

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan pada hakikatnya ialah sebuah pengintegrasian suatu proses, di mulai dari perencanaan, pengadaan sarana dan prasarana, pembinaan dan pengawasan, pelaporan serta pemeliharaan yang dilakukan secara berkesinambungan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut dapat tercipta melalui pelbagai upaya antara lain, mulai dari penanggulangan kemiskinan, pemenuhan akan hak kebutuhan pokok, mengembangkan potensi ekonomi lokal, infrastruktur, optimalisasi sumberdaya alam dan lingkungan secara berkelanjutan (Raharjo, 2020: 59). Dalam hal ini pemerintah pusat dan daerah baik kota atau pun kabupaten tidak sepenuhnya menjadi aktor yang mengsucceskan suatu kegiatan atau program pembangunan, melainkan juga harus dilaksanakan serta didukung oleh setiap komponen masyarakat (Wijayanti, 2016: 188).

Semenjak digulirkannya kebijakan otonomi daerah, sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, di mana setiap daerah diberikan kewenangan dan keleluasaan untuk menangani dan memajukan daerahnya masing-masing, berdasarkan prioritas yang telah disesuaikan dengan kondisi daerah. Dengan demikian, bahwa pembangunan menjadi salah satu tugas utama, baik di pemerintah pusat, dan daerah kabupaten/kota, dengan melibatkan *stakeholder* atau aktor

lain dalam memecahkan pelbagai problematika. dengan harapan dapat meningkatkan kreativitas di setiap daerah. Bahkan memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat.

Menjawab atas respon perkembangan zaman yang terjadi pemerintah Kota Bandung mampu menanggapi momentum ini sebagai peluang menuju demokratisasi pembangunan lokal dan membangun kolaborasi antar *stakeholder*, dengan meluncurkan suatu inovasi yakni Program Inovasi Pembangunan Pemberdayaan Kewilayahan (PIPPK). Program ini kali pertama tercantum dalam Perwali Kota Bandung Nomor 436 Tahun 2015. Selama perkembangannya, telah banyak melakukan perubahan. Kini perubahan terakhir berbunyi Peraturan Wali Kota Bandung Nomor 15 Tahun 2020, yang menjabarkan tentang bagaimana pedoman teknis pelaksanaan pippk Kota Bandung.

Secara sederhana pippk ialah program yang mengedepankan konsep pemberdayaan dengan, dilimpahkannya program tersebut kepada unit satuan kerja perangkat daerah kewilayahan, yakni kelurahan. Program ini juga menjadi sebuah aktualisasi dari konsep desentralisasi, dimana energi kekuatan pembangunan disebarkan secara merata ke seluruh wilayah Kota Bandung. Selain itu, sejalan dengan tujuan dari Bandung *Empowerment City*, yaitu melalui PIPPK terdapat semangat kebersamaan, desentralisasi, dan mendorong kemampuan *leadership* aparatur (Alia & Maulana, 2019: 210). Sehingga melalui PIPPK pula lah dapat meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Bahkan menjadi program unggulan Kota Bandung (Isakh et al., 2020: 88). Hal ini terbukti bahwa pada tahun 2019 program ini telah banyak membangun infrastruktur dan non infrastruktur di seluruh Kota Bandung.

Berdasarkan Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban (LKPJ) Wali Kota Bandung akhir tahun anggaran 2019, menyatakan bahwa pada tahun 2019 PIPPK berhasil merealisasikan 24 kegiatan Infrastruktur. Mulai dari perbaikan jalan lingkungan sepanjang 391.513 m², perbaikan gorong-gorong sepanjang 32.707 m², pembuatan/perbaikan bank sampah sebanyak 17 unit, pembuatan sumur resapan & biopori di 69 titik, penerangan jalan lingkungan & umum 1.366 titik, perbaikan mck umum 11 unit, dan masih terdapat 18 kegiatan infrastruktur lagi yang terealisasi pada tahun 2019. Sedangkan pada kegiatan non-infrastruktur, berhasil merealisasikan kegiatan hari besar, sosialisasi pencegahan stunting, kegiatan makan bersama warga kurang sejahtera & yatim, pelatihan dalam rangka usaha ekonomi kreatif (UEP), BBGRM & kerja bakti, kegiatan bakti sosial & penyelenggaraan kesejahteraan sosial, dan 14 kegiatan lain yang terealisasi.

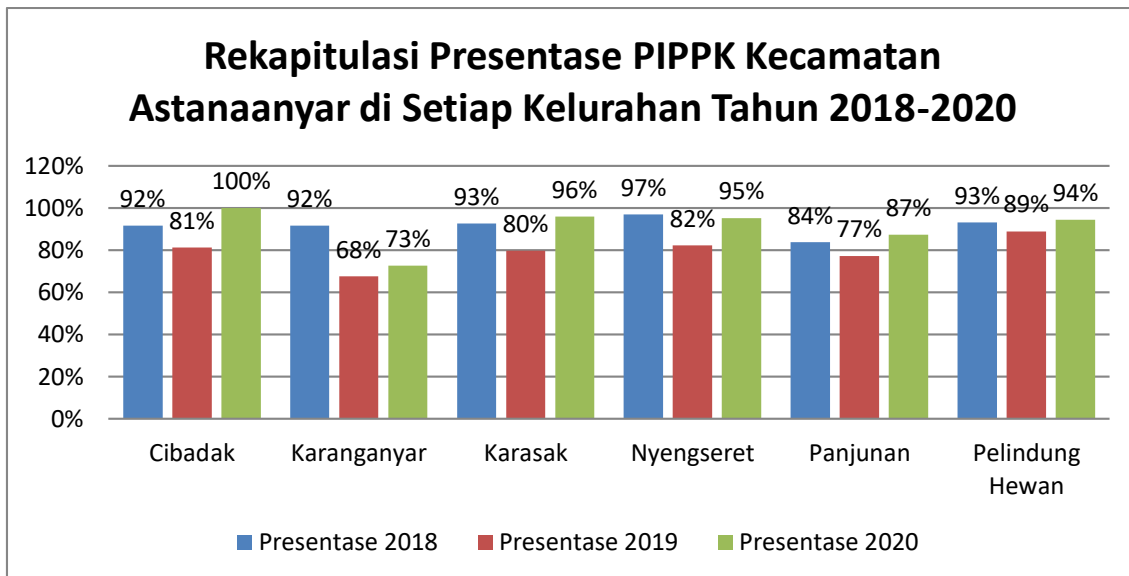
Selain itu, di lansir (Humas.Bandung.go.id, 2019b), bahwa hingga bulan November 2019 persentase pencapaian PIPPK di setiap Kecamatan sekitar 90 persen. Keberhasilan PIPPK tidak hanya dari presentase ini saja, melainkan tetap memerhatikan daya penyerapan manfaat bagi masyarakat (Humas.Bandung.go.id, 2019a). Oleh karena itu, pelaksanaan PIPPK lebih mengedepankan nilai-nilai demokratis, kehidupan yang lebih baik, menghargai hak dan aspirasi masyarakat yang direfleksikan dalam wujud pemberdayaan (Humas.Bandung.go.id, 2019b).

Terwujudnya komitmen bersama dan konsistensi perencanaan dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan di Kelurahan merupakan sasaran dari PIPPK,

dengan tetap berorientasikan pada pembangunan masyarakat. Selain itu, melalui pendekatan desentralisasi, kolaborasi dan inovasi, memenuhi kebutuhan masyarakat dan didukung sistem pendampingan, pengawasan dan pengendalian yang efektif. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan ini mengalami beberapa kendala, seperti halnya pelaksanaan PIPPK di Kelurahan Panjunan Kecamatan Astanaanyar Kota Bandung.

Pada Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban (LKPJ) Wali Kota Bandung akhir tahun anggaran 2019, dipaparkan bahwa kecamatan astanaanyar yang hanya bisa merealisasi kegiatan sebesar 75% saja. Hal ini disebabkan oleh kegiatan PIPPK di lingkup RW realisasinya kecil dan lambat, karena astanaanyar pada tahun 2019 menerapkan pola swakelola tipe 4 (melalui pokmas) (LKPJ Wali Kota Bandung Akhir Tahun Anggaran 2019, 2020: 293). Pada tahun 2018 realisasi anggaran kegiatan PIPPK mencapai 92%, sedangkan pada tahun 2019 hanya mencapai 80%. Kemudian pada tahun 2020 menjadi 91%. Selain itu, letak wilayah yang berada di pusat kota yang ikut memengaruhi respon masyarakat terhadap PIPPK sehingga belum optimal, tentu hal ini bergantung kepada aparat kewilayahan itu sendiri untuk bisa mengkoordinir masyarakatnya. Hal ini bisa dibuktikan pada data rincian presentase realisasi anggaran dari masing-masing Kelurahan, sebagaimana berikut:

Grafik 1.1 Rekapitulasi PIPPK Kecamatan Astanaanyar Tahun 2018-2020



Sumber: Bagian Program dan Keuangan Kecamatan Astanaanyar, diolah peneliti (2021)

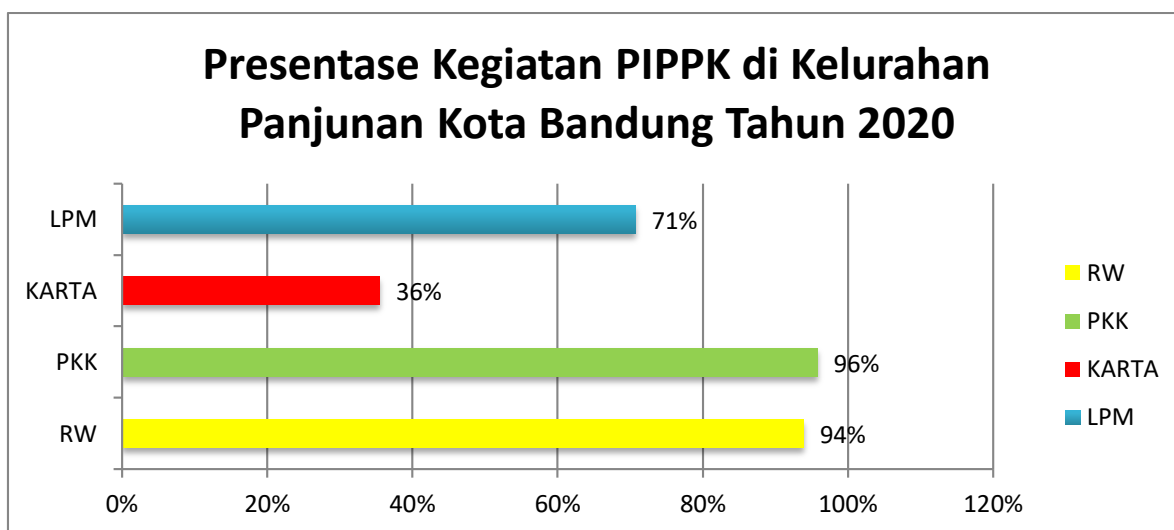
Dari grafik di atas bisa dilihat bahwa persentase kegiatan PIPPK Pada tahun 2018-2020 mengalami fluktuasi atau bisa dikatakan kenaikan dan penurunan pada tiga tahun tersebut. Pada tahun 2018 persentase kegiatan PIPPK di Kecamatan Astanaanyar mencapai 92%, dengan persentase Kelurahan tertinggi mencapai 97% dan persentase terendah mencapai 84%. Sedangkan, pada tahun 2019 persentase kegiatan PIPPK justru menurun hanya mampu mencapai 80%, dengan persentase Kelurahan tertinggi mencapai 89% dan persentase terendah mencapai 68%. Namun, pada tahun 2020 persentase kegiatan PIPPK di Kecamatan Astanaanyar kembali mengalami kenaikan yang signifikan mencapai 91%, dengan persentase Kelurahan tertinggi mencapai 100% dan persentase terendah mencapai 73%.

Rendahnya persentase dan realisasi baik itu anggaran ataupun kegiatan PIPPK Kecamatan Astanaanyar disebabkan oleh beberapa Kelurahan yang dalam pelaksanaan

program masih belum optimal. Kelurahan tersebut adalah Kelurahan Panjunan, dan Kelurahan Karanganyar. Jika dilihat lebih seksama bahwa Kelurahan Panjunan merupakan satu-satunya Kelurahan yang selama tahun 2018 hingga 2020 belum pernah mencapai persentase lebih dari 87% dan selalu berada di posisi tiga terendah persentase kegiatan PIPPK. Dengan begitu, peneliti bermaksud untuk mencari informasi bagaimana pelaksanaan program ini diterapkan atau dijalankan dan dapat mewujudkan komitmen dan konsistensi perencanaan melalui pendekatan kolaborasi, inovasi, dan desentralisasi.

Berdasarkan hasil wawancara pada penelitian tahap awal peneliti dengan PLT Lurah Panjunan yang menjelaskan bahwa masih terdapat hambatan dalam melaksanakan PIPPK. Selain itu terdapat faktor lain yang memengaruhi akan kurang berjalan optimalnya program ini seperti, kurangnya kerja sama antar aktor yang berperan dalam pelaksanaan kegiatan PIPPK di Kelurahan Panjunan, rendahnya kepercayaan antara sesama lembaga di tingkat Kelurahan dan belum terjalin kolaborasi yang baik antar aktor, kurangnya sumberdaya manusia yang mumpuni dalam pelaksanaan PIPPK, bahkan hal ini diperparah dengan kurangnya kesiapan dari salah satu aktor teknis penyelenggaraan dalam pelaksanaan PIPPK. Hal ini dibuktikan dengan data grafik persentase kegiatan PIPPK di Kelurahan Panjunan tahun 2020, sebagaimana berikut:

Grafik 1.2 Presentase Kegiatan PIPPK di Kelurahan Panjunan Kota Bandung



Sumber: Bagian Ekonomi dan Pembangunan Kelurahan Panjunan, diolah peneliti (2021)

Grafik 1.3 di atas, menunjukkan bahwa Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan (LKK) yang berperan aktif dalam kegiatan PIPPK dan memiliki persentase tinggi yaitu, Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (PKK) 96%, disusul oleh Rukun Warga (RW) 94%. Sedangkan LKK yang masih belum optimal yakni, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) 71%, dan LKK yang paling lambat dalam merealisasikan kegiatan atau anggaran ialah Karang Taruna (Karta) 36%.

Melihat persentase yang kurang optimal dan fenomena yang terjadi, peneliti mencoba mencari informasi dan menggunakan pisau analisis, dengan meminjam ungkapan (Ansell & Gash, 2007: 544) yang mengatakan bahwa kemunculan konsep tata kelola kolaboratif sebagai sebuah respon terjadinya kegagalan dalam implementasi kebijakan atau program. Selain itu, optimalisasi peran aktor-aktor dalam PIPPK dapat dilakukan dengan menerapkan *collaborative governance* yang melibatkan para stakeholder lembaga publik atau non-publik dalam proses pengambilan suatu keputusan

yang bersifat kolektif dan formal, dengan tetap berorientasi pada consensus bersama, dan deliberative serta mengelola program-program publik (Ansell & Gash, 2007: 544).

Collaborative governance mendorong upaya bersama dari pemangku kepentingan dan *non-state* untuk bekerja sama dalam mengatasi pelbagai problematika yang kompleks melalui pengambilan keputusan bersama dan implementasinya (Islamy, 2018: 3). Selain itu, menurut Emerson et al., (2011) menggambarkan tata kolela kolaboratif atau yang mereka sebut rezim pemerintahan kolaboratif (*collaborative governance regime*) sebagai sebuah proses dalam pengambilan keputusan kebijakan publik yang melibatkan berbagai komponen secara konstruktif melintasi batas-batas lembaga publik, mulai dari tingkat pemerintahan dan/atau sektor umum, sipil, dan pribadi, untuk mewujudkan tujuan bersama.

Model *Collaborative Governance Regime* Emerson et al., (2011) ini, memiliki beberapa dimensi utama, yaitu; 1). *System Context* (Konteks Sistem Umum) yang mencakup kondisi sumberdaya, keterhubungan jaringan (komunikasi), dan lain sebagainya; 2). *Drivers*, yang mencakup leadership, consequential, deliberation, dan determination; 3). *Collaborative Dynamics* (Dinamika Kolaboratif). Selain itu, di dalam dinamika kolaboratif, terdapat tiga komponen interaktif: 1) keterlibatan berprinsip, 2) motivasi bersama, dan 3) kapasitas untuk tindakan kolektif. Ketiga komponen dinamika kolaboratif ini, bekerjasama dalam cara yang interaktif dan berulang untuk menghasilkan tindakan kolaboratif atau langkah-langkah yang diambil untuk melaksanakan tujuan bersama dari *Collaborative Governance*. Bahkan, tiga komponen dinamika kolaboratif ini relevan dengan permasalahan dan fenomena yang terjadi,

sekaligus untuk dapat mengetahui sejauhmana tindakan kolaborasi yang terjalin dalam PIPPK di Kelurahan Panjunan Kota Bandung.

Melalui penjabaran latar belakang masalah di atas, dalam penelitian ini akan mencoba mengkaji lebih mendalam tentang pelaksanaan PIPPK secara dinamika kolaboratif di Kelurahan Panjunan Kota Bandung. Peneliti sadar masih belum banyak riset/penelitian yang membahas dinamika Kolaboratif di dalam program ini, dengan mengambil judul: **Pelaksanaan Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan Secara Dinamika Kolaboratif Studi di Kelurahan Panjunan Kota Bandung.**

B. Identifikasi Masalah

Melalui latar belakang penelitian diatas, teridentifikasi beberapa permasalahan, sebagaimana berikut:

1. Kurangnya kerja sama dan komitmen antar aktor yang berperan dalam pelaksanaan kegiatan PIPPK di Kelurahan Panjunan
2. Rendahnya kepercayaan antara sesama lembaga di tingkat Kelurahan dan belum terjalin kolaborasi yang baik antara pemerintah dengan pihak swasta.
3. Adanya sumberdaya yang kurang optimal dalam pelaksanaan kegiatan PIPPK di Kelurahan Panjunan

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang peneliti paparkan di atas maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan *principle engagement* (keterlibatan berprinsip) dalam Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan di Kelurahan Panjunan Kota Bandung?
2. Bagaimana pelaksanaan *shared motivation* (motivasi bersama) dalam Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan di Kelurahan Panjunan Kota Bandung?
3. Bagaimana pelaksanaan *capacity for joint action* (kapasitas untuk bertindak kolektif) dalam Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan di Kelurahan Panjunan Kota Bandung?

D. Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dan tujuan dalam penelitian ini, antara lain:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan prinsip keterlibatan (*principle engagement*) yang dilakukan dalam Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan di Kelurahan Panjunan Kota Bandung?
2. Untuk mengetahui pelaksanaan berbagi motivasi (*Shared Motivation*) yang dilakukan dalam Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan di Kelurahan Panjunan Kota Bandung?

3. Untuk mengetahui pelaksanaan kapasitas untuk bertindak kolektif (*Capacity for Joint Action*) yang dilakukan dalam Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan di Kelurahan Panjunan Kota Bandung?

E. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian antara lain:

1. Aspek teoritis. Hasil diharapkan dapat memberi sumbangsih pemikiran dalam pengembangan kajian yang berkaitan dengan dinamika kolaboratif serta dapat berguna dalam dalam pengembangan Ilmu Administrasi Publik, Khususnya pada kajian *Governance* dan *Collaborative Governance*
2. Aspek praktis yaitu untuk dijadikan dasar pertimbangan bagi para pihak dalam pengembangan Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan terutama dalam meningkatkan kualitas sumberdaya manusia unggul dan dalam merealisasikan rencana strategis pemerintahan Kelurahan Panjunan Kota Bandung

F. Kerangka Pemikiran

Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan Kota Bandung, dengan landasan hukum Peraturan Wali Kota Bandung Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan Kota Bandung. Program ini melibatkan berbagai pihak yang miliki

kepentingan dalam memenuhi kebutuhan pembangunan lokal dan mewujudkan sinegritas antara aparat kewilayahan.

Kenyataannya dalam pelaksanaannya masih menjumpai pelbagai permasalahan, sebagaimana yang terjadi di Kelurahan Panjunan Kota Bandung. Permasalahan yang ada dalam pelaksanaan PIPPK di Kelurahan Panjunan bisa diukur secara kualitatif dengan cara melihat sejauhmana kolaborasi dalam PIPPK, sebagaimana menurut Ansell & Gash, (2007: 544) yang megatakan bahwa kemunculan konsep tata kelola kolaboratif sebagai sebuah respon terjadinya kegagalan dalam implementasi kebijakan atau program.

Melalui kolaborasi optimalisasi peran aktor-aktor dalam PIPPK dapat dilakukan dengan melibatkan para *stakholder* lembaga publik atau non-publik dalam proses pengambilan suatu keputusan yang bersifat kolektif, dengan tetap berorientasi pada konsensus bersama, dan konsultatifserta mengelola program-program publik, sesuai dengan sasaran PIPPK untuk mewujudkan komitmen bersama dan konsistensi perencanaan dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan di kewilayahan melalui pendekatan kolaborasi, inovasi dan desentralisasi.

Dengan begitu, peneliti ingin mengetahui bagaimana kolaborasi yang ada di PIPPK dalam menjalankan proses pembangunan di Kelurahan Panjunan, melalui pengukuran dinamika kolaborasi menurut Emerson & Nabatchi, (2015). Peneliti menggunakan teori Emerson & Nabatchi, (2015), karena merupakan satu-satunya teori yang memuat tentang dinamika kolaborasi dan merupakan teori yang cenderung tidak kaku serta sesuai dengan pelaksanaan PIPPK. Di mana aktor yang terlibat di dalam

PIPPK tidak hanya lembaga formal saja, melainkan bisa melintasi batas-batas lembaga publik, mulai dari tingkat pemerintahan dan/atau sektor umum, sipil, dan pribadi, untuk mewujudkan tujuan bersama. Selain itu, menurut Emerson & Nabatchi, (2015) rezim pemerintahan kolaboratif (*collaborative governance regime*) sebagai sebuah proses dalam pengambilan keputusan kebijakan publik yang melibatkan berbagai komponen secara konstruktif. Dimensi dalam *collaborative governance regime* ialah; 1). Context System; 2). *Drivers*; dan terakhir 3). *Collaborative Dynamics* (Dinamika Kolaboratif). Untuk melihat sejauh mana kolaborasi pelaksanaan PIPPK di Kelurahan Panjunan, maka teori Emerson & Nabatchi, (2015) yang berfokus pada dinamika kolaboratif, yaitu 1) Prinsip keterlibatan, 2) Berbagi motivasi, dan 3) kapasitas untuk tindakan kolektif.

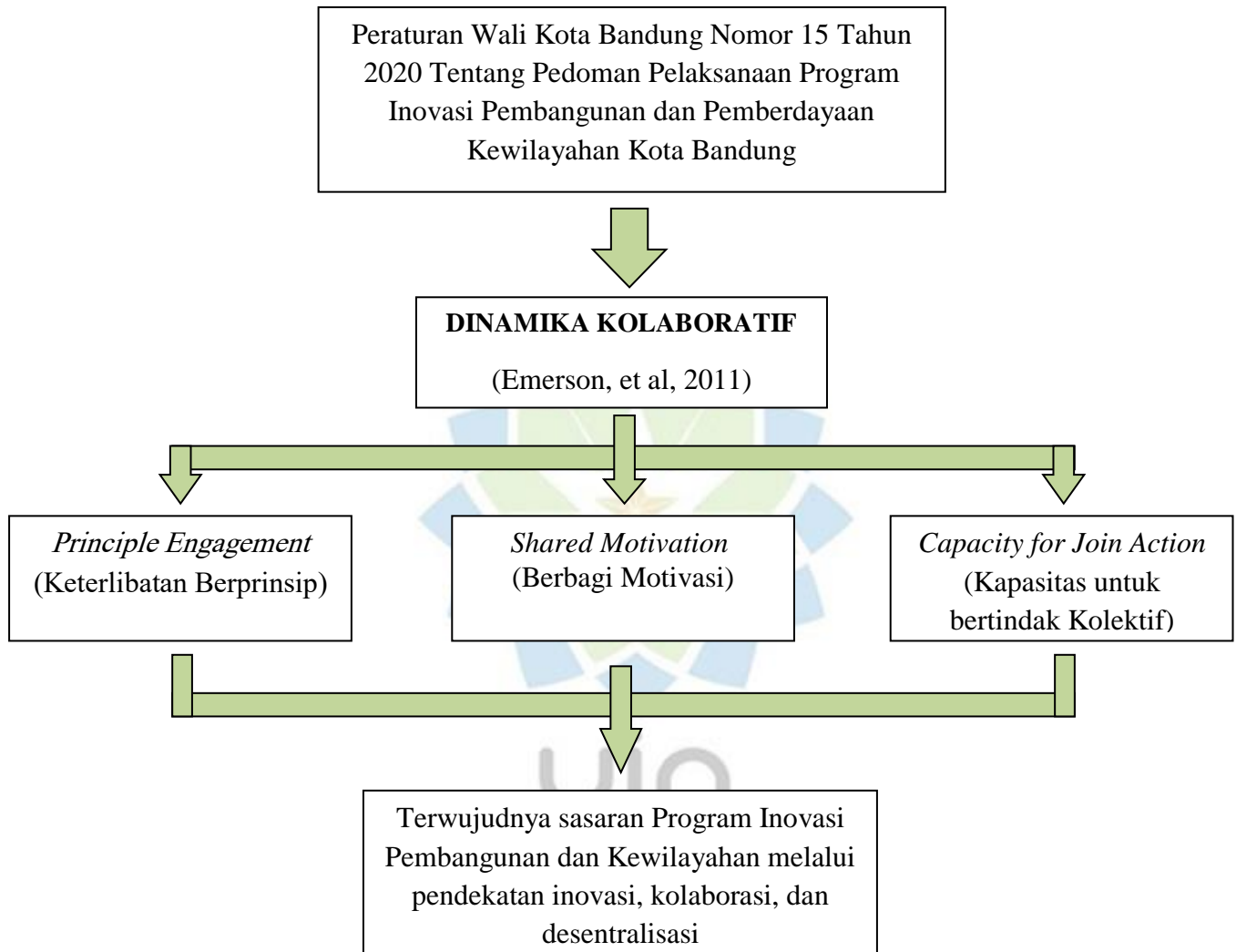
Rasionalisasi peneliti menggunakan teori dari Emerson & Nabatchi, (2015) ialah mengidentifikasi permasalahan yang ditemukan peneliti temukan di lapangan sesuai dengan komponen yang terdapat dalam teori dinamika kolaborasi Emerson & Nabatchi, (2015). Di mana komponen tersebut ialah; Pertama, *shared motivation* (motivasi bersama) pada mengidentifikasi permasalahan rendahnya kepercayaan, kurangnya kerja sama, komitmen, ikut serta pihak swasta; Kedua, komponen *capacity for joint action* (kapasitas untuk bertindak kolektif) pada mengidentifikasi sumber daya yang kurang optimal. Oleh karena itu, peneliti hanya berfokus pada satu dimensi yaitu dinamika kolaborasi dengan tiga komponen di dalamnya, sebagaimana akan dipapar di bawah:

1. *Principle Engagement* (Keterlibatan Berprinsip) meliputi empat elemen dasar: *pertama*, *discovery* (penemuan), *kedua*, *definision* (definisi), *ketiga*, *deliberation*

(pertimbangan), dan determination (penentuan). efektivitas prinsip keterlibatan ditentukan sebagian oleh kualitas proses interaktif yang terjalin.

2. *Shered Motivation* (Motivasi Bersama) meliputi mutual Trust (saling percaya), Mutual Understanding (saling pengertian), Internal Legitimacy (legitimasi internal), dan Shered Commitment (komitmen bersama). melalui shered motivasi ini, akan memperkuat kepercayaan pada legitimasi dan kemajuan dinamika kolaboratif.
3. *Capacity for Joint Action* (Kapasitas untuk tindakan kolektif) meliputi empat elemen: procedural/Institutional Arrangements (prosedural/ pengaturan kelembagaan), leadership (kepemimpinan), knowledge (pengetahuan), dan Resources (sumberdaya). melalui empat elemen ini dapat dilihat sebagai hasil perantara dari siklus interaksi dari dua komponen sebelumnya dan akan menghasilkan dinamika kolaboratif.

Ketiga komponen dinamika kolaboratif ini relevan dengan permasalahan dan fenomena yang terjadi dalam pelaksanaan PIPPK, sekaligus untuk dapat mengetahui sejauhmana proses kolaborasi yang terjalin dalam PIPPK di Kelurahan Panjunan Kota Bandung. Sebagaimana tujuan PIPPK yakni meningkatkan tugas, peran, dan fungsi aparat kewilayahan beserta seluruh stakholder lembaga kemasyarakatan kelurahan dalam rangka percepatan pembangunan melalui pengembangan pemberdayaan masyarakat.

Gambar 1.1 Kerangka Pemikiran

Sumber: diolah peneliti, (2021)