembangunan Fisik

Menurut B.S Muljana pembangunan yang dilaksanakan pemerintah umumnya yang bersifat infrastruktur atau prasarana, yaitu bangunan fisik atau lembaga yang mempunyai kegiatan produksi, logistik dan pemasaran barang dan jasa serta kegiatan-kegiatan lain di bidang ekonomi, sosial, budaya, politik dan pertahanan keamanan. Menurut Kuncoro pembangunan fisik adalah pembangunan yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat atau pembangunan yang tampak oleh mata. Pembangunan fisik misalnya berupa infrastruktur, bangunan, fasilitas umum.

b. Pembangunan Non-fisik

Menurut Wresniwiro pembangunan non-fisik adalah jenis pembangunan yang tercipta oleh dorongan masyarakat setempat dan memiliki jangka waktu yang lama. Contoh dari pembangunan non-fisik yaitu berupa peningkatan perekonomian masyarakat desa, peningkatan kesehatan masyarakat.²⁶ Bachtiar Effendi menyatakan di dalam pembangunan suatu daerah bukan hanya melakukan program pembangunan yang bergerak di bidang pembangunan fisik, tetapi juga harus bergerak di bidang pembangunan non-fisik atau sosial. Oleh karena itu, adanya keseimbangan antara pembangunan fisik maupun non-fisik diharapkan dapat berjalan seimbang.

Pembangunan dapat diartikan sebagai upaya terencana dan terprogram yang dilakukan secara terus menerus oleh suatu negara untuk menciptakan masyarakat yang lebih baik. Setiap individu atau negara akan selalu bekerja keras untuk

melakukan pembangunan demi kelangsungan hidupnya untuk masa ini dan masa yang akan datang. Dalam pengertian yang paling mendasar, bahwa pembangunan itu haruslah mencakup masalah-masalah materi dan financial dalam kehidupan. Pembangunan seharusnya diselidiki sebagai suatu proses multidimensional yang melibatkan reorganisasi dan reorientasi dari semua sistem ekonomi dan sosial.

2.1.7. Sarana dan Prasarana Rumah Ibadah

Sarana prasarana infrastruktur merupakan suatu dasar atau kerangka pada suatu permukiman yang bermanfaat sebagai komponen pelayan masyarakat yang berfungsi mendukung segala aktifitas yang ada dipermukiman tersebut melalui fasilitas-fasilitas yang disiapkan. Sarana Infrastruktur itu sendiri dibedakan menjadi 2 (dua) macam:

1. Sarana prasarana yang bersifat fisik merupakan bangunan pendukung permukiman yang terlihat seperti jalan, drainase, jembatan.
2. Sarana prasarana yang bersifat sistem, dimana sarana prasarana ini dirasakan manfaatnya oleh masyarakat tetapi karena sistemnya yang berjalan baik seperti SAB, telekomunikasi, jaringan IPAL.

Menurut Grigg (2000) ada 6 kategori besar infrastruktur yaitu:

1. Kelompok jalan (jalan, jalan raya, jembatan).
2. Kelompok pelayanan transportasi (transit, jalan rel, pelabuhan, bandar udara).
3. Kelompok air (air bersih, air kotor, semua sistem air, termasuk jalan air).
4. Kelompok manajemen limbah (sistem manajemen limbah padat).
5. Kelompok bangunan dan fasilitas olahraga luar.
6. Kelompok produksi dan distribusi energi (listrik dan gas)

Sedangkan fasilitas fisik Infrastruktur:

1. Sistem penyediaan air bersih, termasuk dam, reservoir, transmisi, treatment, dan fasilitas distribusi.
2. Sistem manajemen air limbah, termasuk pengumpulan, treatment, pembuangan, dan sistem pemakaian kembali.
3. Fasilitas manajemen limbah padat.
4. Fasilitas transportasi, termasuk jalan raya, jalan rel dan bandar udara. ,termasuk didalamnya adalah lampu, sinyal, dan fasilitas control
5. Sistem transit public.
6. Sistem kelistrikan, termasuk produksi dan distribusi.
7. Fasilitas pengolahan gas alam.
8. Fasilitas pengaturan banjir, drainase, dan irigasi
9. Fasilitas navigasi dan lalu lintas / jalan air.
10. Bangunan publik seperti sekolah, rumah sakit, kantor polisi, fasilitas pemadam kebakaran.
11. Fasilitas perumahan.
12. Taman, tempat bermain, dan fasilitas rekreasi, termasuk stadion.

Sarana peribadatan merupakan sarana kehidupan untuk mengisi kebutuhan rohani yang perlu disediakan di lingkungan perumahan yang direncanakan selain sesuai peraturan yang ditetapkan, juga sesuai dengan keputusan masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena berbagai macam agama dan kepercayaan yang dianut oleh masyarakat penghuni yang bersangkutan, maka kepastian tentang jenis dan jumlah fasilitas peribadatan yang akan dibangun baru dapat dipastikan setelah lingkungan perumahan dihuni selama beberapa waktu. Pendekatan perencanaan yang diatur adalah dengan memperkirakan populasi dan jenis agama serta

kepercayaan dan kemudian merencanakan alokasi tanah dan lokasi bangunan peribadatan sesuai dengan tuntutan planologis dan religius.

Dasar penyediaan ini juga akan mempertimbangkan pendekatan desain keruangan unit-unit atau kelompok lingkungan yang ada. Hal ini dapat terkait dengan bentuk grup bangunan / blok yang nantinya lahir sesuai konteks lingkungannya. Penempatan penyediaan fasilitas ini akan mempertimbangkan jangkauan radius area layanan terkait dengan kebutuhan dasar sarana yang harus dipenuhi untuk melayani area tertentu.

Jenis sarana peribadatan sangat tergantung pada kondisi setempat dengan memperhatikan struktur penduduk menurut agama yang dianut, dan tata cara atau pola masyarakat setempat dalam menjalankan ibadah agamanya.

Adapun jenis sarana ibadah untuk agama Islam, direncanakan sebagai berikut:

- a. Kelompok penduduk 250 jiwa, diperlukan musholla/langgar.
- b. Kelompok penduduk 2.500 jiwa, disediakan masjid.
- c. Kelompok penduduk 30.000 jiwa, disediakan masjid kelurahan
- d. Kelompok penduduk 120.000 jiwa, disediakan masjid kecamatan.

Untuk sarana ibadah agama lain, direncanakan sebagai berikut: a. Katolik mengikuti paroki. b. Hindu mengikuti adat. c. Budha dan kristen protestan mengikuti sistem kekerabatan atau hirarki lembaga. Untuk sarana ibadah agama Islam dan Kristen Protestan dan Katolik, kebutuhan ruang dihitung dengan dasar perencanaan 1,2 m² /jemaah, termasuk ruang ibadah, ruang pelayanan dan sirkulasi pergerakan. Untuk sarana ibadah agama Islam, luas lahan minimal direncanakan sebagai berikut: a. Musholla/langgar dengan luas lahan minimal 45 m² b. Masjid

dengan luas lahan minimal 300 m² c. Masjid kelurahan dengan luas lahan minimal 1.800 m² d. Masjid kecamatan dengan luas lahan minimal 3.600 m² Untuk agama lain, kebutuhan ruang dan lahan disesuaikan dengan kebiasaan penganut agama setempat dalam melakukan ibadah agamanya.

2.1.8. Surat Keputusan Bersama 3 Menteri

Pembangunan agama merupakan upaya untuk mendukung peningkatan kualitas pelayanan, pemahaman, dan pengamalan ajaran agama kepada seluruh umat beragama sehingga masyarakat memperoleh kemudahan dalam melaksanakan ibadah sesuai dengan keyakinan dan kepercayaannya masing-masing. Di samping itu, pembangunan agama juga ditujukan untuk membangun masyarakat yang memiliki kesadaran akan realitas keberagaman (atau kebhinnekaan) budaya dan memahami makna kemajemukan sosial sehingga tercipta harmoni sosial yang toleran, bertenggang rasa, dan menghargai martabat kemanusiaan. Dikaitkan dengan agenda pembangunan nasional, maka pembangunan agama diharapkan dapat mendukung mewujudkan masyarakat Indonesia sejahtera dan menciptakan Indonesia aman dan damai.

Selama puluhan tahun sejak 1966, secara umum S.K.B menjadi dasar hukum yang populer untuk mengatasi permasalahan, khususnya dalam penegakan hukum yang bersifat lintas sektoral. Dilihat dari tata urutan Perundang-undangan, Era Tap No XX sudah lewat karena dicabut oleh Tap No: III/ M.P.R/ 2000 dan dicabut pula oleh Tap No: I/ M.P.R/ 2003 yang mengamanatkan dituangkannya tata urutan Peraturan Perundang-undangan dalam Undang Undang.

Undang Undang dimaksud telah dibuat yaitu Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian

diganti dengan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Didalam produk hukum yang mengikat umum itu, tidak ada lagi judul “Keputusan”, apalagi dengan embel-embel “Surat”.

Dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan, Bab XII Ketentuan Penutup Pasal 56 menyebutkan: “Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum undang-undang ini berlaku, harus dibaca peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini”.

Hal ini dikuatkan dengan UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan asas undang-undang “Lex Posterior Derogat Legi interiori”, maksudnya undang-undang yang berlaku kemudian mengenyampingkan undang-undang yang berlaku terlebih dahulu. Konsekuensinya istilah S.K.B (Surat Keputusan Bersama) tidak tepat digunakan lagi, namun istilah yang tepat ialah Peraturan Menteri.

Terlepas dari apakah peraturan itu dikeluarkan sendiri-sendiri oleh menteri atau pejabat setingkat menteri, atau secara bersama-sama, semuanya tergantung kepada kebutuhan materi yang ingin diatur. Istilah Keputusan, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, hanya digunakan untuk sebuah penetapan, seperti pengangkatan dan pemberhentian seseorang dalam jabatan, bukan sesuatu yang berisi norma yang bersifat mengatur.

Surat Keputusan Bersama yang sudah diterbitkan nampaknya akan terus menuai kontroversi. Pro dan kontra masih akan terus berlanjut. Pemerintah sendiri

mempersilahkan mereka yang menolak S.K.B untuk memperkarakannya di Mahkamah Konstitusi. Padahal tugas dan kewenangan mahkamah tidak dapat mengadili sebuah S.K.B yang diterbitkan oleh pejabat tinggi negara, sepanjang ia tidak menimbulkan sengketa kewenangan.

S.K.B itu bukan pula obyek sengketa tata usaha negara yang dapat dibawa ke Pengadilan Tata Usaha Negara, karena sifatnya bukanlah putusan pejabat tata usaha negara yang bersifat individual, kongkrit dan final. Kalau mau dibawa ke Mahkamah Agung, boleh saja untuk menguji apakah SKB itu kalau isinya bercorak pengaturan bertentangan atau tidak dengan undang-undang (yakni Undang-Undang Nomor 1/ PNPS/ 1965). S.K.B adalah kebijakan (beleid) Pemerintah, yang oleh yurisprudensi Mahkamah Agung, dinyatakan sebagai sesuatu yang tidak dapat diadili.

Salah satu upaya pemerintah untuk menyelesaikan berbagai konflik tersebut adalah dengan mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (S.K.B), yang dalam tata hukum di Indonesia masih menjadi polemik. Salah satu contoh S.K.B ini adalah Keputusan Bersama Menteri Agama No 3 tahun 2008, Jaksa Agung Nomor Kep033/A/JA/6/2008, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 199 Tahun 2008 tentang Peringatan Dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, Dan/Atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (J.A.I) Dan Warga Masyarakat yang ditetapkan 9 Juni 2008.

Selain S.K.B ini terdapat juga beberapa SKB lain meski dengan penamaan yang berbeda-beda, seperti Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor : 9 Tahun 2006 Dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan

Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadat; Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1979 Tentang Tatacara Pelaksanaan Penyiaran Agama Dan Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga Keagamaan Di Indonesia; dan Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 01/ BER/ Mdn-Mag/ 1969 Tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan Dalam Menjamin Ketertiban Dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan Dan Ibadat Agama Oleh Pemeluk-Pemeluknya.

Dalam tataran konseptual, kebijakan yang kemudian dituangkan secara tertulis oleh pejabat yang berwenang dibedakan menjadi dua, yaitu peraturan (*regeling*) dan keputusan (*beschikking*). Peraturan merupakan rambu tertulis yang dibuat lembaga negara, berlaku umum diseluruh wilayah negara, dan waktu tidak tertentu. Sementara itu, keputusan merupakan bentuk kebijakan yang juga tertulis, sifatnya personal (individual) dan final. Biasanya juga bersifat *einmaalig* (sekali pakai).

Dalam tataran normatif, jika ada pihak yang merasakan ketidakadilan atas produk hukum itu, harus mengacu pada kompetensi peradilan. Keputusan berada pada ranah peradilan administrasi (P.T.U.N), sedangkan untuk peraturan, ranahnya adalah judicial review oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Jika kedudukan peraturan itu di bawah undang-undang, maka pengajuan keberatan dilakukan lewat judicial review ke Mahkamah Agung.

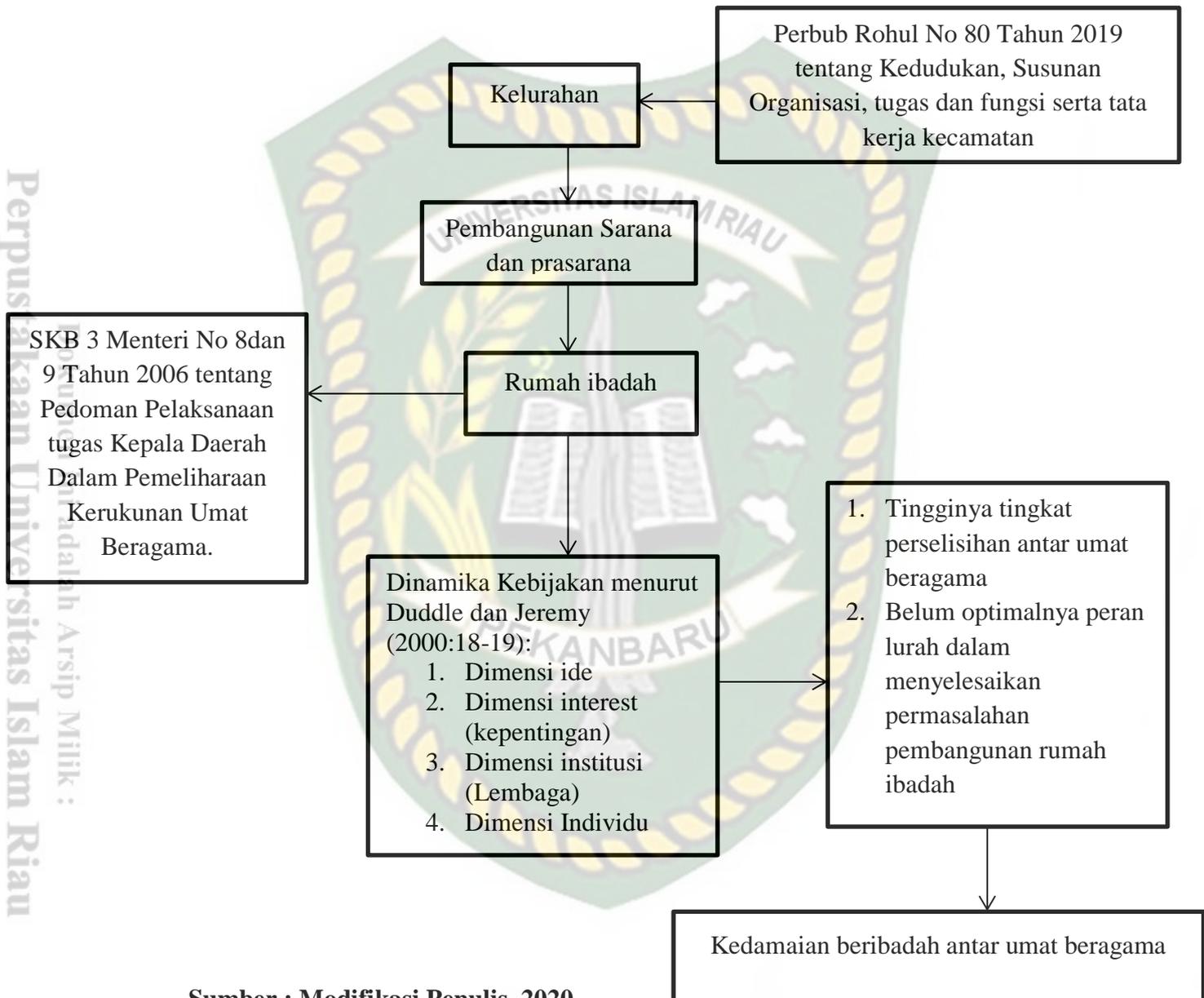
Sedangkan untuk undang-undang, kewenangannya ada pada Mahkamah Konstitusi. Ihwal Surat Keputusan Bersama, kedudukannya sebagai dasar hukum populer ketika tata urutan peraturan perundangan diatur oleh Tap No XX/ M.P.R.S/

1966 tentang Memorandum D.P.R.G.R tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundangan R.I. legal reasoningnya adalah, ketika substansinya akan dituangkan dalam bentuk keputusan presiden (keppres) terlalu luas, tetapi jika hanya diatur berdasar satu keputusan menteri, terlalu sempit karena sifatnya interdepartemental. Yang jelas, selama puluhan tahun sejak 1966, S.K.B menjadi dasar hukum yang populer untuk mengatasi permasalahan, khususnya dalam penegakan hukum yang bersifat lintas sektoral.

2.2. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan semua teori diatas, kemudian peneliti membuat kerangka pemikiran untuk dapat dijadikan acuan dalam penelitian ini. Adapun kerangka pemikiran seperti gambar 2.1. berikut :

Gambar 2.1. Kerangka Pikir Penelitian Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum Dikelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam



Sumber : Modifikasi Penulis, 2020

2.3. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu adalah hasil dari penelitian sebelumnya yang dapat menjadi acuan bagi penulis untuk melaksanakan penelitian, yang memiliki relevansi dan keterkaitan topik. Pada penelitian ini mengacu pada penelitian Tesis

yang berjudul Identifikasi Potensi Konflik Pra dan Pasca Pendiri Rumah Ibadah di Indonesia dan Upaya Untuk Mengatasinya (Studi Kasus di Kota dan Kabupaten Bogor) (Jurnal Ilmu Syariah, Fai UIKA Bogor. Vol 2 No. 1 2014).

Penelitian ini bertujuan mencoba menelaah lebih dekat Peran Pemerintah Daerah (Bupati/ Walikota) dalam mengaplikasikan PBM No. 8 Tahun 2006 dan Nomor 9 Tahun 2006 serta Mekanisme yang ditempuh untuk mengantisipasi Terjadinya Konflik Internal dan Eksternal Pra dan Pasca Pendirian Rumah Ibadah di Indonesia, dengan mengangkat sample kasus Pendirian Rumah Ibadah GKI Yasmin Wilayah Kota Bogor, dan Pendirian Rumah Ibadah Paroki Santo Yohanes Baptista Tulang Kuning Parung, serta Pendirian Rumah Ibadah Gereja Katolik Hati Kudus Citra Indah Jonggol, keduanya berada di wilayah Kabupaten Bogor.

Agama berisikan ajaran-ajaran mengenai kebenaran tertinggi dan mutlak tentang eksistensi manusia dan petunjuk untuk hidup selamat dan bahagia di dunia dan akhirat. Tidak semestinya agama menjadi faktor penyebab dan apalagi menjadi sumber pemicu konflik, karena agama itu sendiri tampil sebagai sebuah sistem keyakinan yang berada dalam kebudayaan yang lahir dari masyarakat itu sendiri, selain agama menjadi pengontrol bagi tindakan anggota masyarakat agar sesuai dengan nilai-nilai kebudayaan dan ajaran agamanya.

Dalam penelitian ini terdapat persamaan dan perbedaan yang menjadi orisinalitas dari masing – masing penelitian. Persamaan penelitian yang akan dilakukan dan penelitian terdahulu terdapat pada objek penelitian yaitu Kajian kritis penelitian ini hanya mengidentifikasi konflik dalam pendirian rumah ibadah sedangkan penulis mencoba mengidentifikasi dinamika permasalahan dan mencari

solusi dari permasalahan mengenai rumah ibadah di kelurahan Kota Lama dan juga pada metode penelitian dengan menggunakan teknik kualitatif.

Sedangkan perbedaannya terdapat pada variabel penelitian, pada penelitian terdahulu variabelnya adalah manajemen strategis dengan menggunakan metode hukum empiris yaitu penelitian berdasarkan pengalaman dan penghayatan atau dari orang yang berpengalaman, sedangkan penelitian yang akan dilakukan variabelnya adalah Implementasi Kebijakan. Dan perbedaan terdapat pula pada locus dan waktu penelitian sehingga penelitian ini sangat perlu dilakukan terkait dengan perkembangan ilmu pengetahuan.

Pada prinsipnya penelitian ini sejalan dengan penelitian sebelumnya namun melakukan pengembangan sekaligus melanjutkan penelitian sebelumnya melalui implementasi kebijakan mengenai Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Rumah Ibadah. Untuk lebih jelasnya mengenai penelitian terdahulu dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel II.1 Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul	Hasil Penelitian
1	2	3	4
1.	Ahmad Mukri Aji (2014)	Identifikasi Potensi Konflik Pra dan Pasca Pendirian Rumah Ibadah di Indonesia dan Upaya Untuk Mengatasinya (Studi Kasus di Kota dan Kabupaten Bogor)	Agama berisikan ajaran-ajaran mengenai kebenaran tertinggi dan mutlak tentang eksistensi manusia dan petunjuk untuk hidup selamat dan bahagia di dunia dan akhirat. Tidak semestinya agama menjadi faktor penyebab dan apalagi menjadi sumber pemicu konflik, karena agama itu sendiri tampil sebagai sebuah sistem keyakinan yang berada dalam kebudayaan yang lahir dari masyarakat itu sendiri, selain agama menjadi pengontrol bagi tindakan anggota masyarakat agar sesuai

No	Nama Peneliti	Judul	Hasil Penelitian
1	2	3	4
			<p>dengan nilai-nilai kebudayaan dan ajaran agamanya.</p> <p>Peran Pemerintah Daerah (Bupati/ Walikota) dalam mengaplikasikan PBM No. 8 Tahun 2006 dan Nomor 9 Tahun 2006 serta Mekanisme yang ditempuh untuk mengantisipasi terjadinya konflik internal dan eksternal pra dan pasca pendirian rumah ibadah di Indonesia mempunyai peran yang sangat strategis untuk mengantisipasi dan mengatasi serta meminimalisir potensi konflik pra dan pasca pendirian rumah ibadah. Jika mekanisme dan prosedur pengajuan pendirian rumah ibadah dilakukan secara obyektif dan terbuka sesuai dengan PBM dan kawalan serta adanya ketegasan dari perangkat pemerintah daerah maka konflik antara pihak tidak terjadi, dan akan tercipta saling asah, asih, asuh menuju Indonesia kuat dan bersatu.</p>
2	Daniel Rabitha (2014)	Pengelolaan Konflik Rumah Ibadah Melalui pendekatan structural dan kultural: kasus pendirian vihara tri dharma di kedamaian kota Bandar lampung.	Pendirian rumah ibadah sering menjadi faktor penyebab munculnya konflik antar umat beragama, karena itu penting diketahui pengelolaan pendirian rumah ibadah agar tidak menimbulkan konflik. Penelitian ini merupakan studi kasus pendirian Vihara Tri Dharma di Kelurahan Kedamaian, Kota Bandar Lampung. Penelitian menyimpulkan bahwa, kasus pendirian Vihara Tri Dharma menjadi salah satu contoh dalam memahami mekanisme pengelolaan konflik pendirian rumah ibadah di kota Bandar Lampung. Hal itu ditunjukkan oleh andil pemerintah melalui PBM nomor 9 dan 8 tahun 2006 merupakan langkah perencanaan dalam mengelola konflik pendirian rumah ibadah secara konstuktif. Dalam pengelolaan

No	Nama Peneliti	Judul	Hasil Penelitian
1	2	3	4
			<p>konflik tersebut, penanganan konflik melalui PBM dilakukan secara struktural dan kultural. Secara struktural jelas terlihat pada pengorganisasian dari pihak-pihak terkait dalam penyelesaian konflik. Secara kultural terlihat pada upaya fasilitatif dari pihak-pihak terkait melalui musyawarah dalam penyelesaian konflik.</p>
3	Rini Fidiyani (2015)	Dinamika Pembangunan Rumah Ibadah Bagi Warga Minoritas Di Jawa Tengah.	<p>Negara menjamin kemerdekaan bagi setiap penduduk untuk memeluk agama dan menjalankan ibadahnya. Meski demikian, Persoalan yang muncul dalam kehidupan antar umat beragama selalu saja ada. Pembangunan rumah ibadah bagi warga dari golongan (agama) minoritas seringkali muncul. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memecahkan persoalan tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris dengan pendekatan pada segi antropologis. Berdasarkan hasil penelitian di Jawa Tengah, persoalan pembangunan rumah ibadah bagi golongan minoritas seringkali menimbulkan konflik dengan golongan mayoritas. Konflik ini terjadi karena adanya persoalan prosedur, hukum, dan kemanusiaan. Persoalan prosedur berkaitan dengan persyaratan yang harus dipenuhi, sedangkan persoalan hukum muncul ketika apa yang telah diatur dalam peraturan pendirian rumah ibadah dilanggar, baik oleh warga minoritas maupun mayoritas. Persoalan kemanusiaan muncul sebagai akibat hubungan yang kurang harmonis, yang disebabkan oleh sentiment keagamaan. Hukum seringkali gagal dalam pemecahan masalah. Oleh karena itu perlu dipecahkan dengan</p>

Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

No	Nama Peneliti	Judul	Hasil Penelitian
1	2	3	4
			<p>pendekatan yang netral, bebas dari nilai-nilai (agama) yang dianut oleh warga yang berkonflik. Kearifan lokal menjadi pilihan yang logis, karena mengandung nilai yang disarikan dari kebajikan-kebajikan dan di dalamnya mengandung pula kebijaksanaan dalam penyelesaian masalah. Beberapa kasus seperti di Banyumas, Semarang, Blora, dan Solo berhasil menerapkan kearifan lokal dalam penyelesaian masalah pembangunan rumah ibadah bagi warga minoritas.</p>
4	Firdaus (2017)	<p>Konflik Pembangunan Rumah Ibadah di Desa Pundi Kayu Kecamatan Batang Pranap Kabupaten Indragirihulu</p>	<p>Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui penyebab terjadinya konflik pembangunan rumah ibadah di dusun seranggeh pabrik dan dampak yang diakibatkan oleh konflik serta apa saja usaha penyelesaian yang telah dilakukan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan mengambil beberapa orang sebagai responden yang dipercaya mewakili dari keseluruhan responden. Untuk mengumpulkan data dari responden digunakan metode observasi langsung, wawancara dan dokumentasi. Penelitian ini melihat bahwa manusia selalu mempunyai berbagai kebutuhan sehingga konflik sering terjadi diantara masyarakat dan konflik juga terjadi karena adanya perbedaan pendapat dan tujuan antara kelompok kepentingan dan kelompok semu, inilah yang terjadi pada masyarakat dusun seranggeh pabrik, dimana konflik sosial dalam pembangunan rumah ibadah belum terselesaikan sepenuhnya karena masih adanya perbedaan pendapat, kepentingan serta penolakan-penolakan dari masyarakat dusun seranggeh pabrik. Dalam</p>

No	Nama Peneliti	Judul	Hasil Penelitian
1	2	3	4
			penyelesaian konflik ini sudah ditempuh dengan cara negosiasi dan mediasi namun tidak juga mendapatkan kata sepakat antara kedua kelompok yang berkonflik, sehingga permasalahan diselesaikan dengan cara arbitrase yaitu keputusan mutlak dari bapak kepala desa yang melakukan musyawarah dengan bapak bupati indragiri hulu untuk menyelesaikan konflik yang harus ditaati oleh kedua belah pihak yang berkonflik.

2.4. Konsep Operasional

Penelitian Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam menganut konsep operasional sebagai berikut :

1. Pemerintahan adalah suatu cara pengorganisasian dengan menggunakan kekuasaan ataupun kewenangan untuk mengatur dan memberikan arahan dalam kehidupan bermasyarakat atau bernegara agar tujuan – tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai.
2. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Organisasi pemerintah (*government organization*) merupakan salah satu bentuk dari berbagai bentuk organisasi nirlaba. Lembaga pemerintah dibentuk umumnya untuk menjalankan aktivitas layanan masyarakat luas.
4. Kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap Implementasi usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.
5. Dinamika dan aktivitas politik memiliki pengaruh yang sangat besar dalam pembuatan kebijakan. Proses politik memiliki sifat interaktif, dengan mekanisme kerja yang sangat fleksibel, menggunakan barter untuk tujuan kepentingan tertentu, dan juga menggunakan berbagai pertemuan informal untuk saling mempengaruhi.
6. Pembangunan adalah suatu upaya perubahan yang berlandaskan pada suatu pilihan pandangan tertentu yang tidak bebas dari pengalaman (sejarah), realitas keadaan yang sedang dihadapi, serta kepentingan pihak-pihak yang membuat keputusan pembangunan..
7. Sarana prasarana infrastruktur merupakan suatu dasar atau kerangka pada suatu permukiman yang bermanfaat sebagai komponen pelayan masyarakat yang berfungsi mendukung segala aktifitas yang ada dipermukiman tersebut melalui fasilitas-fasilitas yang disiapkan.

2.5. Operasional Variabel

Operasional variabel merupakan langkah lebih lanjut dari definisi konseptual yang berbentuk indikator – indikator variabel yang dijadikan acuan dalam melakukan penelitian. Adapun operasionalisasi variabel dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel II.2. Operasionalisasi Variabel Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu

Konsep	Variabel	Indikator	Sub indikator
Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan menunjukkan kesulitan – kesulitan dan kemungkinan – kemungkinan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan (Friedrich dalam Suyatna, 2009:3).	Dinamika Kebijakan	1. Dimensi idea (gagasan)	a. Menentukan sumber permasalahan b. Merumuskan masalah c. Menganalisis permasalahan d. Menentukan alternative penyelesaian e. Menentukan skala prioritas dalam permasalahan
		2. Dimensi interest (kepentingan)	a. Dampak kebijakan b. Manfaat kebijakan
		3. Dimensi institusi (lembaga)	a. Hubungan dengan organisasi lain b. Hubungan dengan masyarakat
		4. Dimensi individual (individu)	a. Sikap pelaksana b. Kompetensi pelaksana c. Tanggung jawab pelaksana

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan sebuah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Bogdan dan Taylor dalam Moleong¹ mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata – kata tertulis atau lisan dari orang – orang dan perilaku yang diamati dari fenomena yang terjadi.

Menurut Moleong² penelitian dengan menggunakan metode kualitatif didasarkan oleh beberapa pertimbangan. Pertama, menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda; kedua, metode ini menyajikan secara langsung hakekat hubungan antara peneliti dan responden; ketiga, metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola – pola nilai yang dihadapi.

3.2. Lokasi Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, di Kelurahan Kota Lama Kecamatan Kunto Darusaalam sedangkan fokus penelitian pada Pembangunan Gereja HKBP Sei Intan di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam. Adapun alasan yang mengiring peneliti untuk meneliti Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam adalah perselisihan masyarakat dalam pembangunan rumah ibadah sudah sampai pada taraf tidak mengakui hak keberadaan umat lain yang mendirikan rumah ibadah

¹ Moleong, Lexy J. 2007. Metodologi Penelitian Kualitatif, Penerbit PT Remaja Rosdakarya Offset, Bandung. Hal. 4

² Moleong, Lexy J. 2000. Metode Penelitian Kualitatif. Remaja Rosdakarya; Bandung. Hal 5.

serta belum optimalnya peran pemerintah kelurahan dalam menangani perselisihan pembangunan rumah ibadah di Kelurahan Kota Lama Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu.

3.3. Informan Penelitian

Dalam penelitian kualitatif, hal yang menjadi bahan pertimbangan utama dalam pengumpulan data adalah pemilihan informan. Dalam penelitian kualitatif tidak digunakan istilah populasi. Informan penelitian adalah orang yang memberikan informasi mengenai permasalahan yang berhubungan dengan judul peneliti. Seperti yang telah disebutkan bahwa pemilihan informan pertama merupakan hal yang sangat utama sehingga harus dilakukan secara cermat, karena penelitian ini mengkaji tentang Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum di Kelurahan Kota Lama Kecamatan Kunto Darussalam maka peneliti memutuskan informan pertama atau informan kunci yang paling sesuai dan tepat adalah Camat Kunto Darussalam, Lurah Kota Lama dan Pemangku Adat.

Dari informan kunci ini selanjutnya diminta untuk memberikan rekomendasi untuk memilih informan – informan berikutnya, dengan catatan informan – informan tersebut merasakan menilai kondisi lingkungan kerja sehingga terjadi sinkronisasi dan validasi data yang didapat dari informan pertama.

Adapun informan pendukung dari penelitian ini terdiri dari tokoh masyarakat di kelurahan kota lama, panitia pembangunan gereja. Untuk lebih jelasnya mengenai informan penelitian bisa dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel III.1: Jumlah Informan Penelitian Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu.

No	Informan Penelitian	Jumlah	Keterangan
1	Camat Kunto Darussalam	1	Key Informan
2	Lurah Kota Lama	1	Key Informan
3	Pemangku Adat (Datuk adat)	1	Key Informan
4	FKUB Kabupaten Rokan Hulu	1	Informan
5	Panitia pembangunan Gereja	1	Informan
6	Tokoh masyarakat	3	Informan
7	Tokoh Agama	3	Informan
	Jumlah	11	

Sumber: Modifikasi Penulis, 2020

3.4. Teknik Penarikan Informan

Penulis menetapkan untuk menggunakan dua teknik dalam penarikan sampel yaitu teknik sensus dan teknik *purposive sampling*, menurut Supriyanto dan Machfudz³ Teknik sampling (sensus) yaitu metode penarikan sampel bila semua anggota populasi dijadikan sebagai sampel. Teknik ini ditujukan untuk lurah kota lama dan pemangku adat sedangkan untuk panitia pembangunan gereja dan tokoh masyarakat menggunakan teknik *purposive sampling*, teknik *purposive sampling* menurut Sugiyono⁴ adalah teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu. Dalam hal ini penulis memilih tokoh masyarakat yang terlibat dalam pembangunan gereja di Kelurahan Kota Lama.

3.5. Jenis dan Sumber Data

1. Data Primer

Peneliti akan menggunakan data primer sebagai data utama di dalam menyelesaikan permasalahan yang telah dikemukakan. Dimana data ini adalah

³ Supriyanto, Achmad Sani dan Masyhuri Machfudz. 2010. Metodologi Riset: Manajemen Sumber Daya Manusia. Malang: UIN- Maliki Press.

⁴ Sugiyono. 2012. Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D. Bandung; Alfabeta.

data yang dikumpulkan oleh peneliti sebagai jawaban masalah dan ditemukan langsung oleh peneliti sewaktu melakukan penelitian dilapangan. Data Primer ini bersumber dari catatan hasil wawancara yang diperoleh melalui wawancara yang penulis lakukan. Selain itu, penulis juga melakukan observasi dilapangan dan mengumpulkan data dalam bentuk catatan tentang situasi dan kejadian di lapangan.

2. Data sekunder

Peneliti juga menggunakan data sekunder sebagai data pendukung yang didapat oleh peneliti dari pihak lain serta dokumen – dokumen terkait dalam pembangunan sarana dan prasarana umum di kelurahan kotalama kecamatan Kunto Darussalam. Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dengan cara membaca buku, literatur – literatur, jurnal, koran dan berbagai informasi lainnya yang berkenaan dengan masalah yang diteliti. Data sekunder ini dimaksudkan sebagai data penunjang guna melengkapi data primer.

3.6. Teknik Pengumpulan Data

Pada penelitian ini teknik yang digunakan untuk pengumpulan data adalah menggunakan teknik dan jenis instrument sebagai berikut :

1. Pengamatan Langsung (observasi)

Menurut Darmawan, Observasi adalah teknik pengumpulan data dengan menggunakan lembaran pengamatan berbentuk format yang mudah diisi dan mudah pula dianalisis.⁵ Menurut Riduwan observasi yaitu melakukan pengamatan secara langsung ke objek penelitian untuk melihat dari dekat kegiatan yang dilakukan. apabila objek penelitian bersifat perilaku dan tindakan manusia,

⁵ Darmawan, Deni. Metode Penelitian Kuantitatif. PT. Remaja Rosdakarya. Bandung. 2013:163

fenomena alam (kejadian-kejadian yang ada di alam sekitar), proses kerja dan penggunaan responden kecil.⁶

2. Dokumentasi

Menurut Riduwan dokumentasi adalah ditujukan untuk memperoleh data langsung dari tempat penelitian, meliputi buku – buku yang relevan, peraturan – peraturan, laporan kegiatan, foto – foto, data yang relevan dengan penelitian. Adapun yang menjadi instrumennya adalah daftar cocok dan tabel.⁷

3. Wawancara mendalam

Menurut Riduwan wawancara adalah suatu cara pengumpulan data yang digunakan untuk memperoleh informasi langsung dari sumbernya.⁸ Wawancara yang akan digunakan adalah wawancara berstruktur bahwa pewawancara sudah mempersiapkan pertanyaan – pertanyaan tertulis yang sudah dipersiapkan terlebih dahulu. Adapun jenis instrumen yang penulis akan gunakan yaitu pedoman wawancara (*interview guide*).

4. Telaah pustaka

Telaah pustaka dilakukan dengan membandingkan data yang diperoleh dengan konsep dan teori yang berkaitan secara langsung. Hal ini bertujuan agar hasil penelitian tersebut terarah dan tujuan penelitian ini dapat tercapai.

⁶ Riduwan. Metode dan Teknik Menyusun Tesis. Alfabeta. Bandung. 2013:104

⁷ *Ibid* Hlm 105

⁸ *Ibid* Hlm 102

3.7. Teknik Analisis Data

Menurut Milles and Huberman⁹, analisis data tertata dalam situs ditegaskan bahwa kolom pada sebuah matriks tata waktu disusun dengan jangka waktu, dalam susunan tahapan, sehingga dapat dilihat kapan gejala tertentu terjadi. Prinsip dasarnya adalah kronologi. Berikut tahapan dalam analisis data tertata, Pertama, Membangun sajian, pada tahap ini cara yang mudah bergerak maju adalah memecah-mecah inovasi ke dalam komponen-komponen atau aspek-aspek khusus, dengan menggunakan ini sebagai baris matriks. Kolom matriks adalah jangka-jangka waktu, dari penggunaan awal sampai penggunaan nanti. Jika terjadi perubahan dalam komponen selama jangka waktu itu, kita dapat memasukkan deskripsi singkat dari perubahan itu.

Kedua, Memasukkan data. Pada tahap ini, penganalisis sedang mencari perubahan-perubahan dalam inovasi itu, komponen demi komponen. Perubahan-perubahan itu dapat ditempatkan dalam catatan-catatan lapangan wawancara dengan para pengguna inovasi yang sudah terkode, yang ditanyai secara khusus apakah mereka telah membuat suatu yang sudah terkode dalam format buku inovasi. Kelanjutan penyelidikan menurut adanya bagian-bagian yang telah ditambah, didrop, diperbaiki, digabungkan, atau diseleksi untuk digunakan. Dalam beberpa hal dapat mengacu pada bukti-bukti dokumenter¹⁰.

Ketiga, Menganalisis data. Pada tahap ini, penganalisis dapat memahami lebih dalam mengenai apa yang terjadi dengan mengacu kembali pada aspek-aspek lain dari catatan lapangan, khususnya apa lagi yang dikatakan orang

⁹ Miles, Matthew B. and A. Michael Huberman, 2007, *Qualitative Data Analysis* (terjemahan), Jakarta : UI Press.

¹⁰ Ibid, Hal 174

mengenai perubahan itu atau alasan-alasannya ¹¹. Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan, selama memasuki lapangan, dan setelah selesai dari lapangan. Analisis data dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu.

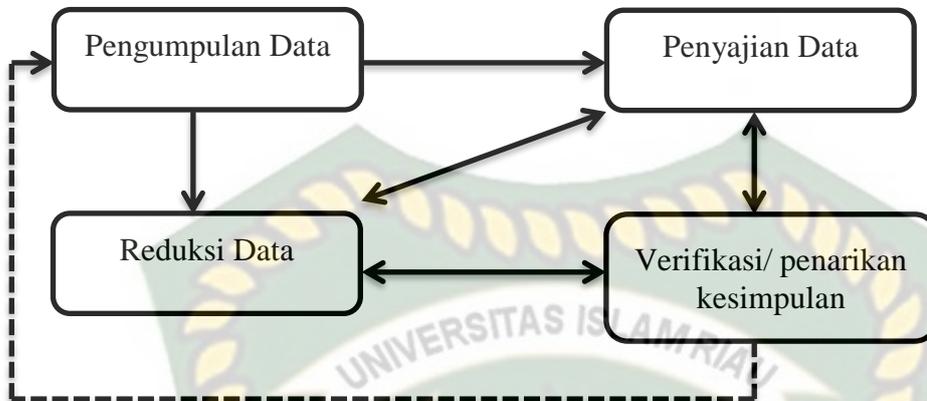
Analisis data dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis data dalam situs yang dikembangkan oleh Miles Huberman. Data yang sudah terkumpul dibuat dalam matriks. Dalam matriks akan disajikan penggalan-penggalan data deskriptif sekitar peristiwa atau pengalaman tertentu yang menyekat data sebelum dan sesudahnya. Setelah data dimasukkan kedalam matriks selanjutnya di buat daftar cek ¹².

Untuk menyajikan data agar mudah dipahami, maka langkah-langkah analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Analysis Interactive Model dari Miles dan Huberman, yang membagi langkah-langkah dalam kegiatan analisis data dengan beberapa bagian yaitu pengumpulan data (*data collection*), reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), dan penarikan kesimpulan atau verifikasi (*conclutions*).

¹¹ Ibid, Hal 177

¹² Ibid, Hal 139-140

Gambar 3.1 Model Analisis Data Interaktif Miles dan Huberman



3.8. Jadwal Penelitian

Jadwal penelitian tentang Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam dimulai pada November 2020 sampai dengan April 2021 seperti rincian penggunaan waktu perkegiatan yang tertera pada tabel berikut :

Tabel III.2 : Tabel Jadwal Kegiatan Penelitian tentang Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam

No	Jenis Kegiatan	Bulan dan Minggu Ke																							
		Novem-ber				Desem-ber				Januari				Februari				Maret				April			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1	Persiapan dan Penyusunan Usulan Penelitian																								
2	Seminar Usulan Penelitian																								
3	Riset																								
4	Penelitian Lapangan																								
5	Pengolahan dan Analisis Data																								
6	Konsultasi Bimbingan Tesis																								
7	Ujian Tesis																								

BAB IV

HASIL PENELITIAN

4.1. Gambaran Umum Kabupaten Rokan Hulu

1. Keadaan Geografis Kabupaten Rokan Hulu

Kabupaten Rokan Hulu merupakan bagian dari wilayah Provinsi Riau dan terletak di bagian Utara Provinsi Riau. Kabupaten Rokan Hulu terletak pada ketinggian 10 meter sampai 164 meter di atas permukaan laut. Daerah yang tertinggi adalah Rambah Samo yakni 164 meter di atas permukaan laut dan yang terendah adalah Bonai Darussalam yakni 10 meter di atas permukaan laut.

Secara fisik Kabupaten Rokan Hulu memiliki batas – batas wilayah sebagai berikut:

- a. Disebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Rokan Hilir dan Provinsi Sumatera Utara
- b. Disebelah Selatan berbatasan dengan kecamatan XIII Koto Kampar dan Kecamatan Bangkinang Barat Kabupaten Kampar
- c. Disebelah Barat berbatasan dengan Provinsi Sumatera Barat
- d. Disebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Tapung dan Kecamatan Bangkinang Kabupaten Kampar.

Kabupaten Rokan Hulu mempunyai luas wilayah $\pm 7.449,85 \text{ km}^2$ atau 7,88% dari luas wilayah Provinsi Riau ($94.561,60 \text{ km}^2$). Di daerah Kabupaten Rokan Hulu terdapat dua buah sungai besar dan beberapa sungai kecil yaitu Sungai Rokan bagian hulu mempunyai panjang $\pm 100 \text{ km}$ dengan kedalaman rata – rata 92 meter. Sedangkan di bagian hilir sungai ini termasuk kedaerah

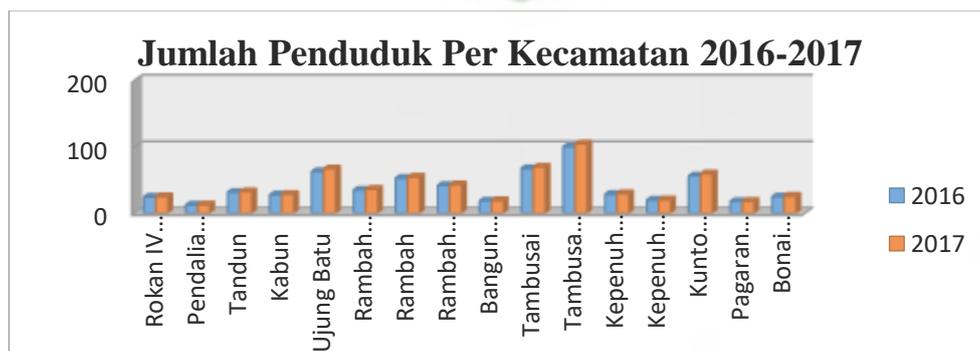
Kabupaten Rokan Hilir. Aliran sungai ini di bagian hulunya melalui Kecamatan Rokan IV Koto, Kecamatan Pendalihan IV Koto, Kecamatan Tandun, Kecamatan Kunto Darussalam, Kecamatan Rambah, Kecamatan Tambusai, Kecamatan Kepenuhan dan Kecamatan Kepenuhan Hulu.

Kabupaten Rokan Hulu terbentuk sejak tahun 1999 berdasarkan UU No. 53 Tahun 1999 dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 75 Tahun 1999 dengan Ibu Kota Pasir Pengaraian. Pada awal berdirinya Kabupaten Rokan Hulu terdiri dari 7 Kecamatan meliputi 80 desa dan 6 kelurahan. Pemekaran wilayah beberapa kali terjadi hingga saat ini terbentuk 147 desa dan 6 kelurahan yang terdiri dari 135 pedesaan dan 13 perkotaan.

2. Kependudukan

Kabupaten Rokan Hulu terdiri dari 16 kecamatan dan 148 desa/kelurahan, dari 148 desa/kelurahan yang ada di Kabupaten Rokan Hulu, Kecamatan Rokan IV Koto, Kecamatan Rambah Samo, dan Kecamatan Rambah memiliki paling banyak desa/ kelurahan yaitu masing – masing 14 desa/ kelurahan. Adapun jumlah penduduk di Kabupaten Rokan Hulu dapat dilihat dari Gambar berikut :

Gambar IV. 1 : Grafik Jumlah Penduduk Per Kecamatan Di Kabupaten Rokan Hulu Tahun 2019-2020



Sumber : Kabupaten Rokan Hulu Dalam Angka, 2020

Berdasarkan gambar diatas mengenai jumlah penduduk menurut Kecamatan di Kabupaten Rokan Hulu pada tahun 2019 sampai dengan tahun 2020 mengalami peningkatan. Jumlah penduduk tertinggi terdapat pada Kecamatan Tambusai Utara yang berjumlah 104.125 jiwa. Sedangkan kecamatan dengan jumlah penduduk terendah berada pada kecamatan Pendalihan IV Koto yang berjumlah 12.430 jiwa. Sedangkan jumlah keseluruhan penduduk di Kabupaten Rokan Hulu berjumlah 641.208 jiwa.

Mayoritas penduduk asli Kabupaten Rokan Hulu adalah termasuk salah satu bagian dari Rumpun Minangkabau. Menurut sejarahnya, dahulu daerah Rokan Hulu disebut Rantau Rokan atau Luhak Rokan Hulu karena merupakan daerah perantauan orang-orang Minangkabau pada masa lalu (Rantau nan Tigo Jurai). Pada masa itu diistilahkan sebagai 'Rantau Nan Tigo Kabuang Aie' yakni Rantau Timur Minangkabau di sekitar Kampar dan Kuantan sekarang.

Daerah-daerah tersebut meliputi daerah alur sungai menuju hilir dari sungai-sungai besar yang mengalir ke Pesisir Timur. Diantaranya adalah Sungai Rokan, Kampar dan Inderagiri (Kuantan), yang kini kesemuanya masuk di dalam Provinsi Riau.

Dalam kehidupan sehari-hari, masyarakat Rokan Hulu menggunakan adat istiadat dan bahasa Melayu. Utamanya mirip dengan daerah Rao dan Pasaman di Provinsi Sumatera Barat dengan Persukuan, Molayu/Melayu, Kandang Kopuah, Bonuo, Ampu, Pungkuik, Moniliang/Mandahiliang, Kuti, Caniago, Piliang, Domo, Potopang/Petopang, Maih, Soborang, Anak Rajo-rajo, Non Soatuih, Non Limo Puluh, Molayu Tigo Induk, Molayu Panjang, Molayu Tongah, Ompek Induk, Molayu Bosa, Bono Ampu, Molayu Ompek Induk, Molayu Pokomo,

Piliang Kecil, Domo Kecil, Molayu Kecil, Molayu Bawah, Molayu Bukik, Aliantan, Suku Tengku Panglimo Bosa, Suku Maharajo Rokan, Suku Tengku Bosa, Suku Maharajo, dan Bendang.

Di sekitar daerah perbatasan bagian Timur dan Tenggara, bermukim pula sedikit Suku Melayu yang memiliki adat istiadat dan bahasa daerah mirip dengan tetangganya di Rokan Hilir dan Bengkalis. Namun di sekitar Rokan Hulu sebelah Utara dan Barat Daya, ditemukan penduduk asli yang memiliki kedekatan sejarah dengan etnis Rumpun Batak di daerah Padang Lawas di Provinsi Sumatera Utara. Mereka telah mengalami proses Melayunisasi sejak berabad yang lampau, dan tidak banyak meninggalkan jejak sejarah untuk ditelusuri. Mereka umumnya mengaku sebagai orang Melayu.

Selain itu juga banyak penduduk bersuku Jawa yang datang lewat program transmigrasi nasional sejak masa kemerdekaan maupun keturunan para perambah hutan asal Jawa yang masuk pada masa penjajahan lewat Sumatera Timur. Mereka tersebar di seluruh wilayah Rokan Hulu, terutama di sentral – sentral lokasi transmigrasi dan juga di areal perkebunan sebagai yang dahulunya sebagai tenaga buruh. Juga banyak bermukim para pendatang asal Sumatera Utara bersuku Batak yang umumnya bekerja di sektor jasa informal dan perkebunan. Di daerah-daerah perniagaan ditemukan banyak penduduk pendatang bersuku Minangkabau asal Sumatera Barat yang umumnya bekerja sebagai pedagang. Selain itu juga didapati berbagai etnis Indonesia lainnya yang masuk kemudian sebagai pendatang. Pada umumnya mereka bekerja sebagai buruh pada sektor perkebunan.

4.2. Gambaran Umum Kecamatan Kunto Darussalam

Kecamatan Kunto Darussalam merupakan salah satu dari 16 (enam belas) Kecamatan yang ada di Kabupaten Rokan Hulu. Kondisi wilayah Kecamatan Kunto Darussalam secara bergelombang sampai dengan berbukit dan situasi jalan penghubung desa – desa sudah menggunakan aspal, baik itu bersumber dari pusat maupun dari pemerintah daerah yang terbatas. Umumnya masyarakat di wilayah ini tetap mengandalkan ekonomi pada produk – produk perkebunan tanaman keras seperti tanaman karet dan kelapa sawit.

Kecamatan Kunto Darussalam memiliki 9 desa dan 1 Kelurahan dengan pusat pemerintahan di Kota Lama. Kecamatan Kunto Darussalam memiliki ketinggian Antara 69-75m dpl. Kecamatan ini dilintasi oleh sungai Rokan. Berdasarkan pengukuran kantor camat, luas kecamatan ini 507,39 km atau 50,739 ha, dengan luas desa terluas di desa muara dilam 199,64 km dan luas desa terkecil di desa bagan tujuh 6,77 km. secara geografis Kecamatan Kunto Darussalam berbatasan sebelah utara dengan kecamatan Bonai Darussalam, sebelah timur dengan Kecamatan Pagaran Tapah Darussalam dan kabupaten Kampar, sebelah selatan berbatasan dengan kecamatan Pagaran Tapah Darrussalam dan sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Rambah Samo dan Kecamatan Kepenuhan.

Adapun mengenai jumlah penduduk di kecamatan Kunto Darussalam dapat dilihat pada table dibawah ini :

Tabel IV.1 Jumlah Penduduk menurut Desa/ Kelurahan dan Jenis Kelamin di Kecamatan Kunto Darussalam Tahun 2019.

No	Desa / Kelurahan	Laki - Laki	Perempuan	Jumlah
1	Kota Intan	1697	1597	3294
2	Kota Lama	16998	15600	32598
3	Bukit Intan Makmur	966	910	1876
4	Bagan Tujuh	848	773	1621
5	Tanah Datar	942	854	1796
6	Kota Raya	1884	1808	3692
7	Kota Baru	2248	2048	4296
8	Sungai Kuti	1041	943	1984
9	Pasir Indah	594	563	1157
10	Pasir Luhur	902	798	1700
	Jumlah	30149	27612	57761

Sumber : Kecamatan Kunto Darussalam Dalam Angka, 2021.

Dari data tersebut diketahui jumlah penduduk dikecamatan Kunto Darussalam berjumlah 57761 orang yang terdiri dari 30149 orang laki – laki dan 27612 orang perempuan. Sedangkan jumlah penduduk di Kelurahan Kota lama merupakan jumlah penduduk yang terbanyak di Kecamatan Kunto Darussalam yaitu berjumlah 32598 yang terdiri dari 16998 orang laki – laki dan 15600 orang perempuan.

Perekonomian daerah Kecamatan Kunto Darussalam di tunjang dari berbagai sektor, seperti sektor perdagangan. Selain itu juga sektor perkebunan dan pertanian juga berperan penting bagi perekomian daerah. Tingkat perekonomian suatu daerah biasanya dilihat dari banyak sedikitnya fasilitas perekonomian yang terdapat di wilayah tersebut, seperti pasar, toko, kios dan sejenisnya. Termasuk juga usaha jasa seperti tukang pangkas rambut, salon kecantikan, tukang jahit, rias pengantin, usaha perbengkelan dan jasa reparasi (perbaikan). Adanya fasilitas perbankan juga sebagai indikator dari perekonomian suatu daerah. Kecamatan Kunto Darussalam memiliki 1 bank umum di Kota Lama.

Pembangunan dibidang kesehatan bertujuan agar semua lapisan masyarakat memperoleh pelayanan kesehatan dengan mudah, murah dan merata. Berbagai upaya untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat harus dilakukan diantaranya dengan memberikan penyuluhan kesehatan agar semua anggota keluarga berperilaku sehat, penyediaan fasilitas kesehatan seperti puskesmas, posyandu, poskesdes, pondok bersalin serta penyediaan fasilitas air bersih. Untuk indikator fasilitas kesehatan di Kecamatan Kunto Darussalam di tahun 2019 terdapat 1 puskesmas di kelurahan kota lama, 10 puskesmas, 7 praktek dokter dan 14 praktek bidan. Upaya penyediaan fasilitas kesehatan di setiap desa perlu dilakukan agar lebih mudah dijangkau oleh penduduk dan biaya berobat dikeluarkan murah. Persalinan untuk ibu melahirkan diharapkan ditolong oleh tenaga kesehatan terlatih, baik dokter spesialis, dan bidan. Banyak tenaga kesehatan pada tahun 2019 adalah dokter 7 orang, dokter gigi 1 orang, bidan 46 orang dan tenaga kesehatan lainnya sebanyak 37 orang.

Jalan sebagai sarana penunjang transportasi memiliki peran penting khususnya untuk transportasi darat. Akses jalan yang mudah dan baik dapat memperlancar mobilitas penduduk. Baik akses antar desa maupun akses antar provinsi. Untuk itu diperlukan adanya pembangunan dan perbaikan jalan. Pada periode 2018 hingga 2019 terlihat perkembangan yang cukup menggembirakan dalam perbaikan jalan umum di Kecamatan Kunto Darussalam, dibuktikan dengan adanya pengerasan jalan jalan utama di kecamatan ini sudah diperkeras, sisanya 16 persen aspal yang ada di Desa Kota Intan dan Kelurahan Kota Lama.

4.3. Gambaran Umum Kelurahan Kota Lama

Kelurahan Kota Lama merupakan salah satu satunya kelurahan yang terdapat dalam kecamatan Kunto Darussalam, Kabupaten Rokan Hulu. Kelurahan Kota Lama ini terletak sekitar 54 km dari ibu Kota Kabupaten Rokan Hulu Pasir Pangaraian, dan lebih kurang 1 km dari ibu Kota Kecamatan Kunto Darussalam. Adapun Kelurahan ini memiliki luas sekitar 3427 km dan memiliki batas sebagai berikut :

1. Sebelah Utara berbatasan dengan Desa Muara Dilam
2. Sebelah Selatan berbatasan dengan Desa Kembang Damai
3. Sebelah Barat berbatasan dengan Desa Kota Baru
4. Sebelah Timur berbatasan dengan Desa Bagan Tujuh.

Kelurahan Kota Lama dipimpin oleh seorang Lurah, dalam menjalankan tugasnya Lurah dibantu oleh beberapa aparat seperti sekretaris dan kaur pemerintahan.

1. Sekretaris Lurah (Seklur)

Sekretaris Lurah mempunyai tugas menjalankan administrasi pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di Kelurahan serta membantu Lurah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud sekretaris Lurah mempunyai fungsi :

- a. Melaksanakan urusan keuangan
- b. Melaksanakan surat menyurat, kearsipan dan laporan
- c. Melaksanakan administrasi pemerintahan dan kemasyarakatan
- d. Melaksanakan tugas dan fungsi Lurah apabila Lurah berhalangan melaksanakan tugasnya.

2. Kepala Urusan Pemerintahan (Kaur Pemerintahan)

Kepala Urusan Pemerintahan merupakan pembantu sekretaris Lurah dalam bidang pemerintahan, keamanan dan sebagainya. Kelurahan Kota Lama terdiri dari 16 Rukun Warga (RW) Dan 90 Rukun Tetangga (RT), yaitu :

- a. RW 1 dengan 8 RT
- b. RW 2 dengan 4 RT
- c. RW 3 dengan 7 RT
- d. RW 4 dengan 10 RT
- e. RW 5 dengan 5 RT
- f. RW 6 dengan 4 RT
- g. RW 7 dengan 5 RT
- h. RW 8 dengan 3 RT
- i. RW 9 dengan 5 RT
- j. RW 10 dengan 4 RT
- k. RW 11 dengan 3 RT
- l. RW 12 dengan 7 RT
- m. RW 13 dengan 5 RT
- n. RW 14 dengan 9 RT
- o. RW 15 dengan 8 RT
- p. RW 16 dengan 3 RT

3. Demokrafis Daerah

Program kependudukan meliputi pengendalian kelahiran, menurunkan tingkat kematian bagi anak dan bayi, perpanjangan dan harapan hidup, penyebaran penduduk yang seimbang serta pengembangan potensi penduduk sebagai modal pembangunan.

Sementara itu jumlah penduduk Kelurahan Kota Lama pada tahun 2019 berjumlah 32598 orang dengan perincian, laki-laki berjumlah 16998 jiwa dan perempuan berjumlah 15600 jiwa. Untuk lebih rincinya dapat dilihat dari tabel dibawah ini

Tabel IV.2 Jumlah Penduduk Kelurahan Kota Lama Menurut Jenis Kelamin

No	Jenis Kelamin	Jumlah	Prosentase
1	Laki – laki	8120	51%
2	Perempuan	7858	49%
	Jumlah	15978	100%

Sumber data : Kantor Lurah Kota Lama Tahun 2020.

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa penduduk yang berjenis kelamin Laki-Laki lebih banyak yaitu 8120 jiwa (51%) sedangkan perempuan yang hanya 7858 jiwa (49%). Adapun suku yang terdapat di Kecamatan Kunto Darussalam yaitu suku Jawa, Melayu, Batak, dan Minang.

4. Agama

Pembangunan dalam bidang keagamaan bertujuan agar semua lapisan masyarakat dapat memperoleh kebebasan dan kemudahan dalam memeluk dan menjalankan agamanya masing-masing. Masyarakat Kelurahan Kota Lama mayoritas beragama Islam, namun ada juga yang beragama selain Islam, oleh karena itu sarana ibadah umat Islam pulalah yang banyak disediakan di Kota Lama. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel VI.3 Jumlah Sarana Ibadah Yang Ada Kelurahan Kota Lama

No	Sarana Ibadah	Jumlah	Prosentase
1	Mesjid	7	35%
2	Musholla	9	60%
3	Gereja	2	5%
	Jumlah	18	100%

Dari tabel diatas jelaslah bahwa sarana ibadah orang-orang muslimlah yang banyak disediakan di Kelurahan Kota Lama yaitu sebanyak 17 buah dan sarana ibadah orang-orang non muslim hanya berjumlah 2. Dalam kehidupan sehari-hari kerukunan beragama desa kota lama berjalan dengan baik, antara satu dengan yang lainnya saling menghargai dan menghormati. Bukan saja dalam hal

keagamaan akan tetapi juga dalam kehidupan sosial, hal itu dapat dilihat dalam semangat gotong royong masyarakat Kelurahan Kota Lama.

5. Pendidikan

Berhasil tidaknya pembangunan suatu daerah sangatlah dipengaruhi oleh sumber daya manusia yang dimilikinya, karena apabila pendidikan itu maju, maka dengan sendirinya akan meningkatkan sumber daya manusia yang dimiliki oleh daerah tersebut. Pada tahun 2019/2020 di desa Kota Lama terdapat 8 Sekolah, yang terdiri dari 7 Sekolah Dasar (SD), 2 Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) sederajat, dan 1 Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA). Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada table berikut :

Tabel IV.4 Jumlah Sarana Pendidikan Menurut Jenis Sekolah

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah	Persentase
1	SD	7	70%
2	SLTP	2	20%
3	SLTA	1	10%
	Jumlah	10	100%

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa sarana untuk menunjang pendidikan di Kelurahan Kota Lama ini nampaknya sangat minim sekali bagi Kelurahan yang cukup banyak anak-anak yang wajib belajar dengan tingkat umur bervariasi yaitu hanya terdapat 7 buah Sekolah Dasar (SD), 2 buah Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP), dan 1 buah Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA). Walaupun sarana pendidikan di Kelurahan Kota Lama ini sangat minim, namun tidak menyurutkan keinginan mereka untuk menuntut ilmu di desa lain, dan disanalah mereka melangsungkan pendidikannya, sekalipun tempatnya cukup jauh dari Kelurahan mereka.

6. Sosial Kemasyarakatan

Jika dilihat dari segi sosial ekonomi Kelurahan Kota Lama maka dapat penulis kemukakan bahwa dalam tatanan sosial kemasyarakatan penduduknya terdiri dari berbagai macam mata pencaharian sesuai dengan potensi alam yang tersedia dan sumber daya manusia yang terdapat di daerah ini. Seperti halnya kebanyakan masyarakat yang tinggal didesa- desa kehidupan mereka kebanyakan adalah bertani, begitu juga halnya dengan masyarakat Kelurahan Kota Lama, walau ada juga yang bekerja selain bertani namun itu hanya sedikit.

7. Budaya dan Adat Istiadat

Manusia sebagai khalifah dipermukaan bumi ini, telah dibekali dengan sesuatu yang paling tinggi oleh Allah yaitu berupa potensi budaya untuk dapat menciptakan karsa dan karya dalam rangka pemenuhan hidup dan kehidupan baik berupa tenaga, pikiran, perasaan, kehendak dan imajinasi. Budaya pada dasarnya segala sesuatu yang terkait dengan manusia dalam dimensi sosial dan diperoleh dari hasil kajian dan kreatif manusia. Dalam potensi ini manusia dapat mengembangkan kemampuan mereka dengan pancaindra. Manusia dapat memperhatikan realitas, mengatur hidup dan kehidupan yang berkeprimanusiaan dan berbudi luhur

Sementara itu adat istiadat tentunya sangat banyak dilakukan oleh masyarakat yang beraneka ragam. Adat istiadat yang merupakan bagian dari kebudayaan suatu masyarakat secara keseluruhan tentu tidak dapat dipisahkan dari kebudayaan, karena itu adat istiadat merupakan kebiasaan. Dalam hal di atas Taufik Abdullah menyatakan bahwa "tradisi atau adat istiadat biasanya

didefenisikan sebagai kebiasaan setempat yang mengatur interaksi sesama anggota masyarakat”.

Dengan demikian dapat disebutkan bahwa adat istiadat merupakan hasil dari produk manusia secara turun temurun. Oleh karena itu kualitas budaya yang dimiliki manusia sesuai dengan tingkat kemampuan berfikirnya, semakin tinggi tingkat berfikir manusia semakin tinggi pula kebudayaannya.

Organisasi sosial yang bersifat tradisional yang masih aktif dilakukan oleh masyarakat Kelurahan ini adalah perkumpulan untuk saling bantu membantu dalam menyelesaikan suatu masalah, seperti masalah musibah yang menimpa seseorang, biasanya mereka saling tolong menolong dalam menyelesaikannya. Adapun adat yang biasa terjadi pada masyarakat Kelurahan Kota Lama yang mereka lakukan sangat mempengaruhi dalam kehidupan sehari-harinya, seperti dalam perkawinan, kenduri (mendoa), khitanan, khatam Qur'an dan lain sebagainya.

Khusus dalam acara perkawinan antara suku satu dan yang lainnya tidak menjadi persoalan asal menunjukkan adanya kesanggupan dan kesesuaian antara kedua belah pihak (calon mempelai laki-laki dan perempuan) serta telah mendapat persetujuan dari kedua orang tua mereka, bila mana sudah ada persetujuan antara laki-laki dan perempuan maka untuk menguatkan hubungan diantara mereka, maka orang tua laki-laki atau perempuan perlu sekali mencari orang yang menjadi kepercayaan untuk melanjutkan hubungan diantara kedua mempelai. Hal ini dimaksudkan untuk menanyakan tentang keadaan pejaka atau gadis tersebut kepada orang tuanya, bahwa hubungan diantara keduanya sudah menandakan keserasian apabila dijodohkan untuk menjadi suami –istri, karena mereka telah

saling kenal mengenal tentang watak, kelakuan, dan sifat-sifat yang ada pada kedua insan tersebut. Proses seperti ini kemudian melangkah kepada tanda jadi, dimana pihak laki-laki memberikan sedikit barang berupa pakaian, perhiasan, dan sebagainya. Tanda perundingan diteruskan atau supaya gadis tersebut jangan diambil oleh orang lain yang disebut dengan istilah “tunangan”.

Setelah pertunangan dilaksanakan maka selanjutnya adalah acara yang dilakukan oleh ninik mamak setempat sebelum melaksanakan akad nikah. Kemudian setelah itu pembinaan rumah tangga yang lebih dahulu diawali dengan akad nikah, biasanya dilaksanakan pada peresmian, tetapi ada juga dilakukan sebelum peresmian. Dan bagi keluarga yang mampu biasanya acara peresmian diadakan secara besar-besaran dan ada kalanya juga secara kecil-kecilan sesuai dengan kemampuan yang ada. Untuk semakin bertambah semaraknya acara peresmian bagi keluarga yang mampu, pada malam peresmian diadakan acara muda-mudi dengan mengadakan pertunjukan band, orgen dan kesenian lainnya.

Acara- acara lain yang biasanya juga dilaksanakan di Kelurahan Kota Lama seperti khitanan, dan balimau kasai. Acara tersebut disusun rapi sebagaimana mestinya bagi anak yang ingin berkhitan dengan cara melaksanakan khatam Qur'an terlebih dahulu. Ini biasanya diadakan pengiringan bersama teman-temannya yang diiringi dengan kesenian kompang, setelah selesai khatam Qur'an kemudian anak tersebut dikhitankan dan juga mengadakan acara penyambutan bulan puasa yang mereka namai dengan Balimau Kasai, yang demikian ini dilaksanakan sampai saat sekarang.

4.4. Identitas Informan

Identitas informan merupakan keterangan yang diperoleh dari responden berupa data mengenai jenis kelamin, umur responden, tingkat pendidikan. Untuk lebih jelasnya mengenai hal tersebut maka dapat dilihat pada keterangan dibawah ini :

4.4.1. Jenis Kelamin

Jenis kelamin pada identitas informan, Camat Kunto Darussalam, Lurah Kota Lama, Pemangku Adat, FKUB Kabupaten Rokan Hulu, Panitia Pembangunan Gereja, Tokoh masyarakat dan tokoh agama terdiri dari dua jenis kelamin yaitu jenis kelamin laki – laki dan perempuan. Jenis kelamin juga mempengaruhi emosional informan yang bersangkutan dalam menanggapi Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu. Untuk lebih jelasnya mengenai jenis kelamin informan yang ada pada penelitian ini, bisa dilihat pada tabel IV.5 berikut :

Tabel IV.5 : Distribusi Jumlah Informan Menurut Jenis Kelamin

No	Jenis Kelamin	Jumlah	Persentase (%)
1	Laki – Laki	11	100%
2	Perempuan	0	0%
Jumlah		11	100%

Sumber : Data Olahan Penulis, 2021

Dari tabel diatas diketahui bahwa semua informan pada penelitian ini berjenis kelamin laki – laki. Hal tersebut menyatakan bahwa yang berperan dalam pembangunan sarana – prasarana umum di kelurahan kota lama Kecamatan Kunto Darussalam lebih didominasi oleh kaum laki – laki.

4.4.2. Umur Informan

Umur seseorang dapat mencerminkan kemampuan dan kondisi seseorang secara fisik. Tabel berikut ini menjelaskan jumlah informan yang diklasifikasikan berdasarkan umur.

Tabel IV.6 : Jumlah Informan Menurut Umur

No	Umur	Jumlah	Persentase
1	< 30	1	9%
2	31 – 40	4	36%
3	41 – 50	4	36%
4	>50	2	19%
	Jumlah	11	100%

Sumber : Data Olahan Penulis, 2021

Dari data diatas dapat dilihat bahwa rata – rata usia informan berkisar antara 41 sampai dengan 50 tahun, hal ini dilihat dari jumlah informan yang berumur 41 – 50 tahun berjumlah 4 orang dari 11 orang informan atau sebesar 36%. Sedangkan yang berumur diantara 31-40 tahun berjumlah 4 orang atau dengan persentase 36%, kemudian yang berumur lebih dari 50 tahun berjumlah 2 orang atau sebesar 19% sedangkan informan yang berumur dibawah 30 tahun berjumlah 1 orang dengan persentase 9%.

4.4.3. Tingkat Pendidikan Responden

Pendidikan merupakan suatu usaha seseorang dalam rangka memberikan pengembangan terhadap pola fikir orang lain dalam memahami dan menilai sesuatu dimana dari tingkat pendidikan kita akan mengetahui kemampuan seseorang yang cenderung akan mempengaruhi pola fikir serta tingkah laku setiap orang. Pendidikan tidak bisa didapat begitu saja melainkan melalui beberapa tahapan – tahapan baik dari keluarga (non-formal), lingkungan (non-formal), maupun sekolah (formal).

Adapun tingkat pendidikan informan pada penelitian ini, dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel IV.7 : Jumlah Informan Menurut Tingkat Pendidikan

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah	Persentase
1	SLTP	2	18%
2	SLTA	6	55%
3	Strata 1	3	27%
Jumlah		11	100 %

Sumber : Data olahan penulis 2021

Dari data diatas diketahui bahwa untuk identitas informan dilihat dari tingkat pendidikan terdiri dari berbagai tingkatan, untuk pendidikan SLTP adalah 2 orang dengan persentase 18%, informan yang memiliki latar belakang pendidikan SLTA berjumlah 6 orang dengan persentase 55%, sedangkan informan yang mempunyai latar belakang pendidikan S1 berjumlah 3 orang atau 27%.

4.5. Hasil Penelitian Tentang Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu (Rumah Ibadah Tahun 2016-2020)

Sejatinya menjadi sebuah keniscayaan akan adanya keragaman manusia atas lingkungannya telah melahirkan keragaman budaya, peradaban dan agama. Kesadaran untuk mengakui realitas plural menjadi sebuah kebutuhan. Hal ini dimaksudkan bangsa Indonesia merupakan masyarakat plural yang terdiri dari berbagai agama, suku, budaya dan Bahasa.

Manifestasi adanya pluralitas tersebut agar masing-masing manusia bebas menjaga dirinya sendiri, sesuai dengan pencarian dan pilihannya, serta dapat menghargai dan menghormati perbedaan dengan orang lain. Walaupun demikian dalam prakteknya, masyarakat secara menyeluruh tidak semuanya bisa mengharmonisasikan perbedaan dikarenakan berbagai macam faktor salah satunya

yaitu masalah perbedaan agama yang merupakan sebuah kepercayaan atau keyakinan seseorang yang harus dipatuhi serta dilestarikan keberadaannya, terlebih lagi apabila keyakinan (agama) tersebut sangat mungkin terjadi benturan di antara masyarakat yang berbeda agama. Berada di suatu negara hukum tentunya setiap negara memiliki aturan hukum yang sudah diatur dalam Undang-Undang dan dituangkan kedalam Konstitusi sehingga ia merupakan suatu perjanjian masyarakat untuk mencapai keadilan yang menyeluruh bagi semua warga Indonesia yang telah tertulis dalam konstitusi, sehingga jelas bahwa masyarakat, Negara dan konstitusi mempunyai hubungan yang sangat erat.

Secara umum orang selalu mengatakan bahwa keadilan adalah menempatkan sesuatu kepada tempatnya atau memberikan kepada seseorang sesuai dengan haknya. Keadilan merupakan satu kalimat yang mudah diucapkan tetapi tidak mudah untuk dirumuskan dan dilaksanakan. Banyak pandangan dan teori yang mengupas soal keadilan. Putusan pengadilan akan dipandang adil manakala putusannya itu sesuai dengan harapan dirinya. Sebaliknya ia akan dipandang tidak adil manakala putusan itu tidak sesuai dengan harapan dirinya.¹

Perbedaan agama menjadi sebuah dinamika sosial yang menimbulkan disharmonisasi didalam interaksi hubungan bermasyarakat, karena masing – masing agama mengklaim bahwa agama mereka yang paling benar, memang sejak zaman dahulu problematika yang terjadi karena masalah agama ini sudah membudidaya hingga saat ini, tentunya permasalahan ini membutuhkan perhatian serius dari pemerintah untuk membuat kebijakan melalui Peraturan, sama seperti

¹ Taufiqurrahman Syahuri, Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum, (Jakarta: Prenada Media Group, 2012:97)

halnya problematika pendirian Rumah Ibadah juga merupakan suatu permasalahan yang sering kali ditemui.

Pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk meredam konflik antar umat beragama, seperti melakukan dialog antar umat beragama. Diharapkan masyarakat bisa mempersiapkan diri untuk melakukan diskusi dengan umat agama lain yang berbeda pandangan tentang kenyataan hidup. Dialog tersebut dimaksudkan untuk saling mengenal dan saling menimba pengetahuan baru tentang agama mitra dialog. Dialog tersebut dengan sendirinya akan memperkaya wawasan kedua pihak dalam rangka mencari persamaan – persamaan yang dapat dijadikan landasan hidup rukun dalam masyarakat.

Selanjutnya, ada dua komitmen penting yang harus dipegang oleh pelaku dialog yang digarisbawahi oleh para ahli. Pertama, adanya toleransi dan kedua adanya pluralism. Akan sulit bagi pelaku – pelaku dialog Antara agama untuk mencapai saling pengertian dan respek apabila salah satu pihak tidak bersikap toleran. Karena toleransi pada dasarnya adalah upaya untuk menahan diri agar potensi konflik dapat ditekan.

Pluralism tidak semata menunjukkan pada kenyataan tentang adanya kemajemukan. Namun yang dimaksudkan adalah keterlibatan aktif terhadap kenyataan kemajemukan tersebut. Pluralisme agama dan budaya dapat kita jumpai dimana-mana. Didalam masyarakat tertentu, dikantor tempat kita bekerja, disekolah tempat kita belajar, bahkan dipasar dimana tempat kita belanja. Tapi seseorang baru dapat dikatakan menyandang sifat tersebut apabila didapat menyandang sifat tersebut apabila ia dapat berinteraksi positif dalam lingkungan kemajemukan tersebut. Dengan kata lain, pengertian pluralism agama adalah

bahwa tiap pemeluk agama dituntut bukan saja mengakui keberadaan dan hak agama lain, tapi terlibat dalam usaha memahami sisi lain, pluralisme harus dibedakan dengan kosmopolitalisme. Kosmopolitalisme menunjuk kepada suatu realita dimana aneka ragam agama, ras, bangsa hidup berdampingan disuatu lokasi. Ambil missal kota New York. Kota ini adalah kota cosmopolitan. Di kota ini terdapat orang Yahudi, Kristen, Muslim, Hindu, Budha, bahkan orang – orang yang tanpa agama sekalipun. Seakan seluruh penduduk dunia berada di dalam kota ini. Namun interaksi positif antar penduduk ini, khususnya di bidang agama, sangat minim, walaupun ada.

Setiap agama besar yang ada di Indonesia dilindungi oleh undang-undang yang berlaku dan agama-agama itu memiliki hak yang sama untuk hidup dan berkembang. Setiap umat beragama berhak menyiarkan agama dan mendirikan rumah ibadah. Tetapi, kalau tidak ada aturannya atau ada aturan, tetapi dilanggar maka terjadi benturan atau konflik antar umat beragama itu sendiri. Keberagaman yang ada tersebut menciptakan polarisasi dalam pengelompokan atau kelas sosial masyarakat. Beragamnya jenis suku, ras dan agama maka tidak terhindarkan munculnya problem sosial terutama kaitannya dalam kehidupan beragama. Kondisi kota yang sedang berkembang tidak terhindarkan banyaknya potensi konflik yang terjadi. Tidak jarang terjadi perselisihan di masyarakat yang menyetengahkan isu atau simbol agama seperti pendirian rumah ibadah. Permasalahan itu muncul antara lain adanya pendirian rumah ibadah yang tidak mempunyai izin, penggunaan fasilitas umum sebagai tempat ibadah, dan munculnya protes warga terhadap keberadaan suatu rumah ibadah.

Mengenai toleransi umat beragama, pemerintah Indonesia sudah menerbitkan berbagai peraturan dalam menyokong kerukunan tersebut yang dirumuskan dalam naskah perubahan kedua UUD 1945, ketentuan mengenai HAM telah mendapatkan jaminan konstitusional yang sangat kuat dalam UUD 1945. Materi Undang – Undang ini sebagian berasal dari rumusan Undang – Undang yang telah disahkan sebelumnya, yaitu tentang HAM dalam UUD 1945 mencakup 27 teri, salah satunya berisi seperti bab XA pasal 28E yaitu :

“Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadah menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan memilih tempat tinggal diwilayah Negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali. Dan setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya. Juga disebutkan dalam UUD 1945 pada pasal 26 ayat (2) yaitu : Negara menjamin kemerdekaan tiap – tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing – masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaan itu”.

Tentunya jaminan tersebut bukan merupakan suatu yang abstrak, tetapi merupakan sesuatu yang absolut, sehingga pada prakteknya perlu seirama dengan apa yang telah disebutkan dalam Pasal 29 ayat (2) tersebut. Tetapi sampai saat ini belum ada bentuk yang kongkrit untuk menyelesaikan permasalahan Rumah Ibadah yang sejalan dengan Pasal 29 ayat (2). Dalam Pasal 22 ayat (1) dan (2) UU HAM Nomor 39 Tahun 1999 berbunyi:

1. Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

2. Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) dijelaskan: “Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah Hak Asasi Manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun.”

Dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM pada Pasal 12 berbunyi: “Setiap orang berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya agar menjadi manusia yang beriman, bertaqwa, bertanggung jawab, berakhlak mulia, bahagia dan sejahtera sesuai dengan HAM.”

Dalam upaya mengatur prosedur pendirian Rumah Ibadah, pada masa lalu Pemerintah telah menerbitkan kebijakan yang tertuang Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 01 Tahun 1969 Pasal 4 menyebutkan:

1. Setiap pendirian Rumah Ibadah perlu mendapat izin dari kepala daerah atau pejabat Pemerintahan di bawahnya yang dikuasakan untuk itu;
2. Kepala daerah yang dimaksud dalam ayat (1), Pasal ini memberikan izin yang dimaksud setelah mempertimbangkan:
 - a. Pendapat kepala Perwakilan Departemen Agama setempat;

- b. Planologi (Perencanaan Kota);
 - c. Kondisi dan keadaan setempat;
3. Apabila dianggap perlu, kepala daerah atau pejabat yang ditunjuknya itu dapat meminta pendapat dari organisasi-organisasi keagamaan dan ulama atau rohaniawan setempat.

Namun keberadaan SKB Tahun 1969 tersebut ternyata masih dirasa memojokkan bagi kaum Agama Budha sebagai minoritas, karena peraturan itu sangat membatasi. Sebagai ganti SKB 2 Menteri 1969 diubah dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 bab IV Tentang Pendirian Rumah Ibadah pada Pasal 14 menyebutkan yaitu:

1. Pendirian Rumah Ibadah harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis pembangunan gedung;
2. Selain memenuhi persyaratan sebagaimana yang disebutkan pada ayat (1) pendirian Rumah Ibadah harus memenuhi persyaratan khusus meliputi:
 - a. Daftar kartu nama dan kartu penduduk pengguna Rumah Ibadah paling sedikit 90 (Sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana di maksud dalam Pasal 13 ayat (3);
 - b. Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh Lurah atau Kepala Desa;
 - c. Rekomendasi tertulis kepala kantor Departemen Agama Kabupaten atau Kota; dan

d. Rekomendasi tertulis FKUB (Forum Kerukunan Umat Beragama) Kabupaten atau Kota.

3. Dalam hal persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat 2 huruf (a) terpenuhi sedangkan persyaratan huruf (b) belum terpenuhi, Pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan Rumah Ibadah.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, Kebebasan beragama dan berkeyakinan adalah hak yang tidak dapat dibatasi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*). Namun berkaitan dengan manifestasi pelaksanaan agama, khususnya dalam mendirikan rumah ibadah, maka pengaturan pendirian rumah ibadah oleh negara dapat dibenarkan. Jim Murdoch menyebutkan bahwa di dalam pengaturan tersebut sangat dibutuhkan netralitas Negara. Di dalamnya harus dipastikan bahwa pengaturan atau pembatasan terkait tempat ibadah didasarkan pada pertimbangan yang legitimate, artinya pembatasan tidak dibuat untuk tujuan-tujuan tersembunyi misalnya untuk menguntungkan atau menghalangi agama tertentu. Menurut ODIHR, bukanlah praktik yang biasa bagi negara untuk menerapkan aturan khusus untuk membatasi komunitas agama untuk mengelola fasilitas keagamaan. Jikapun harus ada aturan semacam itu, maka hal itu dapat dilakukan dengan alasan dan cara yang benar-benar netral.²

Pembangunan rumah ibadah di Kelurahan Kota Lama menjadi sebuah konflik dikarenakan ada ketidaksepahaman dalam menanggapi rencana pendirian tersebut, karena ada berbagai faktor dalam pendiriannya tentu harus mengacu

² Wahid Foundation, *Ha katas kebebasan beragama atau berkeyakinan di Indonesia* (Jakarta, 2016) Hal 176.

pada hukum yang berlaku melalui peraturan – peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Untuk mengetahui lebih jauh mengenai Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum, berikut ini dijelaskan lebih lanjut mengenai Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum di Kelurahan Kotalama berdasarkan hasil wawancara dengan informan berdasarkan ukuran indikator dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Dimensi Idea (Gagasan)

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia (KBBI), ide/gagasab adalah rancangan yang tersusun di pikiran. Artinya sama dengan cita – cita. Gagasan dalam kajian filsafat yunani maupun filsafat islam menyangkut suatu gambaran imajilal utuh yang melintas cepat. Ide merupakan sesuatu yang sangat penting dalam proses kehidupan manusia, ide yang cemerlang selalu dibutuhkan saat kita sedang mencari solusi dalam mencerahkan masalah. Apapun jenis kegiatan, pekerjaan, usaha manusia untuk kelangsungan hidupnya tidak pernah terlepas dari istilah ide.

Pada penelitian dinamika pembangunan sarana dan prasarana umum di Kelurahan Kota Lama Kecamatan Kunto Darussalam ini sumber permasalahan utama adalah tidak adanya Izin Mendirikan Bangunan Gereja dalam pembangunan gereja tersebut, pihak panitia pembangunan gereja hanya membangun gereja tanpa mengurus izin pembangunan dan juga tidak meminta izin dari masyarakat sekitar pembangunan gereja.

Untuk mengetahui sumber permasalahan dalam dinamika pembangunan rumah ibadah ini peneliti telah melakukan wawancara dengan Bapak Camat Kunto Darussalam pada Senin 18 Januari 2021 beliau menyatakan bahwa :

“Setau saya konflik mengenai pembangunan gereja ini sudah ada sejak tahun 2016, sampai dengan sekarang. Adapun yang melatar belakangi permasalahan pembangunan gereja adalah ketidaknyamanan masyarakat terhadap pembangunan gereja tersebut sementara masyarakat yang tinggal didaerah itu mayoritas beragama muslim serta pembangunan tersebut tidak dilandasi dengan IMB”(Wawancara Camat Senin, 18 Januari 2021 pukul 10.00 Wib)

Berdasarkan tanggapan dari Bapak Camat Kunto Darussalam menyatakan bahwa pembangunan gereja berawal dari tahun 2016, dan yang melatar belakangi permasalahan mengenai rumah ibadah ini adalah ketidaknyamanan masyarakat yang sebagian besar beragama Islam dengan pendirian gereja tersebut dilingkungan tempat tinggalnya. Tanggapan dari camat diperkuat dengan Hasil Wawancara dengan Lurah Kota Lama yang menyatakan bahwa :

“Awalnya kami tidak tau menahu mengenai pembangunan gereja ini, kami sebagai pimpinan di Kelurahan ini belum diberitahu secara resmi mengenai pembangunan ini, setelah pembangunan berjalan baru kami diberitahu bahwa ada pembangunan gereja didaerah ini, kami sudah memanggil pihak panitia pembangunan namun mereka tidak datang memenuhi panggilan kami, sehingga kami yang turun langsung mendatangi panitia tersebut dan panitia pembangunan mengaku sudah mendapat izin dan juga dibantu oleh salah satu masyarakat kota lama yang akan mencalonkan diri menjadi anggota DPRD dalam proses pengurusan izin”.(Wawancara dengan Lurah Kota Lama, Senin 18 Januari 2021 Pukul 14.20 Wib)

Berdasarkan Tanggapan Lurah Kota Lama di Ketahui bahwa dalam proses pembangunan gereja, belum ada meminta izin kepada pihak kelurahan mengenai pembangunan gereja tersebut, sehingga pihak kelurahan awalnya tidak mengetahui adanya pembangunan gereja didaerahnya. Sementara ketua FKUB Kabupaten Rokan Hulu juga menambahkan bahwa :

“Konflik pembangunan gereja ini sudah cukup lama berjalan lebih kurang 4 tahun dari tahun 2016 sampai sekarang, permasalahan utama adalah tidak adanya izin dalam mendirikan rumah ibadah tersebut, namun rumah ibadah sudah berdiri dan sudah difungsikan sebagai rumah ibadah, serta ketidaknyamanan masyarakat muslim dengan adanya rumah ibadah tersebut diwilayah tempat tinggalnya”. (Wawancara dengan FKUB Kabupaten Rokan Hulu, Selasa 26 Januari, pukul 10.30 Wib)

Berdasarkan hasil wawancara dengan informan diatas, diketahui konflik mengenai pembangunan rumah ibadah sudah ada sejak tahun 2016 dan masih terus berlanjut sampai sekarang. Yang menjadi latar belakang dalam permasalahan rumah ibadah adalah tidak adanya izin dalam mendirikan rumah ibadah tersebut, namun saat ini rumah ibadah tersebut sudah difungsikan. Berikut penulis juga melakukan wawancara dengan tokoh agama mengenai pembangunan rumah ibadah yaitu Bapak Ardi Kurniawan pada 19 Januari 2021 yang menyatakan bahwa :

“Sebenarnya permasalahan konflik rumah ibadah ini adalah sudah cukup lama dari tahun 2016, latar belakang konflik pembangunan rumah ibadah ini adalah karena masyarakat kota lama memandang pembangunan gereja ini nonprocedural, serta belum ada izin dalam pelaksanaan pembangunannya serta pada proses pembangunannya tidak sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam SKB 3 Menteri”.(Wawancara dengan Bapak Ardi Kurniawan, Selasa 19 Januari 2021 pukul 11.00)

Hasil wawancara dengan bapak Ardi menyatakan bahwa permasalahan konflik rumah ibadah ini sudah ada sejak tahun 2016 hal ini dikarenakan dalam pelaksanaan pembangunan gereja dianggan tidak mengikuti prosedur dalam pelaksanaan pembangunan dan juga proses pembangunannya tidak sesuai dengan ketentuan kebijakan yang telah ditetapkan. Pendapat tersebut sejalan dengan hasil wawancara yang dilakukan dengan bapak Gatot Subroto yaitu sebagai berikut :

“Permasalahan rumah ibadah ini sudah berlangsung selama 4 tahun silam, dan belum mendapat jalan keluar sampai saat ini, latar belakang permasalahan rumah ibadah adalah ketidaknyamanan masyarakat

terhadap pembangunan rumah ibadah tersebut dilingkungannya serta tidak adanya keterbukaan dari panitia pembangunan kepada warga sekitar untuk membangun rumah ibadah tersebut”.(Wawancara dengan bapak Gatot Subroto, Selasa 19 Januari 2021 pukul 12.10 Wib).

Hasil wawancara dengan Bapak Gatot Selanjutnya bapak Aprizal

Gunawan selaku Tokoh Agama juga menambahkan bahwa :

“Pelaksanaan pembangunan rumah ibadah ini semata – mata untuk memenuhi kepentingan sebelah pihak, tanpa memperdulikan masyarakat lain disekitarnya. Awal pembangunan tidak mendapat izin dari masyarakat namun pelaksanaan pembangunan masih terus belangsung sampai rumah ibadah tersebut saat ini sudah difungsikan”.

Berdasarkan hasil wawancara dengan tokoh agama diketahui bahwa pelaksanaan pembangunan rumah ibadah dianggap non procedural sehingga masyarakat yang mayoritas beragama islam merasa sangat keberatan dengan pembangunan rumah ibadah ini. Namun sampai saat ini belum ada upaya yang bisa dilakukan untuk menghentikan pembangunan rumah ibadah tersebut. Seperti hasil wawancara peneliti dengan tokoh masyarakat yaitu bapak T. Rusli, S.Sos, yang menyatakan bahwa :

“Persoalan rumah ibadah sudah ada sejak 6 tahun yang lalu, yang melatar belakangi konflik pembangunan rumah ibadah ini yang pertama adanya pemindahan penduduk yang sudah pension keluar dari perusahaan dan membeli tempat tinggal di Kelurahan Kota Lama dan membantu kelompok dan ingin mendirikan rumah ibadah, namun di Kelurahan Kota Lama ada peraturan khusus yang dibuat oleh pemangku adat yang salah satu isinya yaitu tidak dibenarkan mendirikan rumah ibadah selain rumah ibadah umat muslim dikarenakan Kunto Darussalam merupakan tempat kerajaan islam yang ada di Kabupaten Rokan Hulu”.
(Wawancara dengan Bapak T Rusli, S.Sos, Rabu 20 Januari 2021 pukul 13.45 Wib)

Berdasarkan tanggapan dari Bapak T Rusli menyatakan bahwa, awal pembangunan gereja adalah dikarenakan sudah banyaknya masyarakat non Muslim di Kelurahan Kota Lama akibat perpindahan penduduk yang sudah

pension dari perusahaan sawit di Kecamatan Pagaran Tapah dan membeli tempat tinggal di Kelurahan Kota Lama, Hal ini juga sesuai dengan tanggapan bapak Dalmi, SH yang juga merupakan tokoh masyarakat dan menyatakan bahwa :

“Pastinya sudah berapa lama pembangunan rumah ibadah ini saya tidak tau persis, namun yang melatar belakangi permasalahan ini adalah dengan pelaksanaan pembangunan rumah ibadah sudah melanggar keputusan nogori yang menyatakan bahwa tidak dibenarkan adanya rumah ibadah agama lain selain agama muslim dikelurahan kota lama”.(Wawancara dengan Bapak Dalmi, SH, 20 Januari 2021 Pukul 14.30 Wib).

Hasil wawancara dengan bapak Dalmi selaku salah satu tokoh masyarakat menyatakan bahwa latar belakang konflik rumah ibadah ini adalah pelaksanaan pembangunan rumah ibadah sudah melanggar keputusan nogori di Kelurahan Kota Lama yang menyatakan bahwa tidak dibenarkan adanya rumah ibadah agama lain selain agama Islam di Kelurahan Kota Lama, mengingat di Kelurahan Kota Lama dan di Kecamatan Kunto Darussalam umumnya pernah menjadi pusat kerajaan Islam di Kabupaten Rokan Hulu pada zaman dahulu. Selanjutnya tanggapan dari Bapak Mukhlis, MS yang juga merupakan tokoh masyarakat menyatakan bahwa :

“Permasalahan ini sebenarnya cikal bakal sudah ada sejak lama, namun secara nyata sejak pendirian rumah ibadah ini dilakukan, yang melatar belakangi mungkin saja barangkali mereka juga membutuhkan rumah ibadah, mengingat jumlah masyarakat non muslim di wilayah ini sudah lumayan banyak, namun hal tersebut melanggar dari keputusan nogori di Kelurahan Kota Lama ini. (Wawancara dengan Bapak Mukhlis, 20 Januari 2021 pukul 15.25 Wib).

Berdasarkan tanggapan dari tokoh masyarakat diketahui bahwa yang melatar belakangi pembangunan rumah ibadah adalah pembangunan rumah ibadah ini yang pertama adanya pemindahan penduduk yang sudah pension keluar dari perusahaan dan membeli tempat tinggal di Kelurahan Kota Lama dan

membantu kelompok dan ingin mendirikan rumah ibadah, namun di Kelurahan Kota Lama ada peraturan khusus yang dibuat oleh pemangku adat yang salah satu isinya yaitu tidak dibenarkan mendirikan rumah ibadah selain rumah ibadah umat muslim dikarenakan Kunto Darussalam merupakan tempat kerajaan islam yang ada di Kabupaten Rokan Hulu.

Hal tersebut diperkuat dengan hasil wawancara yang dilakukan dengan Datuk Adat di Kelurahan Kola Lama yaitu Datuk Martawi yang menyatakan bahwa :

“Permasalahan pembangunan rumah ibadah sudah ada sejak tahun 2016 dan yang menjadi latar permasalahan pembangunan rumah ibadah adalah dalam pelaksanaan pembangunan rumah ibadah tidak sesuai dengan persyaratan dalam pembangunan rumah ibadah serta melanggar keputusan Nogori di Kelurahan Kota Lama yang menyatakan melarang pembangunan rumah ibadah kecuali rumah ibadah umat islam.”

Berdasarkan hasil wawancara dengan Datuk adat di kelurahan kota lama diketahui bahwa dengan pembangunan rumah ibadah berupa gereja di Kelurahan Kota Lama dianggap sudah melanggar keputusan Nogori yang menyatakan tidak boleh membangun rumah ibadah di kelurahan kota lama kecuali rumah ibadah agama Islam hal ini dikarenakan pada Kecamatan Kunto Darussalam merupakan tempat kerajaan islam di Kabupaten Rokan Hulu pada zaman dahulu dan itu masih menjadi adat sampai sekarang ini.

Sementara tanggapan dari bapak M Silaban selaku panitia pembangunan gereja menyatakan bahwa :

“Sebenarnya permasalahan sudah tiga tahun lebih, masalahnya karena ada hari itu ada seseorang yang memfoto gereja itu dan memposting di media sosial bahasanya lah togak gereja dikampong awak, jadi sejak itu mulailah memanas, ada sekitar 93 komentar pada postingan itu. Latar belakangnya saya piker karena kebutuhan kami untuk beribadah, karena jujur saja didalam sana ada 1 gereja yang dipakai oleh 3 jenis jemaat

secara bergantian, bahkan empat. Jadi karena kami sudah banyak yang pensiun dan jumlahnya sudah cukup banyak sudah mencukupi jumlah jemaat maka kami berinisiatif untuk membangun gereja disini.”

Berdasarkan hasil wawancara dengan panitia pembangunan gereja menyatakan bahwa latar belakang pembangunan ibadah adalah kebutuhan masyarakat non muslim untuk beribadah, sama seperti masyarakat islam lainnya. Masyarakat non muslim juga membutuhkan tempat ibadah ditempat tinggalnya. Karena di Kecamatan Kuntodarussalam belum ada gereja, sehingga masyarakat non muslim harus pergi ke kecamatan lain yang lumayan jauh dari tempat tinggalnya namun di gereja tersebut juga masih menerapkan system antri dikarenakan ada 3 jenis jemaat yang beribadah disana.

Berawal adanya Surat Permohonan Panitia Rumah Ibadah (Gereja) Kepada Lurah Kota Lama pada tanggal 24 Februari 2016 Surat No.01/HKBP-SI/II/2016 dan tanggal 01 April 2016, Surat Nomor : 02/HKBP-SIN/IV atas nama : Pimpinan HKBP Sei Intan Pdt. AMBARITA HUTABARAT ditujukan kepada Lurah Kotalama. Setelah diteliti Surat tersebut, banyak ditemui berkas yang disampaikan terutama panguna rumah ibadah maupun warga yang beragama Islam belum memenuhi persyaratan sesuai Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 09 Tahun 2006 dan Nomor 08 Tahun 2006. Untuk Penguna Rumah Ibadah yang beragama Kristen banyak yang tidak berdomisili/bertempat tinggal di wilayah Gereja tersebut.

Dan untuk warga yang beragama Islam hanya 10 orang sesuai data yang dihimpun oleh Kaur Pemerintahan Kelurahan Kotalama Kec Kunto Darussalam. Pendirian Rumah Ibadah Menurut Keputusan Bersama 2 Menteri Pada Pasal 14 ayat 2 Poin a dan b. Pada poin a.

Daftar nama dan KTP Penguna Rumah Ibadah paling sedikit **90** (*Sembilan Puluh*) orang yang disahkan oleh Pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayahnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3) Dalam Hal keperluan nyata bagi pelayanan umat beragama diwilayah kelurahan/Desa sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak terpenuhi, Pertimbangan komposisi jumlah penduduk digunakan batas wilayah Kecamatan atau Kabupaten/Kota atau Provinsi. Pada Poin b. ayat 14 Dukungan masyarakat setempat paling sedikit **60** (*Enam Puluh*) orang yang disahkan oleh Lurah/Kepala Desa.

2. Dimensi Interest (Kepentingan)

Dapat dikatakan bahwa kehidupan beragama/berkeyakinan di Indonesia memiliki dinamika yang luar biasa, baik dalam arti positif maupun negatif. Dalam arti positif, pengelola tempat ibadah berlomba-lomba untuk mengundang umat mendatangi tempat ibadah sehingga terlihat dalam setiap kegiatan ibadah, pesertanya sampai meluber ke luar. Meski demikian, ada juga pengelola yang gagal, sehingga hanya terlihat beberapa orang saja yang beribadah di tempat ibadah tersebut. Gejala yang kemudian timbul pada fenomena yang pertama adalah upaya untuk membuat rumah ibadah menjadi lebih besar atau baru untuk menampung kelebihan umat.

Dinamika dalam arti negatif adalah maraknya upaya dari berabagai pihak atau sekelompok orang – yang biasanya disebut oknum – melakukan pelanggaran KBB, terutama penolakan terhadap pembangunan rumah ibadah atau perusakan terhadap tempat ibadah yang sudah ada. Kejadian semacam ini amat mencoreng citra Indonesia di mata internasional, karena Indonesia sebagai negara yang

dikenal toleran, akan tetapi kenyataan yang didapatkan tidaklah mendamaikan hati.

Beberapa catatan dari lembaga pemantau kehidupan beragama dan berkeyakinan menunjukkan hal tersebut. Setara Institute (2014: 29-30) pernah melakukan penilaian terhadap penegakan HAM dan indeks penegakan HAM dalam bidang kebebasan beragama dan berkeyakinan secara umum ada pada kisaran 2,40. Untuk persoalan kebebasan mendirikan tempat ibadah, berada pada angka 2,3 (dari rentang 1 – 7). Penilaian Setara Institute ini menunjukkan bahwa sesungguhnya persoalan pelanggaran KBB serius dan memerlukan penanganan yang khusus.

The Wahid Institute (2014: 22) mencatat, terjadi tindakan menghambat/melarang atau menyegel rumah ibadah sebanyak 17 kasus, terbanyak di antara tindakan pelanggaran KBB yang lain. Jika merujuk pada pelaku atau aktor yang melakukan tindakan pelanggaran KBB tersebut, yaitu negara dan non negara, berdasar penelitian Setara Institute (2016: 42 dan 45), tercatat ada 16 tindakan negara (dari total 98 kasus) yang masuk dalam kategori pelanggaran KBB bidang pembangunan rumah ibadah. Tindakan yang termasuk pada kategori itu adalah pelarangan ibadah; pembongkaran/perobohan tempat ibadah; pencabutan ijin/penyegelan tempat ibadah; penghentian pembangunan tempat ibadah. Apabila dirinci lebih lanjut, barangkali lebih dari perhitungan itu, karena dalam tindakan diskriminasi atau kebijakan diskriminatif terdapat pula bidang pembangunan rumah ibadah. Tindakan yang dilakukan oleh aktor bukan negara pada bidang yang sama dalam catatan Setara Institute berjumlah 33 kasus (dari total 138 kasus), yang meliputi: pelarangan ibadah/kegiatan keagamaan,

pembakaran, pembubaran kegiatan, penolakan tempat ibadah, dan perusakan/pembakaran.

Pelaksanaan ibadah tiap-tiap agama tentunya tidak sama, tetapi pelaksanaan ibadah tersebut pada prinsipnya yaitu untuk memuji Tuhan yang Maha Esa. Pelaksanaan ibadah yang benar adalah bila sesuai dengan agama yang dianutnya, karena pelaksanaan ibadah merupakan peristiwa yang menyangkut keyakinan. Peribadatan yang dilakukan oleh agama tidak dapat di campuradukkan dengan peribadatan agama lain, apabila peribadatan tersebut berhubungan langsung dengan pemujaan terhadap Sang Khaliq.

Jika peribadatan tersebut bersifat sosial, maka di beri kelonggaran untuk toleransi dan bekerja sama dengan pemeluk agama lain sepanjang tidak bertentangan dengan hukum Tuhan yang telah ditentukan. Hal ini di karenakan tujuan dari ibadah sosial itu sendiri adalah untuk menjalin hubungan yang harmonis dan seimbang antar pemeluk agama.

Pelaksanaan ibadah diletakkan dalam posisi yang wajar, maka akan terjalin pola kehidupan masyarakat yang serasi dan rukun. Kerukunan antar umat beragama merupakan syarat dalam membina kehidupan bermasyarakat yang seimbang. Selain akan menimbulkan kerukunan. dengan tetap menghormati perasaan masyarakat, maka akan terbentuk sikap dan perilaku toleransi atas dasar hormat menghormati antar pemeluk agama. Bila hal tersebut sudah terwujud, maka tidak akan sulit untuk menciptakan kerjasama antar pemeluk agama dalam mewujudkan kerukunan antar umat beragama.

Untuk mengetahui dinamika pembangunan rumah ibadah berdasarkan indikator kepentingan, peneliti telah melakukan wawancara dengan Bapak Camat Kunto Darussalam pada Senin 18 Januari 2021 beliau menyatakan bahwa :

“Memang kita akui rumah ibadah merupakan hal yang penting bagi setiap umat beragama, hal ini yang menjadi pertimbangan saya selaku camat untuk memberikan izin secara pribadi kepada panitia pembangunan namun dalam hal ini tidak semata – mata izin dari camat saja namun harus mengikuti prosedur yang ada sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dan juga menjaga kedamaian dengan masyarakat sekitar”

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Camat diketahui bahwa camat memberikan izin untuk mendirikan bangunan rumah ibadah bagi masyarakat non muslim mengingat rumah ibadah merupakan tempat yang penting bagi setiap umat beragama. Tanggapan dari camat diperkuat dengan Hasil Wawancara dengan Lurah Kota Lama yang menyatakan bahwa :

“Kami sebagai lurah juga turut bimbang, karena disatu sisi kami sebagai pemerintahan memberikan izin selaku kepala daerah, namun hal tersebut sudah tentu melanggar adat dari leluhur yang ada di Kelurahan ini, jadi kami pribadi sampai saat ini belum bisa memberikan keputusan mutlak dan kami serahkan kepada FKUB dalam menyelesaikan konflik ini”.

Sedangkan hasil tanggapan dari bapak Lurah Kota Lama menyatakan bahwa dalam memberikan keputusan untuk mengizinkan pendirian rumah ibadah dikarenakan di satu sisi sebagai kepala daerah diharuskan memberikan izin karena itu merupakan tempat penting bagi masyarakat, sedangkan disisi lain hal ini sudah tentu melanggar adat dari leluhur yang ada di kelurahan ini. Sementara ketua FKUB Kabupaten Rokan Hulu juga menambahkan bahwa :

“Sebenarnya tidak ada konflik yang mencolok, ini hanya merupakan bagian dari adat istiadat, namun apabila dikembalikan pada system pemerintahan Indonesia yang menganut Bhinneka Tunggal Ika maka sudah barang tentu diperbolehkan untuk mendirikan rumah ibadah namun tetap menjaga kesatuan dan kedamaian antar umat beragama”.

Berdasarkan hasil wawancara dengan FKUB, diketahui bahwa dalam pembangunan rumah ibadah ini merupakan kepentingan dari masing – masing penganut agama, sehingga setiap agama berhak untuk membangun tempat peribadatnya sendiri hal ini juga sesuai dengan SKB 3 Menteri mengenai pendirian rumah ibadah. Berikut penulis juga melakukan wawancara dengan tokoh agama mengenai pembangunan rumah ibadah yaitu Bapak Ardi Kurniawan pada 19 Januari 2021 yang menyatakan bahwa :

“Sebenarnya dampak yang ditimbulkan secara langsung itu tidak ada, namun dalam pelaksanaannya tidak memberitahu kepada masyarakat sekitar bahwa akan diadakan pembangunan rumah ibadah ini, sehingga masyarakat merasa kecewa karena sudah ada pembangunan gereja di tempat tinggal mereka jadi masyarakat merasa tidak dihargai”.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Ardi menyatakan bahwa sebenarnya dampak yang timbul secara langsung dari pendirian rumah ibadah ini tidak ada, namun masyarakat menyayangkan dalam pelaksanaannya tidak mengikuti prosedur pendirian bangunan dan juga masyarakat merasa kecewa karena tidak memberitahukan pendirian bangunan rumah ibadah ini kepada masyarakat sekitar. Hasil wawancara dengan bapak ardi sejalan dengan hasil wawancara yang dilakukan dengan bapak Gatot Subroto yaitu sebagai berikut :

“Dari segi kepentingan memang sudah setiap umat beragama memerlukan tempat beribadah yang layak bagi agamanya, namun tetap saja dalam pelaksanaannya harus sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan”.

Hasil wawancara dengan bapak Gatot diketahui bahwa rumah ibadah memang sangat penting bagi ssetiap umat beragama, namun dalam pelaksanaannya tetap harus sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Selanjutnya bapak Aprizal Gunawan selaku Tokoh Agama juga menambahkan bahwa :

“Dalam pembangunan rumah ibadah tidak dilarang asal sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan memenuhi persyaratan yang ada dalam proses pembangunan”.

Berdasarkan hasil wawancara dengan tokoh agama diketahui bahwa pembangunan rumah ibadah merupakan kepentingan setiap umat beragama sehingga dalam proses pembangunan harus sesuai dengan persyaratan dan ketentuan yang telah ditetapkan, apabila semua itu dilaksanakan dengan baik maka tidak akan muncul permasalahan dikemudian hari. Seperti hasil wawancara peneliti dengan tokoh masyarakat yaitu tokoh adat di Kelurahan Kota Lama Datuk Martawi, yang menyatakan bahwa :

“Secara umum manfaat pembangunan rumah ibadah tersebut bagi kita boleh dikatakan tidak ada, namun bagi penganutnya sungguh sangat bermanfaat dan menjadi tempat beribadatan mereka, dan sampai saat ini belum ada konflik yang ditimbulkan dari pembangunan rumah ibadah ini”.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Datuk adat di kelurahan kota lama diketahui bahwa dengan pembangunan rumah ibadah berupa gereja di Kelurahan Kota Lama secara umum memiliki manfaat yang besar bagi penganutnya sebagai tempat beribadatan mereka dan tetap harus menjaga kedamaian antar umat beragama dan tidak mengganggu kenyamanan agama muslim yang menjadi mayoritas di Kelurahan Kota Lama.

Sementara tanggapan dari bapak M Silaban selaku panitia pembangunan gereja menyatakan bahwa :

“Rumah ibadah ini merupakan kebutuhan kami, bahkan disinilah kami bakal tinggal selamanya, sehingga kami juga membutuhkan rumah ibadah ini untuk beribadah, dampaknya jamaah lebih dekat ke gereja dan kebutuhan beribadah karena kami sudah banyak yang pension jadi beribadah lebih dekat dari rumahnya.”

Berdasarkan tanggapan panitia pembangunan gereja menyatakan bahwa gereja ini merupakan kebutuhan bagi mereka dalam menjalankan agamanya, apalagi jumlah penganut yang cukup banyak dan belum ada rumah ibadah disana dan mereka kesulitan untuk beribadah. Panitia pembangunan rumah ibadah dari awal menghargai dan menjalankan aturan yang berlaku dinegara ini namun tetap saja mereka membutuhkan sarana sebagai tempat melaksanakan ibadah.

Keputusan Nogori muncul berdasarkan Hasil Musyawarah dari seluruh Komponen Masyarakat Nogori Kelurahan Kotalama pada tanggal 14 Februari 2013 tentang larangan pendirian Rumah Ibadah di Kelurahan kotalama Kecamatan Kunto Darussalam. Keputusan Nogori ini muncul karena banyaknya Rumah Ibadah yang berdiri yang tidak sesuai dengan peraturan 2 Menteri.

Memang ada pertentangan mengenai dasar hukum keputusan Nogori ini. Pengertian Hukum Adat Menurut Soepomo bahwa istilah Hukum Adat digunakan sebagai sinonim dari hukum tidak tertulis dalam sebuah peraturan hukum yang hidup sebagai konvensi dibadan-badan Negara, Provinsi dan sebagainya, yang timbul karena Keputusan Hakim, Hukum yang Hidup sebagai Peraturan Kebiasaan yang dipertahankan dalam pergaulan, baik dikota maupun di Desa-desa, semua itu Merupakan Hukum Adat atau Hukum yang tidak tertulis menurut pasal 32 UUDS 1950.

Dari sudut pandang sejarah dan budaya, masyarakat Indonesia masyarakat Agraris dan hingga saat ini walau industrialisasi sudah menjadi tuntutan di era modernisasi, namun sebagian masyarakat Indonesia masih mempertahankan Hukum Adat sebagai hukum yang berlaku dalam kehidupan sehari-hari. Secara Normatif, Beberapa Peraturan Perundang-undangan telah mengamanatkan adanya

pengakuan dan perlindungan untuk masyarakat Hukum adat, meskipun implementasinya belum seperti yang diharapkan.

Pasal 18B Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) sebagai hasil amandemen pertama UUD 1945 menyatakan bahwa ‘ Negara mengakui dan menghormati Kesatuan-kesatuan Masyarakat Hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dalam Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-undang ‘ Ketentuan pasal 18B UUD 1945 diperkuat dengan ketentuan pasal 281 ayat (3) UUD 1945 bahwa “ Identitas Budaya dan Masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradapan “ dapat disimpulkan Hukum adat hanya berlaku bagi warga tempatan penduduk asli yang aturannya berasal dari Nenek moyang mereka, hukum adat tidak bisa diberlakukan kepada warga yang tidak satu Suku, satu adat Istiadat atau untuk warga pendatang. Tetapi para warga yang datang harus menghargai adat-istiadat suatu daerah dengan istilah biasa kita dengar, dimana bumi dipijak disitu langit dijunjung.

3. Dimensi Institution (Lembaga)

Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2018 tentang Kecamatan, Kedudukan Kelurahan bukan lagi Merupakan Satuan kerja Perangkat Daerah, namun sebagai Perangkat Kecamatan. Sehubungan dengan itu, Camat dan lurah selaku perangkat Kecamatan Melaksanakan Kewenangan Pemerintahan dari dua sumber yakni, bidang kewenangan dalam lingkup urusan Pemerintahan Umum dan Tugas Umum Pemerintahan.

Lurah Selaku Perangkat Kecamatan juga berperan sebagai sebagai kepala wilayah (wilayah Kerja, namun tidak memiliki daerah dalam arti daerah kewenangan), karena melaksanakan pemerintahan umum diwilayah kecamatan. Sehingga Konsekuensinya Lurah tidak lagi bertanggungjawab Kepada Bupati/Walikota tetapi bertanggung jawab langsung Kepada Camat. Berdasarkan Peraturan Bersama Menti Agama dan Menti Dalam Negeri tentang Pedoman Pelaksanaan tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Perberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadah. Pada Pasal 7 ayat 2. Tugas dan kewajiban Lurah/Kepala Desa Sebagaimana Dimaksud Pasal 6 ayat (3) meliputi :

- a. Memelihara Ketentraman dan ketertiban masyarakat termasuk memfasilitasi terwujudnya Kerukunan Umat Beragama diwilayah Kelurahan/Desa dan
- b. Menumbuh kembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati, dan saling percaya diantara umat beragama.

Karena Persolan diatas Lurah Kotalama mengundang Panitia Pembangunan rumah Ibadah (Gereja) pada tanggal 09 April 2018 untuk meminta klarifikasi atas berdirinya bangunan tempat Ibadah yang tidak ada izinnya. Atas klarifikasi yang disampaikan Panitia Pembangunan Rumah Ibadah pada forum rapat, dengan kesimpulan panitia belum ada melengkapi dan membuktikan syarat-syarat Pendirian sebuah Rumah Ibadah. Maka Forum Rapat memutuskan untuk menghentikan aktifitas apapun sampai ada tindaklanjut dari Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kabupaten Rokan Hulu.

Pada tanggal 19 April 2018 diadakan lah Musyawarah di kantor camat Kunto Darussalam yang difasilitasi oleh Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kabupaten Rokan Hulu. Dengan kesimpulan Pembangunan rumah dihentikan sementara karena menyalahi SKB 2 Menteri. Rapat permasalahan Pembangunan rumah ibadah dilanjutkan dengan Rapat di Kantor Bupati Rokan Hulu pada tanggal 11 Mei 2018 dengan kesimpulan :

1. Tetap sesuai pada peraturan SKB 2 Menteri, dan harus diverifikasi oleh Lurah Camat (Pemerintah setempat)
2. Sebelum Persyaratan dipenuhi masing-masing pihak mendukung kesepakatan yang dilaksanakan Pemerintah Kecamatan,FKUB dan panitia Pembangunan Rumah Ibadah,tidak melakukan kegiatan Ibadah dan Aktifitas lainnya sebelum pesyaratan SKB Menteri dipenuhi.
3. Bahwa untuk pembangunan Rumah Ibadah terlebih dahulu wajib mempunyai Izin Mendirikan Bangunan.
4. Masing-masing pihak menjaga masyarakat untuk tidak melakukan hal-hal menimbulkan ketidaknyamanan dan menjaga besama diantara masyarakat.

Untuk mengetahui dinamika pembangunan rumah ibadah berdasarkan dimensi instansi peneliti telah melakukan wawancara dengan Bapak Camat Kunto Darussalam pada Senin 18 Januari 2021 beliau menyatakan bahwa :

“Sampai saat ini masih tetap menjaga hubungan baik, konflik tersebut hanya sebatas ketidaktahuan masyarakat adanya pembangunan gereja di tempat tinggalnya sehingga masyarakat merasa tidak dihargai”

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Camat Kunto Darussalam di Ketahui bahwa hubungan baik diantara masyarakat masih tetap terjaga sampai

saat ini, konflik di masyarakat hanya sebatas rasa tidak terima karena masyarakat sekitar merasa tidak dihargai akan dibangun rumah ibadah di lingkungan tempat tinggalnya. Tanggapan dari camat diperkuat dengan Hasil Wawancara dengan Lurah Kota Lama yang menyatakan bahwa :

“Menegenai pembangunan sampai saat ini masih berlanjut, hubungan dengan instansi lain dan masyarakat tetap berjalan dengan baik sebagaimana biasa”.

Sedangkan lurah kota lama menyatakan bahwa sampai saat ini proses pembangunan masih berjalan, sedangkan proses perizinan juga lagi di proses, hubungan masyarakat tetap berjalan dengan baik, Sementara ketua FKUB Kabupaten Rokan Hulu juga menambahkan bahwa :

“Dalam pelaksanaan pembangunan belum sepenuhnya mendapat dukungan dari masyarakat, namun sampai saat ini pembangunan tetap dilaksanakan, masyarakat diharapkan lebih menjaga toleransi antar umat beragama serta tidak memenangkan ego dari masing – masing individu”.

Berdasarkan hasil wawancara dengan ketiga informan diatas, diketahui sampai saat ini pembangunan rumah ibadah masih terus dilaksanakan, namun dalam pelaksanaannya belum sepenuhnya mendapat dukungan dari masyarakat. Hubungan antar masyarakat memang belum stabil namun konflik belum bisa teratasi secara keseluruhan, tetapi kerukunan hidup beragama tetap ditegakkan mengingat Negara kita merupakan Negara yang kaya akan keberagaman.

Sementara tanggapan dari bapak M Silaban selaku panitia pembangunan gereja menyatakan bahwa :

“Kami sudah berupaya semaksimal mungkin menjaga hubungan dengan berbagai pihak, kami sangat mengharapkan pembangunan rumah ibadah ini berjalan baik dan dapat diterima dengan baik agar kami bisa menjalankan ibadah dengan nyaman. Sepanjang kemampuan kami, kami terus menjaga hubungan baik dengan masyarakat maupun instansi lain.”

Berdasarkan tanggapan dari panitia pembangunan menyatakan bahwa pihaknya selalu menjaga hubungan baik dengan masyarakat atau pemerintah lain, hal ini dibuktikan masyarakat sekitar pembangunan rumah ibadah menyetujui pembangunan rumah ibadah tersebut.

Konflik tidak ditentukan atau didasarkan pada agama, karena pada dasarnya semua agama mengajarkan kebaikan. Semua pemeluk agama meyakini kebenaran agamanya, dan menganggap pandangan agama lain kurang benar. Inilah akar permasalahan sesungguhnya dari konflik itu (Pelly, 1999: Suparlan, 1999; 2000; Igadrie, 2002; Robinson, 2000). Pandangan ini disebut eksklusivisme (Misrawi, 2010: 176). Dengan demikian, faktor penyebab bukan pada agama (dan ajaran-ajarannya) melainkan pada pemahaman atas agama oleh pemeluknya.

Pernyataan ini sejalan dengan pemikiran Thohir yang menyatakan bahwa agama memiliki kitab suci, merupakan kodifikasi dari wahyu, menyediakan sarana berupa pengetahuan keagamaan dan serangkaian simbol terutama simbol konstitutif (agama). Pemahaman melalui penafsiran atas teks-teks simbolik itu melahirkan kecenderungan umum bagi pemeluknya berupa klaim kebenaran sepihak sehingga melahirkan berbagai aliran keagamaan. Pemeluk dari berbagai aliran ini melahirkan perbedaan pemahaman, sikap dan perilaku terhadap berbagai persoalan yang dihadapi. Dari sini agama timbul sebagai pemersatu sekaligus pemecah dalam kehidupan sosial, termasuk digunakan sebagai legitimasi tindakan kekerasan (Thohir, 2010: 165-167).

Persoalan pendirian rumah ibadat merupakan persoalan yang rumit, bukan persoalan hukum semata. Kerumitan ini disebabkan adanya faktor non hukum yang seringkali memperuncing konflik berupa sentimen keagamaan. Setiap

peraturan yang dibuat atau dikeluarkan, akan segera tampak kekurangan dari peraturan itu, demikian juga dengan PBM. Seiring dengan perjalanan waktu, muncul kekurangan atau kelemahan, di mana seringkali kelemahan ini menjadi senjata untuk menyerang pemerintah atau pihak terkait lain. Seburuk apapun peraturan, apabila dijalankan oleh aparat yang baik, maka akan baik pula hasilnya, demikian pemero yang ada dalam dunia hukum.

Oleh karena itu, mencari dan mengkambinghitamkan peraturan dalam persoalan konflik pembangunan rumah ibadah tidak akan menyelesaikan persoalan. Hal yang perlu dilakukan adalah dengan meningkatkan toleransi dan dialog intern atau antar umat beragama, peningkatan kesadaran hukum warga masyarakat, fungsionalisasi kearifan lokal, dan pemberdayaan FKUB yang di beberapa daerah dapat bekerja secara efektif.

4. Dimensi Individual (Individu)

Lurah Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu dalam kedudukan adat merupakan Kepala kerapatan yang beranggotakan Datuk Bendahara Sebagai Guntung Adat, Datuk Tengku Panglima Besar, Datuk Tengku Besar, Datuk Maharajo Rokan, Datuk Maharajo, Datuk Perdano Monti, Datuk Sri Paduko dan Datuk Tando Dirajo. Dalam menjalankan Pemerintahan Harus berdasarkan aturan yang berlaku dengan berlandaskan Undang-undang Dasar 1945 dan Pancasila. Dalam melaksanakan tugas, Seorang Lurah dikotalama harus memperhatikan aspek kearifan lokal suatu daerah atau pun adat istiadat tempatan wajib dijunjung tinggi.

Sehingga dengan adanya keputusan Nogori yang diputuskan secara musyawarah oleh ninik mamak, Tokoh masyarakat pada waktu dulu, secara adat

wajib dilaksanakan oleh lurah, karena sebagai Kepala Kerapatan adat. Disisi lain Lurah wajib juga melindungi dan mengayomi warga yang ingin melaksanakan ibadah sesuai agama dan keyakinan yang mereka anut. Hal ini terjadi karena masing-masing tidak bisa mengkedepan musyawarah, terlebih lagi Panitia Pembangunan rumah Ibadah yang tidak memperhatikan aspek kearifan lokal adat istiadat suatu daerah, kalau di cermati Keputusan Nogori yang diputuskan oleh Ninik Mamak beserta Pemuka masyarakat tidak lah bersifat kaku yang menyulitkan atau mengharamkan, yang diharapkan hanya keterbukaan dengan meminta rekomendasi dari Pemuka Masyarakat, bukan lah sebuah penolakan frontal.

Tokoh-tokoh masyarakat Kelurahan Kotalama ingin setiap warga tinggal di Kelurahan Kotalama bisa menghargai adat-istiadat telah ada sejak zaman dahulu, dari zaman sebuah Kerajaan yang Bernama Kunto Darussalam. Panitia tidak memahami dari keinginan tokoh-tokoh masyarakat, mereka terlalu meremehkan persyaratan dalam pembangunan sebuah Rumah Ibadah.

Pembangunan tetap dilaksanakan walau pun belum ada hak kepemilikan tanah, persyaratan sesuai SKB 2 Menteri dan Izin Mendirikan Bangunan. Kesalahan inilah yang menimbulkan permasalahan yang muncul dikemudian hari. Lurah hanya melaksanakan tugas sesuai aturan yang berlaku, Lurah juga sebagai Kepala Kerapatan Adat yang membawahi Delapan (8) Suku di Kotalama.

Untuk mengetahui dinamika pembangunan rumah ibadah berdasarkan indikator individu peneliti telah melakukan wawancara dengan tokoh agama mengenai pembangunan rumah ibadah yaitu Bapak Ardi Kurniawan pada 19 Januari 2021 yang menyatakan bahwa :

“Dalam pembangunan rumah ibadah ini tidak bisa dilaksanakan oleh satu orang saja harus bersifat kelompok, oleh sebab itu sangat dibutuhkan izin dari berbagai pihak dalam proses pembangunan dan pendiriannya karena juga berdampak pada kenyamanan masyarakat lain di lingkungan tersebut”.

Hasil wawancara dengan bapak ardi diketahui bahwa dalam pembangunan rumah ibadah ini melibatkan banyak pihak dan juga pembangunan rumah ibadah ini merupakan tempat umum dan keramaian yang dapat mengganggu ketenangan dan kenyamanan masyarakat sekitar pendirian rumah ibadah tersebut sehingga memerlukan izin dari masyarakat sekitar pembangunan terutama. Hal tersebut sejalan dengan hasil wawancara yang dilakukan dengan bapak Gatot Subroto yaitu sebagai berikut :

“Kami menilai panitia pembangunan gereja tidak memperdulikan keberadaan kami disini, dalam pelaksanaan pembangunan gereja tidak meminta izin kepada kami terlebih dahulu yang merupakan tokoh agama di nogori ini, sehingga kami merasa kecewa kenapa gereja bisa dibangun disini sedangkan sudah jelas tertulis di dalam keputusan nogori bahwasanya tidak diperbolehkan mendirikan rumah ibadah selain rumah ibadah umat islam di wilayah ini”.

Dari wawancara yang dilakukan dengan bapak Gatot diketahui bahwa panitia pembangunan gereja dilihat kurang menghargai keberadaan masyarakat sekitar, sehingga masyarakat merasa kecewa karena pendirian rumah ibadah ini juga melanggar keputusan nogori yang sudah menjadi leluhur di daerah ini. Selanjutnya bapak Aprizal Gunawan selaku Tokoh Agama juga menambahkan bahwa :

“Pelaksanaan pembangunan rumah ibadah ini semata – mata untuk memenuhi kepentingan sebelah pihak, tanpa memperdulikan masyarakat lain disekitarnya. Awal pembangunan tidak mendapat izin dari masyarakat namun pelaksanaan pembangunan masih terus belangsung sampai rumah ibadah tersebut saat ini sudah difungsikan”.

Hasil wawancara tersebut sama dengan tanggapan yang diberikan oleh bapak Gatot Subroto yang menyatakan bahwa : “Kami menilai sikap pelaksanaan belum mencerminkan kerukunan antar umat beragama, hal ini terlihat dari dalam pelaksanaan pembangunan rumah ibadah tidak menginformasikan kepada kami terlebih dahulu dan tidak mengikuti prosedur yang sudah ditetapkan.”

Selanjutnya tanggapan dari bapak Aprizal Gunawan menyatakan bahwa : “Proses pembangunan rumah ibadah sudah melanggar peraturan nogori, seharusnya rumah ibadah tersebut tidak boleh didirikan di Kelurahan Kota Lama ini mengingat daerah ini merupakan peninggalan kerajaan muslim di Kabupaten Rokan Hulu”.

Berdasarkan hasil wawancara dengan bapak ardi kurniawan diketahui bahwa dalam pelaksanaan pembangunan seharusnya diketahui oleh banyak pihak bukan hanya kelompok yang berkepentingan saja karna berdampak pada masyarakat luas jadi dalam proses pembangunan juga harus mendapat izin dari masyarakat di lingkungan tersebut.

Hal tersebut diperkuat dengan hasil wawancara yang dilakukan dengan Datuk Adat di Kelurahan Kola Lama yaitu Datuk Martawi yang menyatakan bahwa :

“Konflik dalam pelaksanaan pembangunan rumah ibadah tidak sesuai dengan persyaratan dalam pembangunan rumah ibadah serta melanggar keputusan Nogori di Kelurahan Kota Lama yang menyatakan melarang pembangunan rumah ibadah kecuali rumah ibadah umat islam.”

Berdasarkan hasil wawancara dengan Datuk adat di kelurahan kota lama diketahui bahwa dengan pembangunan rumah ibadah berupa gereja di Kelurahan Kota Lama dianggap sudah melanggar keputusan Nogori yang menyatakan tidak

boleh membangun rumah ibadah di kelurahan kota lama kecuali rumah ibadah agama Islam hal ini dikarenakan pada Kecamatan Kunto Darussalam merupakan tempat kerajaan Islam di Kabupaten Rokan Hulu pada zaman dahulu dan itu masih menjadi adat sampai sekarang ini.

Sementara tanggapan dari bapak M Silaban selaku panitia pembangunan gereja menyatakan bahwa :

“Kami sudah jalani semua bapak, sebelum membangun sudah kita jalani semua mulai dari RT, RW, Lurah, Camat, Depag, FKUP di Pasir Pengarayan sudah kita jalani tapi mentok semua pak, tidak ada jalan keluar dalam permasalahan ini, kami mengharapkan pemerintah sebagai fasilitator untuk memberikan kesadaran kepada masyarakat agar kami bisa beribadah dengan baik.”

Berdasarkan hasil wawancara dengan bapak Silaban selaku panitia pembangunan gereja menyatakan bahwa sebelum proses pembangunan berjalan pihaknya sudah meminta izin kepada RT, RW, Lurah, Camat, Depag, dan FKUB serta lembaga terkait untuk meminta izin dalam pelaksanaan pembangunan namun tidak ditemukan jalan keluar dari permasalahan tersebut. Pihaknya mengharapkan pemerintah untuk menjadi fasilitator dalam proses pembangunan rumah ibadah ini, mengingat rumah ibadah merupakan kebutuhan bagi masyarakat tersebut untuk menjalankan ibadahnya.

Secara sosiologis, sensitifitas masyarakat terhadap pendirian rumah ibadah apalagi yang tidak seagama atau tidak seagama itu begitu sangat tinggi. Untuk pendirian rumah ibadah seagama saja tidak mudah untuk diterima. Apalagi pendirian rumah ibadah di lokasi yang berbeda agama yang dianut, ketika dibangun dengan tidak ada dukungan dari warga setempat dan belum ada IMB dari Bupati, dan atau diketemukan ada manipulasi data, tidak sesuai dengan

mekanisme dan procedural PBM, hal tersebut akan terjadi konflik sosial dan bahkan horizontal. Akan tetapi, yang menggembirakan terhadap rumah ibadah yang sudah ada IMBnya tidak ada sama sekali gangguan dari masyarakat sekitarnya dan Nampak toleransi umat beragama begitu tinggi.

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa PBM No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah ini berisi 10 Bab, 31 Pasal. Semua ayat dan pasal tersebut telah mengatur: Mekanisme dan Prosedural Pendirian Rumah Ibadah secara elegan, dari mulai menggagas dan melakukan kegiatan Pra Pendirian Rumah Ibadah sampai dengan keluarnya IMB dari Bupati/Walikota, dan Pasca Pendirian Rumat Ibadah digunakan oleh para jamaah dalam keadaan damai, tenteram dan tidak meresahkan masyarakat sekitar lokasi rumah ibadah yang telah diresmikan.

Di samping itu, PBM ini menyadarkan semua pihak dan para pihak pemeluk agama yang akan membangun rumah ibadah atau mengadakan kegiatan ibadah di tempat sementara, semua tahapan kegiatan itu mesti mengacu kepada hukum positif yang berlaku sebagai pijakan dan pedoman yaitu Peraturan Bersama (PBM) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Undang-Undang No. 8 Tahun 2006. Di samping itu, peran maksimal dari Pimpinan Daerah Bupati/Walikota termasuk struktur yang ada di bawahnya mulai dari RT, RW, Kalur/Kades dan Camat, dan peran maksimal dari Kantor Urusan Agama (KUA) juga Kementerian Agama mempunyai peranan strategis untuk

memberikan kesadaran hukum kepada setiap warga masyarakat pemeluk agama yang berdomisili di wilayahnya.

Pemerintah sebenarnya sudah mengantisipasi terjadinya konflik antar umat beragama khususnya perusakan tempat ibadah dengan mengeluarkan regulasi sejak lama, yaitu dengan keluarnya SKB pada 1969. Akan tetapi Surat Keputusan Bersama (SKB) No. 1/Ber/MDN-MAG/1969 ini dianggap terlalu diskriminatif dan tidak rincinya pengaturan mengenai pendirian rumah ibadah. Oleh karena itu Pemerintah mengeluarkan PMB No. 9 dan 8 Tahun 2006. Ali Fauzi dkk (2011: 13) mencatat sejak 1969-2006 terjadi lebih dari 1000 kasus konflik pendirian rumah ibadah terutama berkaitan dengan pendirian gereja. PMB 9 dan 8 Tahun 2006 mengatur tiga hal, yaitu: pembinaan kerukunan umat beragama melalui pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama, prosedur pendirian rumah ibadah, dan penyelesaian bila terjadi konflik. (Noorbani, 2015: 10)

Pasal 14 juga disebutkan mengenai syarat administrasi dan dukungan komposisi jemaat dan warga setempat dalam pendirian rumah ibadah :

1. Pendirian rumah ibadah harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis;
2. Selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendirian rumah ibadah harus memenuhi persyaratan khusus meliputi :
 - a. Daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadah paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3);

- b. Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa;
- c. Rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; dan
- d. Rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota.
- e. Dalam hal persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a terpenuhi sedangkan persyaratan huruf b belum terpenuhi, pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianyalokasi pembangunan rumah ibadah.

Sehubungan dengan hal tersebut maka sangat tepat apabila pendirian rumah ibadah harus mendapat dukungan sosiologis masyarakat setempat. Sebagaimana diuraikan dalam pasal 13 ayat 1, 2 dan 3 PBM Nomor 9 dn 8 Tahun 2006 maka syarat dukungan sosiologis pendirian rumah ibadah diantaranya:

1. Didasarkan pada keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah desa/kelurahan;
2. Dilakukan dengan tetap menjaga kerukunan umat beragama, tidak mengganggu ketentraman dan ketertiban umum, serta mematuhi peraturan perundang-undangan;
3. Jika syarat keperluan nyata bagi pelayanan umat di wilayah kelurahan atau desa tidak terpenuhi, maka didasarkan pada pertimbangan komposisi jumlah penduduk pada batas wilayah kecamatan atau kabupaten/kota atau propinsi.

Terbitnya PMB ini bukan berarti selesai persoalan, karena pada tataran implementasi masih dijumpai masalah. Konflik seputar rumah ibadah muncul, seperti pada 2008 tercatat 21 kasus, 12 di antaranya adalah penolakan pendirian rumah ibadah (The Wahid Institute, 2008: 101-103). CRCS UGM (2008: 18-20) pada tahun yang sama mencatat ada 14 kasus konflik rumah ibadah, 8 di antaranya merupakan penolakan dan pelarangan pendirian hingga pembongkaran rumah ibadah. Halili dan Naipospos (2015: 215) mencatat ada 375 kasus konflik berkaitan dengan rumah ibadah, 307 kasus merupakan kasus gangguan terhadap rumah dan tempat ibadah, sedangkan 68 kasus berupa pelanggaran pendirian rumah ibadah. Meski pemerintah telah mengeluarkan regulasi untuk menekan konflik, namun kenyataannya konflik terus terjadi (Noorbani, 2015: 11).

Human Rights Watch (2013: 50) dalam kajiannya menjumpai bahwa PBM ini efektif digunakan oleh kelompok militan untuk menghalangi pembangunan rumah ibadah. Kelompok ini berargumen bahwa tindakan mereka menghalangi pembangunan atau menutup rumah ibadah dibenarkan karena pengantar minoritas yang membangun rumah kurang memenuhi persyaratan, menuduh mereka menggunakan data diri atau tanda tangan palsu, atau alasan bahwa pembangunan rumah ibadah akan mengganggu ketentraman dan kerukunan umat beragama di wilayah tersebut.

Meski demikian, PBM tidak selalu menjadi alasan di balik konflik. Hasil kajian Asry (2014: 52-64; bdk. Dachlan, 2015: 69-81; Ahmad, 2013: 335-364) di Tapanuli Utara menemukan fakta lain bahwa meski berbagai persyaratan yang ada dalam PBM telah dipenuhi Panitia Pembangunan Masjid AlMunawwar, Sarulla, akan tetapi masyarakat setempat tidak berkenan masjid tersebut didirikan dengan

alasan karena “tidak patut dan tidak layak”. Alasan ini seperti mengada-ada dan memiliki nuansa ketidaksukaan dari kelompok agama mayoritas setempat (Noorbani, 2015: 11-12).

Jaminan dari Negara maupun dukungan internasional dalam persoalan kehidupan beragama/berkeyakinan, tampaknya tak berarti apa-apa jika dikaitkan dengan peristiwa yang nampak dalam masyarakat. Konflik seringkali muncul justru karena di dalamnya ada peran negara, sehingga tidak mengherankan jika negara menjadi aktor utama di balik pelanggaran KBB. Inilah ironi Indonesia. Konflik sebagai kategori sosiologis bertolak belakang dengan pengertian perdamaian dan kerukunan, yang terakhir merupakan hasil dari proses asosiatif, sedangkan yang pertama dari proses disosiatif. Proses asosiatif adalah proses yang mempersatukan; dan proses disosiatif sifatnya menceraikan atau memecah. Konflik sebagai fakta sosial melibatkan minimal dua pihak yang berbeda agama, bukannya sebagai konstruksi khayal (konsepsional) melainkan sebagai fakta sejarah yang masih sering terjadi di jaman sekarang (Hendropuspito, 1983: 151).

Konflik biasanya muncul karena adanya perbedaan kepentingan atau ketika terjadi pertemuan (*crash*) yang bertentangan antara dua belah pihak/kelompok karena persaingan atau kepentingan yang berbeda. Kepentingan universal (meliputi rasa aman, kebahagiaan, harkat kemanusiaan yang bersifat fisik, dan sebagainya), kepentingan spesifik, berupa kemerdekaan, dan kepentingan prioritas, berupa kemauan.

Berdasarkan hasil observasi peneliti dilapangan diketahui bahwa konflik dari pembangunan rumah ibadah didasarkan ketidaknyamanan masyarakat karena adanya pembangunan rumah ibadah di daerah tempat tinggalnya tanpa meminta

izin terlebih dahulu kepada masyarakat yang ada didaerah tersebut. Lurah Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu dalam kedudukan adat merupakan Kepala kerapatan yang beranggotakan Datuk Bendahara Sebagai Guntung Adat, Datuk Tengku Panglima Besar, Datuk Tengku Besar, Datuk Maharajo Rokan, Datuk Maharajo, Datuk Perdano Monti, Datuk Sri Paduko dan Datuk Tando Dirajo. Dalam menjalankan Pemerintahan Harus berdasarkan aturan yang berlaku dengan berlandaskan Undang-undang Dasar 1945 dan Pancasila. Dalam melaksanakan tugas, Seorang Lurah dikotalama harus memperhatikan aspek kearifan lokal suatu daerah atau pun adat istiadat tempatan wajib dijunjung tinggi.

Sehingga dengan adanya keputusan Nogori yang diputuskan secara musyawarah oleh ninik mamak, Tokoh masyarakat pada waktu dulu, secara adat wajib dilaksanakan oleh lurah, karena sebagai Kepala Kerapatan adat. Disisi lain Lurah wajib juga melindungi dan mengayomi warga yang ingin melaksanakan ibadah sesuai agama dan keyakinan yang mereka anut. Hal ini terjadi karena masing-masing tidak bisa mengkedepankan musyawarah, terlebih lagi Panitia Pembangunan rumah Ibadah yang tidak memperhatikan aspek kearifan lokal adat istiadat suatu daerah, kalau di cermati Keputusan Nogori yang diputuskan oleh Ninik Mamak beserta Pemuka masyarakat tidak lah bersifat kaku yang menyulitkan atau mengharamkan, yang diharapkan hanya keterbukaan dengan meminta rekomendasi dari Pemuka Masyarakat, bukan lah sebuah penolakan frontal.

Tokoh-tokoh masyarakat Kelurahan Kotalama ingin setiap warga tinggal di Kelurahan Kotalama bisa menghargai adat-istiadat telah ada sejak zaman

dahulu, dari zaman sebuah Kerajaan yang Bernama Kunto Darussalam. Panitia tidak memahami dari keinginan tokoh-tokoh masyarakat, mereka terlalu meremehkan persyaratan dalam pembangunan sebuah Rumah Ibadah.

4.6. Faktor Penghambat dalam Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam (Rumah Ibadah Tahun 2016-2020)

1. Belum adanya rekomendasi tertulis atas permohonan pendirian rumah ibadah. Dalam pelaksanaan pembangunan tempat ibadah sudah seharusnya mengikuti prosedur dan ketentuan yang sudah ditetapkan, tidak melakukan manipulasi data dalam proses pendiriannya sehingga konflik dalam mendirikan rumah ibadah dapat diminimalisir dengan baik.
2. Tidak melibatkan masyarakat dan ormas keagamaan. Dalam pendirian rumah ibadah terlebih dahulu meminta izin terutama pada masyarakat yang ada di daerah tersebut karena sedikit banyak pasti akan mengganggu kenyamanan masyarakat yang tinggal di daerah tersebut.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan maka dapat diambil kesimpulan yaitu sebagai berikut :

1. Bahwa Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum di Kelurahan Kota Lama Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu (Rumah Ibadah Tahun 2016-2020) belum terlaksana secara maksimal dan perlu ditingkatkan lagi berdasarkan indikator dimensi ide, dimensi kepentingan, dimensi institusi dan dimensi individual. Hal ini disebabkan pembangunan rumah ibadah berupa gereja di Kelurahan Kota Lama dianggap sudah melanggar keputusan Nogori yang menyatakan tidak boleh membangun rumah ibadah di kelurahan kota lama kecuali rumah ibadah agama Islam hal ini dikarenakan pada Kecamatan Kunto Darussalam merupakan tempat kerajaan islam di Kabupaten Rokan Hulu pada zaman dahulu dan itu masih menjadi adat sampai sekarang ini
2. Adapun beberapa hambatan dalam Dinamika Pembangunan Sarana dan Prasarana Umum di Kelurahan Kotalama Kecamatan Kunto Darussalam yaitu belum adanya rekomendasi tertulis atas permohonan pendirian rumah ibadah. Dalam pelaksanaan pembangunan tempat ibadah sudah seharusnya mengikuti prosedur dan ketentuan yang sudah ditetapkan, tidak melakukan manipulasi data dalam proses pendiriannya sehingga

konflik dalam mendirikan rumah ibadah dapat diminimalisir dengan baik. Serta Tidak melibatkan masyarakat dan ormas keagamaan. Dalam pendirian rumah ibadah terlebih dahulu meminta izin terutama pada masyarakat yang ada didaerah tersebut karena sedikit banyak pasti akan mengganggu kenyamanan masyarakat yang tinggal didaerah tersebut.

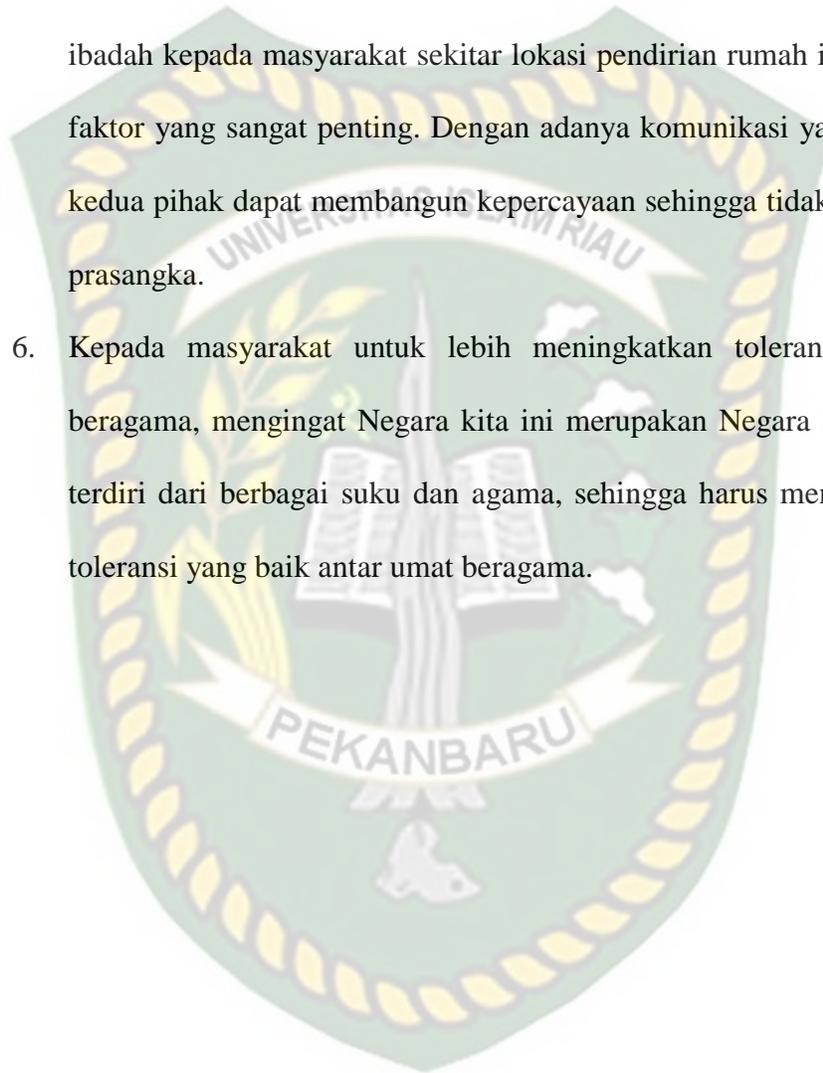
5.2. **Saran**

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka disarankan :

1. Dari segi procedural diharapkan kepada pemerintah baik pemerintah kecamatan maupun pemerintah kelurahan untuk lebih konsisten dalam menegakkan Undang – Undang, Surat Keputusan Bersama 3 Menteri dan Peraturan Daerah mengenai kehidupan beragama.
2. Secara substansial dalam pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan seperti pelaksanaan SKB 3 Menteri dan Peraturan Daerah diharapkan pemerintah untuk tidak memihak dengan pihak manapun serta terlebih dahulu melakukan pendekatan persuasive dan objektif sebelum mengeluarkan keputusan serta tidak mudah terpengaruh oleh pihak manapun.
3. Dari segi tradisional, diharapkan pemerintah melibatkan adat istiadat, tokoh adat, tokoh masyarakat, dan tokoh budaya dalam membuat keputusan.
4. Bagi semua elemen kelompok agama dan juga masyarakat harus terus dilakukan sosialisasi dan pemahaman tentang pentingnya PBM. Dengan

demikian, semua pihak akan menghargai hak – hak semua kelompok agama dengan cara menempuh prosedur yang ditetapkan pemerintah.

5. Kepada pihak gereja, keterbukaan pihak panitia pembangunan rumah ibadah kepada masyarakat sekitar lokasi pendirian rumah ibadah menjadi faktor yang sangat penting. Dengan adanya komunikasi yang baik antara kedua pihak dapat membangun kepercayaan sehingga tidak menimbulkan prasangka.
6. Kepada masyarakat untuk lebih meningkatkan toleransi antar umat beragama, mengingat Negara kita ini merupakan Negara Kesatuan yang terdiri dari berbagai suku dan agama, sehingga harus menerapkan sikap toleransi yang baik antar umat beragama.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku Referensi

- Abdul Wahab, Solichin. 2008. Analisis Kebijakan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara Edisi Kedua. Bumi Aksara. Jakarta.
- Agustino, Leo. 2008. Dasar – Dasar Kebijakan Publik. Alfabeta: Bandung.
- Arriyono dan Siregar, Aminuddin. 1985. Kamus Antropologi. Akademik Pressindo, Jakarta. Hal 4.
- Azwar. Widjaja. (2009). Perencanaan Sebagai Fungsi Manajemen. Jakarta: Penerbit PT. Rineka Cipta.
- Bayu Suryaningrat. 1980. Mengenal Ilmu Pemerintahan. Aksara Baru: Jakarta. Hal 47
- Bagir Manan. 2001. Menyongsong Otonomi Daerah. Pusat Studi Hukum. FH UII Yogyakarta.
- Budiarto, Widodo. 2014. Teori dan Implementasi. Edisi Revisi. Yogyakarta: Andi. Hal 10.
- C.S.T. Kansil, Christine Kansil, Sistem Pemerintahan Indonesia, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008: 142).
- Cst Kansil. Dan Christine ST Kansil, 2005. Sistem Pemerintahan Indonesia, Jakarta, Bumi Aksara, Hlm 21.
- C.A. van Peursen, Strategi Kebudayaan, (Yogyakarta: Kanisius, 1988), hal. 11
- Dadang Supardan. Pengantar Ilmu Sosial Sebuah Kajian Pendekatan Struktural, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2011), hal. 207
- Darmawan, Deni. Metode Penelitian Kuantitatif. PT. Remaja Rosdakarya. Bandung. 2013:163
- Depdikbud, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pustaka Pelajar: Jakarta, 2002, hal. 56
- Dodi Haryono (et al), 2016 Model Penataan Kelembagaan Pemerintahan Kampung Adat Di Kabupaten Siak., 2016. Alaf Riau; Pekanbaru.

- Eko Sutoro, 2015. *Regulasi Baru, Desa Baru, Ide, Misi, dan Semangat UU Desa*. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan transmigrasi republic Indonesia, Jakarta.
- Franciscus Van Ylst. 2008. *Epistemologi Ilmu Pemerintahan*. Disertasi. UI : Depok. Hal 6
- Franciscus Van Ylst. 2008. *Epistemologi Ilmu Pemerintahan*. Disertasi. UI: Depok. Hal.6.
- Garna, Judistira K. 1996. *Ilmu – Ilmu Sosial, Dasar Konsepsi Posisi*. Bandung. Program Pascasarjana Unpad
- Gie The Liang, 1993. *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia, Jilid I Edisi Kedua*. Gunung Agung. Jakarta.
- Hasanuddin, 2009. *Drama Karya dalam Dua Dimensi: Kajian Teori, Sejarah dan Analisis*. Bandung : Angkasa. Hamdi, Muchlis. 2014. *Kebijakan Publik: Proses, analisis, dan partisipasi*. Bogor.
- Hendra nurtjahjo dan Fokky, *Legal Standing Kesataun Masyarakat Hukum Adat dalam Berperkara di Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Penerbit Selemba Humanika, 2010), hlm.10
- Islamy, M. Irfan.2009. *Prinsip-prinsip perumusan kebijaksanaan Negara*.
- Inu Kencana S. 2001. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Refika Aditama: Bandung. Hal 21.
- Kencana, 2001. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Refika Aditama: Bandung. Hal 24.
- Munasef. 1985. *Sistem Pemerintahan di Indonesia*. Gunung Agung: Jakarta. Hal 47
- Mulyadi. 2015. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. In Media. Jakarta.
- Nugroho, Riant. 2014. *Public Policy*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo. Hal 657
- Ndraha, Taliziduhu, 2000. *Ilmu Pemerintahan (Kybernology)*, Jakarta : Rineka Cipta
- Nurcholis Hanif. 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Erlangga. Jakarta. Hlm 81

- Pratama, M. Arszandi, dkk. 2015. Menata kota melalui rencana detail tata ruang (RDTD), Yogyakarta. Andi.229.
- Piotr Sztompka, Sosiologi Perubahan Sosial, (Jakarta: Prenada Media Grup, 2007), hal. 70
- Ratno Lukito. 2008. Hukum Sakral dan Hukum Sekuler (Tangerang: Pustaka Alvabet) Hlm.1
- Rousseau, Jean Jacques. 1986. The Social Contract. Penerjemah, Sumardjo. Jakarta. Erlangga.
- Ridwan, HR.2002. Hukum Administrasi Negara. Raja Grafindo Persada. Jakarta
- Rasyid, Ryass. 2000. Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah. LP3ES. Jakarta.
- Sarundajang. 2002. Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Soetardjo Kartohadikoesoemo, Desa, Balai Pustaka, Jakarta, 1984. Hlm 280
- Soekanto, Kamus Sosiologi. (Jakarta : PT. Grafindo Persada) Hal. 459.
- Sugiyono, 2012. Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan RD. Bandung, Alfabeta.
- Zudan Arif Fakrulloh. Kedudukan dan Penetapan Desa dan Desa Adat Berdasarkan UndangUndang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Jurnal Hukum 'Inkracht', Volume I, Nomor, Nopember 2014 Program Pascasarjana Universitas Borobudur
- Subarsono, AG,. 2011. Analisis Kebijakan Publik (Konsep, teori, dan Aplikasi). Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan.
- Suharno. 2009. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Yogyakarta. UNY Press.
- Suandi, I Wayan. Eksistensi Kebijakan Publik dan Hukum Dalam Penyelenggaraan
- Sulchan Yasyin. (1997). Kamus Lengkap Bahasa Indonesia. Surabaya: Amanah. Pemerintahan Daerah. Jurnal Ilmiah Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Vol.1, No. 1 Tahun 2010. Jakarta:Bumi Aksara Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Syafiie, Inu Kencana. 1994. Sistem Pemerintahan Indonesia. PT. Rineka Cipta. Jakarta.
- Thoha, Miftah. 1995. Kepemimpinan Dalam Manajemen. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Tahir, Arifin. 2014. Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Alfabeta. Bandung. Hal. 55
- Taliziduhu Ndraha. 2003. Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru). Rineka Cipta: Jakarta. Hal 7
- Taliziduhu Ndraha. Dimensi – dimensi pemerintahan Desa. PT Bina Aksara, Jakarta 1981 H. 3
- Taufik dan Isril. 2013. Implementasi peraturan Daerah Badan Permusyawaratan Desa. Jurnal Kebijakan Publik, Vol. 4, No. 2. Halaman 145.
- Usman, Nurdin. 2002. Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Waluyo, 2007. Perpajakan Indonesia, Buku 1 Edisi 7, Salmeba Empat. Jakarta. Hal 47
- W.J.S. Poewadarminta.1966. Kamus Umum Bahasa Indonesia. Jakarta:Balai Pustaka
- Winarno, Budi. 2007. Kebijakan Publik: Teori dan Proses. Yogyakarta: Med Press (Anggota IKAPI).
- Zaidan Nawawi, Manajemen Pemerintahan, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013:8)
- B. Jurnal Penelitian :**
- Mukri Aji, Ahmad. 2014. Identifikasi Potensi Konflik Pra dan Pasca Pendirian Rumah Ibadah di Indonesia dan Upaya Untuk Mengatasinya. E-journal UIKA bogor 107-123
- Firdaus. 2017. Konflik Pembangunan Rumah Ibadah di Desa Punt Kayu Kecamatan Batang Peranap Kabupaten Indragiri Hulu. JOM Fisip Vol 4 No. 2 Oktober 2017.
- Fidiyani, Rini. 2015. Dinamika Pembangunan Rumah Ibadah Bagi Warga Minoritas di Jawa Tengah. Journal Unisbank Semarang.
- Rabitha, Daniel. 2014. Pengelolaan Konflik Rumah Ibadah Melalui Pendekatan Struktural dan Kulturam Kasus Pendirian Vihara Tri Dharma di Kedamaian Kota Bandar Lampung. Jurnal Garuda Vol. 27 No. 3 Tahun 2014.

C. Dokumen Pendukung :

Undang – Undang Dasar 1945

Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2018 tentang Kecamatan

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadah

Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 80 Tahun 2019 tentang kedudukan, Susunan Organisasi, tugas dan fungsi, serta tata kerja Kecamatan

