

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1. Latar Belakang**

Untuk membangun basis yang kuat bagi demokrasi, partisipasi masyarakat, keadilan, dan pemerataan pembangunan sekaligus memperhatikan kebutuhan masyarakat lokal yang berbeda-beda, pemerintah bersama lembaga legislatif mengesahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 06 Tahun 2014 tentang Desa. Unsur penting dalam kedua undang-undang ini adalah bahwa penguasa daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) harus lebih bertanggung jawab kepada rakyat di daerah. Kecuali itu, pemerintah daerah mendapat otonomi yang lebih luas dalam menyelenggarakan pembangunan daerah berdasarkan prioritas tersebut. Dengan demikian diharapkan akan lebih terbuka ruang bagi aparat di daerah untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan pembangunan berdasarkan kebutuhan yang senyatanya.

Ada beberapa hal yang menjelaskan mengapa selama ini banyak kebijakan, program, dan pelayanan publik kurang responsif terhadap aspirasi masyarakat sehingga kurang mendapat dukungan secara luas. Pertama, para birokrat kebanyakan masih berorientasi pada kekuasaan bukannya menyadari peranannya sebagai penyedia layanan kepada masyarakat. Budaya paternalistik yang memberikan keistimewaan bagi orang-orang yang memiliki hubungan dekat dengan birokrat tersebut juga mengakibatkan turunnya kualitas Pelayanan Publik.

Transisi politik yang terjadi di Indonesia menghasilkan dua proses politik yang berjalan secara simultan, yaitu Desentralisasi dan Demokratisasi. Kedua proses politik itu terlihat jelas dalam pergeseran format pengaturan politik di area lokal maupun nasional, yaitu dari pengaturan politik yang bersifat otoritarian-sentralistik menjadi lebih demokratis-desentralistik (Dwipayana, 2003:5).

Selanjutnya, menurut Dwipayana (2003:6) desentralisasi memungkinkan berlangsungnya perubahan mendasar dalam karakteristik hubungan kekuasaan antara daerah dengan pusat, sehingga daerah diberikan keleluasaan untuk menghasilkan keputusan-keputusan politik tanpa intervensi pusat.

Demokratisasi setidaknya mengubah hubungan kekuasaan diantara lembaga-lembaga politik utama dalam berbagai tingkatan. Salah satu bentuk perubahan karakter hubungan kekuasaan tercermin dari pergeseran locus politics dari pemerintahan oleh birokrasi menjadi pemerintahan oleh partai (*party government*). Sementara itu, Suparmoko (2002:19) menyatakan bahwa untuk pemahaman sistem pemerintahan perlu dipahami perbedaan pengertian antara istilah desentralisasi dan dekonsentrasi.

Desentralisasi diartikan sebagai pengembangan Otonomi Daerah, sedangkan dekonsentrasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom yaitu pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan atau perangkat pusat di daerah. Mardiasmo (2002:6-7) menyatakan, secara teoritis desentralisasi diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu: pertama mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreatifitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumberdaya dan potensi yang tersedia di masyarakat- masyarakat daerah. Kedua, memperbaiki alokasi sumberdaya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintahan yang paling rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap, sedangkan tingkat pemerintahan yang paling rendah adalah desa.

Oleh karena itu otonomi desa benar-benar merupakan kebutuhan yang harus diwujudkan. Implementasi Otonomi bagi Desa akan menjadi kekuatan bagi pemerintah Desa untuk mengurus,

mengatur dan menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, sekaligus bertambah pula beban tanggung jawab dan kewajiban Desa, namun demikian penyelenggara pemerintah tersebut tetap harus dipertanggung jawabkan. Pertanggung jawaban yang dimaksud diantaranya adalah pertanggungjawaban dalam pengelolaan penyelenggaraan tata pemerintahan. Untuk memaksimalkan kerja pemerintahan sebagai tanggung jawab pemerintah daerah selaku pemegang kekuasaan Otonomi Daerah maka harus mempunyai kebijakan yang langsung menyentuh kepada masyarakat.

Untuk saat ini kendala umum yang dirasakan oleh pemerintah daerah adalah bagaimana melakukan kebijakan yang langsung menyentuh melalui program yang melibatkan masyarakat secara langsung dalam proses pembangunan daerah. Berikutnya, bahwa banyak program pembangunan masuk ke desa, tetapi hanya dikelola oleh dinas. Sistem pengelolaan dana desa yang dikelola oleh pemerintah desa termasuk di dalamnya mekanisme penghimpunan dan pertanggungjawaban merujuk pada undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam aturan tersebut dijelaskan bahwa pendanaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah termasuk di dalamnya pemerintah desa menganut prinsip *money follows function* yang berarti bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan. Dengan kondisi tersebut maka transfer dana menjadi penting untuk menjaga/menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum (Simanjuntak, 2002).

Dalam menjawab permasalahan tersebut maka pemerintah Kabupaten Sumbawa Barat sebagai daerah otonom baru di Provinsi Nusa Tenggara Barat melalui Perda No 27 tahun 2008 tentang Pembangunan Berbasis Rukun Tetangga, ingin melakukan terobosan yang selama ini tidak pernah terfikirkan oleh daerah lain bahwa jika ingin membangun basis yang kuat dalam

pembangunan harus dimulai dari bawah. Pembangunan Berbasis RT (Rukun Tetangga) adalah pembangunan yang meletakkan lokus pembangunan di tingkat RT dan ketua RT bersama warga setempat yang merupakan unit komunitas terkecil (*grass root*) sebagai basis, sekaligus pelaku utama pembangunan, yang merencanakan, melaksanakan, serta mengawasi pembangunan dalam mencapai kesejahteraan sosial masyarakat. (munirsampir. Blogspot : diakses tanggal 3 maret 2015). Instrument partisipasi ditempatkan sebagai kekuatan utama dalam pembangunan berbasis RT, karena memang pembangunan itu sesungguhnya berasal dari, oleh dan untuk masyarakat.

PBRT adalah merupakan program prioritas sekaligus unggulan Kabupaten Sumbawa Barat (KSB) dan telah menjadi wacana dan diskursus yang menarik dari berbagai kalangan, bukan hanya warga masyarakat di KSB, melainkan pula dari Kabupaten/Kota lainnya di NTB, dan Kabupaten/Kota lainnya di Indonesia. Pelaksanaan program ini secara umum adalah berusaha untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin yang ada disetiap lingkungan RT melalui proses pemberdayaan dan penguatan warga desa dan RT. Semangat yang melatar belakangi RT sebagai basis pembangunan dilatarbelakangi oleh sejarah, kedudukan, peran dan fungsi RT selama ini. RT merupakan organisasi sosial kemasyarakatan yang keberadaannya sudah lama dan memiliki kedekatan dengan warga, posisi RT sebagai pondasi sekaligus ujung tombak dalam proses pembangunan.

Kedudukan dan peran RT yang strategis dalam kehidupan sosial, ekonomi, politik dan budaya masyarakat telah dijadikan sebagai sarana atau salah satu instrumen penting bagi Penjahajepang melakukan proses pembodohan masyarakat dan mampu mempertahankan keamanan lingkungan. Melalui keberadaan dan peran RT pula, pemerintah orde baru berhasil mempertahankan dan memenangkan pemilu dari orde ke orde, dari RT ini pula kita bisa menyaksikan bagaimana prakarsa gotong royong dan swadaya masyarakat yang murni itu

terbangun dan fakta-fakta lainnya. Fungsi dan peran RT di Indonesia sesungguhnya sangatlah strategis dan potensial dalam rangka mendorong sebuah proses perubahan sosial, ekonomi bahkan politik dan keamanan lingkungan. Kemana arah kebijakan dan perubahan yang akan dicapai atau dituju dari kedudukan dan peran RT yang strategis tersebut. Semuanya itu akansangat tergantung dari sejauh mana pemerintah daerah menempatkan posisi dan peran RT, serta bagaimana kehendak masyarakat terhadap peran dan fungsi RT saat ini.

Beberapa tahapan proses pelaksanaan proses pembangunan berbasis RT di tingkat RT

1. Sosialisasi. Sebagai tahap awal dari pelaksanaan kebijakan PBRT, pengurus RT harus terlebih dahulu memahami tentang prosedur pelaksanaannya dan tujuan dari dilaksanakannya PBRT.
2. Pemetaan sosial (menyusun gambaran umum keadaan warga di lingkungan RT) pemetaan sosial adalah kegiatan yang bertujuan untuk: memperoleh gambaran tentang keadaan setiap warga, memahami nilai-nilai, sikap dan sejarah perkembangan warga setempat, serta memahami para aktor (warga) yang ada di lingkungan itu.
3. Mengidentifikasi masalah dan harapan warga menggali informasi dan mencatat berbagai macam permasalahan yang terjadi di lingkungan warga, mendiskusikan bersama warga untuk menemukan akar masalah dari masalah.

Dalam meningkatkan partisipasi semua warga, telah dilakukan penguatan kelembagaan melalui penambahan jumlah lembaga RT, yaitu sebanyak 612 RT pada tahun 2006, meningkat menjadi 622 RT pada tahun 2007 dan pada tahun ini telah meningkat menjadi 695 RT. (sumbawabaratkab.go.id diakses tanggal 18 maret 2015)

Sistem pembangunan yang bertumpu pada kapasitas dan kapabilitas masyarakat memiliki daya tahan yang kuat ketika tertimpa persoalan. Semua persoalan akan terjawab dengan peran

serta aktif masyarakat di mana setiap mekanisme pembangunan dilalui dengan musyawarah warga yang menjunjung tinggi nilai kebersamaan dan keswadayaan. Di samping itu, sistem pembangunan seperti PBRT akan mampu menutup celah terjadi penyelewengan kekuasaan karena program – program pembangunan direncanakan, diselenggarakan sekaligus diawasi (dievaluasi) oleh masyarakat secara langsung. ( harian kobar, diakses tanggal 15 maret 2015)

Program PBRT adalah instrumen untuk mendorong terwujudnya kesejahteraan ekonomi, sosial, politik dan budaya sekaligus merupakan sarana transformasi sosial yang diharapkan mampu untuk mendongkrak keterpurukan situasi dan kondisi masyarakat yang berkembang selama ini. Inovasi ini cukup menarik dan unik, karena merupakan satu-satunya model pembangunan yang ada di provinsi NTB bahkan di Indonesia. Namun, sejauh ini belum banyak upaya untuk melakukan kajian dan evaluasi secara mendalam mengenai perkembangan pelaksanaan PBRT, khususnya terkait capaian pelaksanaan keberhasilan, permasalahan yang berkembang maupun terkait dengan kekuatan dan kelemahan serta harapan-harapan masyarakat KSB dimasa mendatang atas PBRT. Selama 7 tahun berjalannya program ini baru beberapa orang yang melakukan penelitian dengan fokus yang berbeda.

Ada beberapa masalah ditemukan dalam penelitian sebelumnya oleh Mustofa (2010) dari berbagai program yang dicanangkan pemerintah KSB seiring berjalannya program PBRT masih banyak kelemahan yang membuat masyarakat merasa kecewa karena program yang diunggulkan pemerintah KSB dan menjadi penyebab kabupaten tersebut mendapatkan berbagai penghargaan, namun masih belum berjalan sebagaimana harapan yang di inginkan. Dengan berbagai kelemahan yang dihadapi, supaya bisa menjadi bahan evaluasi untuk dapat di perbaiki kedepan dengan upaya program ini tetap menjadi program unggulan KSB dan tidak berhenti di tengah jalan.

Dari berbagai harapan masyarakat dengan keberadaan Program Pembangunan Berbasis RT, peneliti ingin mengetahui sejauh mana perkembangan program tersebut dalam proses implementasi sehingga peneliti berinisiatif melakukan analisis sejauh mana kebijakan PBRT dijalankan dan apa yang menjadi masalah selama program berjalan.

## **I.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Efektivitas Program Pembangunan Berbasis Rukun Tetangga di Kabupaten Sumbawa Barat tahun 2014 - 2015?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi Program Pembangunan Berbasis Rukun Tetangga tahun 2014 - 2015?

## **I.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **I.3.1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, peneliti bertujuan untuk:

1. Menggambarkan dan menganalisa tentang efektivitas Program Pembangunan Berbasis Rukun Tetangga di Kabupaten Sumbawa Barat tahun 2014 - 2015.
2. Menggambarkan dan menganalisa faktor-faktor yang mempengaruhi Efektivitas Program Pembangunan Berbasis Rukun Tetangga Kabupaten Sumbawa Barat.

### **I.3.2. Kegunaan Penelitian.**

#### **a. Kegunaan Akademik.**

1. Sebagai bahan kajian ilmiah tentang Program Pembangunan Berbasis RT.

2. Sebagai sumber data bagi peneliti berikutnya khususnya tentang data-data tentang Program Pembangunan Berbasis RT.

**b. Kegunaan Praktis**

1. Sebagai bahan pertimbangan Pemerintah Kabupaten Sumbawa Barat dalam mengevaluasi kebijakan Program Pembangunan Berbasis RT.
2. Sebagai bahan evaluasi dan kajian bagi semua *stakeholders* yang ada di Kabupaten Sumbawa Barat terhadap efektivitas Program Pembangunan Berbasis RT.