

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu bentuk kemandirian pemerintah daerah pasca reformasi tercermin dalam undang-undang (UU) nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di mana daerah otonom diberikan kewenangan untuk dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat, termasuk mengelola jalannya pembangunan di daerahnya. Kewenangan tersebut merupakan bentuk desentralisasi pemerintah pusat yang dimaksud untuk mendorong tercapainya pembangunan nasional yang lebih efisien dan tepat sasaran melalui daerah-daerah otonom. Dalam mengelola pembangunan di tingkat daerah, pemerintah daerah bertindak berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 54 tahun 2010 tentang Pembangunan Daerah, dimana daerah otonom mengelola pembangunan daerahnya sesuai potensi yang dimiliki dalam upaya mendukung pembangunan nasional.

Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan (PIPPK) merupakan salah satu bentuk realisasi program untuk menunjang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Bandung ditahun 2015-2018. Prinsip dasar dari pembangunan model PIPPK ini adalah melibatkan masyarakat secara utuh, mulai dari perencanaan sampai pada pelaksanaannya harus diinisiasi oleh masyarakat dan pemerintah berperan sebagai fasilitator yang mengarahkan pembangunannya. Dalam program ini masyarakat Kota Bandung sampai ketinggian Rukun Warga (RW) dilibatkan dalam proses pembangunan

kewilayahan, dan pemerintah ditingkat kelurahan serta kecamatan menjadi *stakeholder* dalam memfasilitasi kegiatan pembangunan masyarakat. Dalam hal pendanaan, yang menjadi sumber dana pelaksanaan PIPPK adalah Anggaran Pendapatan Belanja (APBD) Kota Bandung. (Peraturan Walikota No 281 Tahun 2015)

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan 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. (Undang-Undang Republik Indonesia No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah)

Pemerintah Kota Bandung dibawah pimpinan Ridwan Kamil menjalankan kewenangannya mengelola pembangunan daerah melalui aktivitas kebijakan dan berbagai program pembangunan. Salah satunya yang mendapat perhatian banyak yaitu program pembangunan daerah dengan nama Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan atau disingkat PIPPK. Program ini telah dirumuskan sejak 2015 lalu dan dituangkan menjadi sebuah kebijakan dalam Peraturan Walikota Bandung Nomor 281 Tahun 2015. (<https://www.google.co.id/url?q=http://repository.unpas.ac.id/30441/3/13>)

Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan selanjutnya disingkat PIPPK merupakan program yang dilimpahkan kepada satuan kerja perangkat daerah kewilayahan, yang didasari oleh konsep pemberdayaan masyarakat. Maksud dilaksanakan PIPPK yaitu untuk meningkatkan tugas, peran,

dan fungsi aparat kewilayahan beserta seluruh stakeholder lembaga Kemasyarakatan Kelurahan dalam rangka percepatan pelaksanaan pembangunan melalui pengembangan pemberdayaan masyarakat. Tujuan PIPPK itu sendiri untuk mewujudkan sinergitas kinerja aparat kewilayahan dengan lembaga kemasyarakatan kelurahan dalam melaksanakan PIPPK yang berbasis pada pemberdayaan masyarakat.

Kegiatan pembangunan dan pemberdayaan melalui program ini telah secara jelas diatur dalam peraturan walikota No. 281 Tahun 2015, sehingga kegiatan yang dilaksanakan lembaga kemasyarakatan nantinya menjadi lebih terarah dengan batasan-batasan program masing-masing. Seperti untuk lembaga RW ruang lingkup kegiatannya di prioritaskan meliputi aspek infrastruktur, sosial kemasyarakatan, penguatan kelembagaan RW, pelaksanaan ketertiban, kebersihan, dan keindahan di lingkup RW, serta pemberdayaan dan inovasi ekonomi lokal.

Kelurahan Cisaranten Binaharapan sebagai salah satu Kelurahan yang berada di Kota Bandung, telah melaksanakan PIPPK selama 3 tahun ini. Adapun pembangunan wilayah yang dimaksud dalam program ini adalah pembangunan sarana penunjang dengan ruang lingkup tertentu yang dikoordinasi melalui lembaga kemasyarakatan yakni Rukun Warga (RW), Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) Kelurahan, Karang Taruna Kelurahan, dan Tim Penggerak Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (TP-PKK) Kelurahan.

Peneliti juga membandingkan permasalahan dengan Kelurahan Pasir Endah akan tetapi permasalahan yang ada hanya tentang permasalahan pendanaannya

saja, sedangkan di Kelurahan Cisaranten Binaharapan ini banyak program yang belum efektif atau belum berjalan sesuai apa yang diperintahkan oleh walikota Bandung.(wawancara dengan Sekertaris Kelurahan Pasir Endah, Ibu Imas)

Pada observasi awal yang dilakukan peneliti menemukan beberapa masalah yang terjadi dalam proses implementasi PIPPK diwilayah Kelurahan Cisaranten Binaharapan. Masalah tersebut adalah lemahnya kompetensi *stakeholder* dalam memahami dan melaksanakan kebijakan PIPPK, sehingga hasil programnya kurang optimal. Fenomena yang terjadi dalam pelaksanaan PIPPK pada kelurahan Cisaranten Binaharapan yaitu rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan kewilayahan masih terlihat rendah. Pada pelaksanaannya, masih terjadi keterbatasan partisipasi masyarakat dalam menentukan pembangunan, terindikasi dari tidak dibuatnya media komunikasi sebagai wadah aspirasi masyarakat. Sehingga yang terjadi adalah pembangunan yang dihendaki oleh sebagian orang saja, padahal jelas disebutkan dalam Perwal No 281 Tahun 2015 bahwa PIPPK ini bertumpu pada pembangunan manusia dengan upaya memberdayakan masyarakatnya. (Hasil observasi awal dan dialog dengan bapak lurah kelurahan Cisaranten Binaharapan, pada 31 Oktober 2018)

Dari fenomena tersebut berkembang beberapa permasalahan dalam pelaksanaan PIPPK di Kelurahan Cisaranten Binaharapan. Seperti, adanya penggunaan dana yang kurang terencana yang berakibat pada pembangunan dilingkungan masyarakat terkesan setengah-setengah dan tidak meratanya dana yang telah dijanjikan oleh Walikota Bandung sebesar 100.000.000. Banyak jalan diperbaiki melalui PIPPK tetapi dalam waktu kurang dari dua bulan aspalnya

sudah rusak parah. (Hasil observasi awal dan dialog dengan bapak lurah kelurahan Cisaranten Binaharapan, pada 31 Oktober 2018)

Terjadinya pembangunan yang kurang tepat sasaran (tepat guna) bahkan cenderung mubajir. Salah satu contohnya yaitu pengadaan pot tanaman di pinggir jalan melalui anggaran PIPPK, padahal masih banyak infrastruktur masyarakat yang lebih bermanfaat belum secara maksimal tersentuh pembangunan seperti sarana masjid, posyandu, poskamling dan yang lainnya.

Dalam kegiatan administrasi, permasalahan yang ditemukan yaitu tidak lengkapnya dokumen atau catatan hasil monitoring dan evaluasi pelaksanaan PIPPK oleh pihak kecamatan. Sedangkan jelas dalam petunjuk teknis pelaksanaan PIPPK (lampiran Perwal PIPPK) adanya format laporan Monitoring dan evaluasi yang harus dilakukan oleh pihak kecamatan selaku *stakeholder*. Temuan yang diuraikan di atas sangat mungkin disebabkan oleh lemahnya kompetensi SDM yang menjadi *stakeholder* atau implementasi dalam memahami dan mengimplementasikan kebijakan PIPPK.

Selain menangkap permasalahan yang terjadi di lapangan, beberapa informasi didapat pula dari wawancara kepada pihak kelurahan. Dalam dialognya pihak kelurahan melalui Kelurahan Cisaranten Binaharapan yaitu bapak Deden Mardeni Menyatakan bahwa kurang optimalnya implementasi PIPPK dipengaruhi oleh SDM yang mengisi jabatan dalam lembaga kemasyarakatan. Menurutnya, jika kemampuan SDM di lembaganya baik maka PIPPK pun berjalan baik begitupun sebaliknya, karena sebuah pembangunan akan diawali oleh perencanaan dan yang merumuskan atau membuat perencanaan adalah manusia (SDM). Selain itu pihak

kecamatan melalui Tim Pengarah PIPPK (TP-PIPPK) berperan melakukan pengarahan, monitoring serta evaluasi dari seluruh pelaksanaan PIPPK. (Hasil observasi awal dan dialog dengan bapak lurah kelurahan Cisaranten Binaharapan, pada 31 Oktober 2018)

Dari temuan observasi di atas, peneliti mengembangkan rumusan masalah yang mencakup penelitian ini yaitu bagaimana implementasi kebijakan PIPPK tahun 2017 di Kelurahan Cisaranteun Binaharapan. Lebih khusus peneliti ingin mengidentifikasi kondisi serta kompetensi sumber daya manusia yang menjadi implementor atau *stakeholder*-nya. Sehingga kondisi tersebut berimplikasi pada kurang efektifnya implementasi program tersebut. Pada penelitian ini, peneliti bermaksud untuk mendeskripsikan proses implementasi kebijakan PIPPK di Kelurahan Cisaranten Binaharapan pada tahun 2017. Serta memaparkan kondisi yang terjadi secara mendalam, bagaimana semua unsur yang bersangkutan dengan PIPPK dapat mempengaruhi proses implementasi program pembangunan daerah ini. Berdasarkan pemaparan di atas, peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian lebih lanjut lagi mengenai implementasi kebijakan program pembangunan daerah Kota Bandung, khususnya pelaksanaannya oleh Kelurahan Cisaranten Binaharapan pada tahun 2017. Hasil penelitian ini kemudian akan dipaparkan dalam bentuk skripsi yang diberi judul :**“Implementasi Kebijakan Peraturan Walikota Bandung No 281 Tahun 2015 Tentang Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan (PIPPK) pada Kelurahan Cisaranten Binaharapan Kecamatan Arcamanik Kota Bandung Tahun 2017”**

B. Fokus dan Lokus Penelitian

1. Fokus

Penelitian ini difokuskan terhadap implentasi kebijakan peraturan walikota Bandung No 281 tahun 2015 tentang program inovasi pembangunan dan pemberdayaan kewilayahan (PIPPK) pada Kelurahan Cisaranten Binaharapan Kecamatan Arcamanik Kota Bandung Tahun 2017

2. Lokus Penelitian

Kelurahan Cisaranten Binaharapan Kecamatan Arcamanik Kota Bandung

C. Rumusan Masalah

Bagaimana Implementasi Kebijakan peraturan Walikota Bandung No 281 Tahun 2015 tentang Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan (PIPPK) pada Kelurahan Cisaranten Binaharapan Kecamatan Arcamanik Kota Bandung Tahun 2017?

D. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan ini yaitu untuk mengetahui Implmentasi Kebijakan peraturan Walikota Bandung No 281 Tahun 2015 tentang Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan (PIPPK) pada Kelurahan Cisaranten Binaharapan Kecamatan Arcamanik Kota Bandung Tahun 2017

E. Manfaat dan Kegunaan

1. Manfaat Penelitian

a. Secara Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi ilmu pengetahuan dan ilmu administrasi publik khususnya kebijakan publik dan dapat dijadikan bahan evaluasi dan masukan untuk proses penelitian selanjutnya tentang implementasi program inovasi pembangunan dan pemberdayaan kewilayahan (PIPPK).

b. Secara Praktis

1) Untuk pemerintah

(daerah, Kecamatan, Kelurahan) Kota Bandung Peneliti ini diharapkan dapat mengetahui sejauh mana implementasi program PIPPK dan juga sebagai bahan masukan, pertimbangan dan evaluasi dalam melaksanakan kebijakan baik itu anggaran, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat ke depannya.

2) Untuk Penulis

Penelitian ini dapat menambah pengetahuan atau wawasan penulis berkaitan dengan penelitian Ilmu Administrasi Publik konsentrasi Kebijakan Publik.

3) Untuk Pihak Lain

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya penelitian-penelitian lain yang sejenis yang telah ada dan dapat dijadikan bahan perbandingan dengan penelitian-penelitian berikutnya.

2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian, yaitu sebagai berikut:

a. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya pengetahuan yang berkaitan dengan kebijakan dan pembangunan.

b. Kegunaan Praktis

- 1) Bagi peneliti, seluruh rangkaian kegiatan penelitian diharapkan menambah wawasan pribadi dan menjadi pengalaman berharga dalam menerapkan pengetahuan yang telah di dapatkan selama proses kuliah.
- 2) Bagi lembaga (universal), hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan rujukan bagi peneliti (mahasiswa) lain yang akan melakukan penelitian terkait implementasi kebijakan dan/atau pembangunan.
- 3) Bagi instansi (Kelurahan dan Kecamatan), hasil penelitian ini dapat menjadi bahan masukan dalam mengevaluasi pelaksanaan program pemerintahan saat ini (PIPPK) dan program selanjutnya.

F. Kerangka Pemikiran

Chandler dan Plano dalam Keban dikutip oleh Pasolong (2013:7) mengatakan bahwa Administrasi Publik adalah proses dimana sumber daya dan personal publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan,

mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.

Untuk mengetahui implementasi dalam sebuah program atau kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah pusat atau pun daerah dapat diketahui melalui proses sumber daya aparatur pemerintah dalam pelaksanaan program atau partisipasi masyarakat yang menjalankan sebuah kebijakan yang telah dibuat. Untuk itu harus dilaksanakannya tatanan administrasi publik yang baik dalam pengimplmentasian suatu program atau kebijakan yang telah dibuat.

Menurut Woll dalam buku Lilis Yuaningsih (2016:16) menurutnya kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Implementasi kebijakan publik yang saat ini masih banyak mengalami permasalahan dalam teknisnya bisa dilihat dari ketercapaian program yang dijalankan, untuk itu segala cara dilakukan pemerintah untuk memecahkan permasalahan tersebut dalam pencapaian program implementasi kebijakan publik seperti memecahkan masalah dalam program kebijakan yang tidak berjalan sesuai apa yang telah ditetapkan oleh undang-undang dengan cara memperbaiki langsung program yang dibuat ataupun mempengaruhi masyarakat untuk membantu dalam pencapaian program tersebut.

Hal yang lebih penting dalam kebijakan adalah implementasi kebijakan, George c. Edwars III dalam Engkus (2017:220) mengemukakan beberapa 4

(empat) variable yang mempengaruhi implementasi kebijakan yakni komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur organisasi.

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan model implementasi yang dikembangkan oleh Edward III atas pertimbangan kesesuaiannya dengan kondisi operasional lapangan. Adapun model Edward III mengajukan empat faktor atau variable yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Empat variable atau faktor tersebut meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur organisasi.

1. Komunikasi (*communication*)

Menurut Engkus dalam buku Perspektif Kebijakan Publik (2017:221). Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik sehingga setiap keputusan kebijakan-kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (dikomunikasikan) ke bagian personal yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variable komunikasi tersebut yaitu indikator transmisi,

penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian, hal ini disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.

indikator kejelasan, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan, ketidak jelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, namun para pelaksana membutuhkan kejelasan informasi dalam melaksanakan kebijakan agar tujuan yang hendak dicapai dapat diraih sesuai konten kebijakan. indikator konsistensi, perintah yang diberikan dalam pelaksanaan sesuatu komunikasi haruslah konsisten. Ini karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana dilapangan.

2. Sumber Daya (*Resources*)

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

Menurut Engkus dalam buku *Perspektif Kebijakan Publik* (2017: 222-223). Dalam mengimplementasikan kebijakan, indikator sumber daya

terdiri dari beberapa elemen, yaitu staf, sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau sumber daya (SDM), informasi dalam implementasi kebijakan informasi mempunyai dua bentuk yaitu informasi yang berhubungan dan informasi mengenai data kepatuhan dari pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang ditetapkan. Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Fasilitas, juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan.

3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. (Deddy Mulyadi, 2016:68)

Menurut Engkus dalam buku *Perspektif Kebijakan Publik* (2017:223-224) Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variable disposisi, menurut Edward III yaitu, efek disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Oleh karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang

memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan lebih khusus lagi pada kepentingan warga.

Melakukan pengamatan birokrasi, dalam konteks ini Edward III mensyaratkan bahwa implementasi kebijakan harus dilihat juga dalam hal pengaturan birokrasi. ini merujuk pada perujukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas, dan kompetensinya.

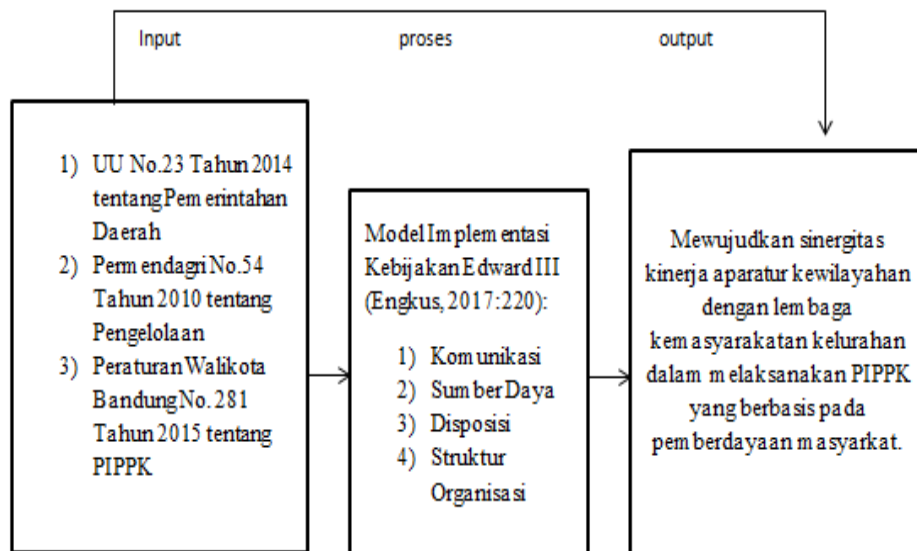
Insentif Edward III menyatakan bahwa salah satu teknis yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Pada umumnya rang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan.

4. Struktur Biroksasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Menurut Engkus dalam buku *Perspektif Kebijakan Publik* (2017:224) Walaupun sumber-sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasikan karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menurut adanya kerjasama banya orang, ketidak struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber daya menjadi tidak efektif dan tidak termotivasi sehingga menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan kordinasi dengan baik.

Atas dasar berbagai teori dan penjelasan yang telah disampaikan diatas mengenai kebijakan publik, pentingnya tahap implementasi, sampai faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya implementasi menurut Edward III. Maka, penelitian merumuskan kerangka pemikiran dalam penelitian ini dalam bentuk diagram sebagai berikut:



Gambar I.I

Kerangka Pemikiran

G. Asumsi

Pelaksanaan Program Inovasi/Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan (PIPPK) di Kelurahan Cisaranten Binaharapan akan berjalan baik berdasarkan faktor komunikasi, sumber daya yang ada, disposisi dari stakeholdernya, dan struktur birokrasi.