

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Era otonomi daerah telah didengungkan keseluruh penjuru pelosok Tanah Air Indonesia. Semua wilayah mulai berbenah diri dan bahu membahu memperbaiki pemerintahan masing-masing agar tercipta pemerintahan yang lebih baik sehingga dapat terlaksana pembangunan yang lebih baik pula. Sebelum adanya era otonomi daerah pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah hanya dilaksanakan pada daerah-daerah tertentu yang artinya pembangunan yang dilaksanakan tidak merata keseluruh daerah dipenjuru tanah air. Hal ini bisa terlihat dari fenomena masih banyaknya desa/kelurahan tertinggal di Indonesia. Hal ini merupakan salah satu dampak bahwa pembangunan yang dilaksanakan belum bisa dinikmati oleh masyarakat luas terlebih untuk masyarakat yang tinggal didaerah pedesaan/kelurahan. Melalui otonomi daerah, daerah diharapkan mampu mengembangkan wilayahnya, terutama dalam hal pembangunan, karena daerah lebih mengetahui apa yang menjadi kebutuhan dan potensi apa yang dapat menunjang pembangunan daerah tersebut.

Kebijakan pembangunan Negara Indonesia sebelum otonomi daerah, menggunakan strategi pembangunan dari atas kebawah (*top down strategy*). Penerapan strategi pembangunan dari atas ke bawah dikatakan berhasil hanya di negara-negara maju, akan tetapi strategi ini kurang tepat untuk diterapkan dalam konteks pembangunan negara berkembang. Perbedaan kondisi alam, geografi, lingkungan sosial, dan kondisi zaman menjadi faktor-faktor yang menyebabkan kurang berhasilnya penerapan strategi ini dalam pembangunan negara-negara berkembang, walaupun berhasil hanya pembangunan dipusat kota, industri padat modal, pembangunan berbasis teknologi tinggi, serta proyek-proyek berskala besar. Sementara proyek

pembangunan yang berada di daerah dan lebih khusus dipedesaan/kelurahan serta berskala kecil bisa dikatakan gagal dan terjadi banyak penyimpangan.

Konsep paradigma lama tentang pembangunan tidak menekankan peran utama pada masyarakat akan tetapi semua hal dilaksanakan oleh pemerintah. Peran masyarakat, terlebih lagi dari golongan masyarakat pedesaan tidak punya akses terhadap proses pembangunan Partisipan. Munculnya otonomi daerah membuahakan suatu alternatif konsep kebijakan pembangunan baru yaitu konsep pembangunan dari bawah keatas (*bottom up strategy*) sebagai pengganti gagalnya konsep pembangunan dari atas kebawah (*top down strategy*).

Pada awalnya konsep pembangunan kerakyatan dinilai lamban dalam menggerakkan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan akan tetapi pada saat terjadi krisis multi dimensi yang terjadi di negara Indonesia, terbukti bahwa perekonomian yang ditunjang sumber daya lokal mampu bertahan. Konsep ini oleh para ahli dikenal dengan berbagai pengertian yang antara lain disebut sebagai Pembangunan Kerakyatan oleh Ginanjar Kartasasmita (1996), Mardiasmo (2002) menyebut sebagai Pembangunan Demokratis.

Karakteristik yang khas pada tiap daerah yang bersangkutan membawa dampak bahwa pembangunan yang bersifat sentralistik serta seragam menyebabkan daerah kurang berkembang, sehingga sistem sentralistik, cenderung mengkooptasi dinamika daerah. Selain hal di atas ada beberapa alasan mendasar tentang pembangunan perlunya berbasis sumber daya lokal dan pemberdayaan masyarakat, yang oleh Tjokrowinoto dalam Badrul Munir (2002 : 210) disebut sebagai "Rasional Dasar", mengapa perlu pembangunan berbasis sumber daya lokal dan pemberdayaan masyarakat. Secara spesifik Tjokrowinoto mengidentifikasikan sebagai berikut :

1. Sumber pembangunan yang berasal dari pusat tidak akan dapat mencukupi untuk menjangkau sebagian besar masyarakat, terutama pada masyarakat lapisan bawah.
2. Proyek-proyek pembangunan yang dilaksanakan oleh pusat bertumpu pada manajemen birokrasi, sukar untuk dapat disesuaikan kebutuhan riil masyarakat.
3. Pengelolaan sumber daya lokal lebih tanggap pada variasi setempat yang diwarnai oleh ekologi alami, ekologi sosial, dan prevensi individual yang sangat variatif.
4. Memungkinkan masyarakat untuk memobilisasi berbagai sumber yang kurang termanfaatkan, sampai kepada ketrampilan, komunikasi dan sumber dana.
5. Pengelolaan sumber daya lokal menempatkan tanggung jawab pembangunan kepada masyarakat setempat, hal ini sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi bahwa individu dan masyarakatlah yang pertama-tama menanggung konsekuensi dari kekuatan yang mereka lakukan. Dengan demikian ada hubungan yang erat antara keputusan yang diambil masyarakat, tindakan untuk melaksanakan keputusan itu, serta konsekuensi dari keduanya. Inilah yang disebut dengan Local Accountability.

Terdapat pertimbangan pemikiran lain tentang perlunya kebijakan pembangunan dengan pola dari bawah keatas (*bottom up*) yaitu pemikiran bahwa pembangunan dengan strategi dari atas ke bawah (*top down*) kurang demokratis. Pada dasarnya pembangunan yang demokratis menurut Mardiasmo (2002 : 65) adalah ”pembangunan yang berdasarkan aspirasi masyarakat, oleh masyarakat, dan untuk kepentingan masyarakat”. Seiring dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah disempurnakan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, peran pemerintah pada era otonomi daerah ini diharapkan bisa memberikan dukungan luas bagi terbukanya peluang untuk pembangunan, sehingga menurut Mardiasmo (2002 : 65) akan terwujudnya :

1. Peran aktif masyarakat dalam proses pembangunan ekonomi yang lebih demokratis melalui penerapan nyata kebersamaan yang saling menguntungkan sebagai perwujudan proses dari, oleh dan untuk rakyat.
2. Pemihakan dan pemberdayaan masyarakat berkaitan dengan pemantapan otonomi daerah yang diselenggarakan secara nyata dan dinamis.
3. Pemantapan perubahan stuktur dengan penajaman pada modernisasi masyarakat yang dilandasi nilai-nilai akhlak mulia.
4. Keterpaduan dan keterkaitan antar manusia, antar daerah, antar sektor, kegiatan ekonomi, serta antara kegiatan makro dan mikro nasional.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang juga mengatur didalamnya mengenai Desa/Kelurahan, menjadi tonggak bagi revitalisasi (penguatan kembali) pemerintahan kelurahan yang berbasis pada prakarsa masyarakat, esensinya adalah partisipasi masyarakat. kelurahan sebagai kesatuan masyarakat hukum, memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam pemerintahan nasional dan berada didalam kabupaten. Pasal 1 ayat 12 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa "Desa atau yang disebut dengan nama lain kelurahan, selanjutnya disebut kelurahan adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Pemerintah Kelurahan tidak lagi mempunyai hubungan hierarkhi dengan Pemerintah Kecamatan, akan tetapi hubungan koordinasi dan fasilitasi tetap ada. Sesuai pemahaman bahwa kelurahan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai kondisi sosial budaya setempat, maka posisi kelurahan yang memiliki otonomi yang sangat strategis, sehingga memerlukan perhatian seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah khususnya dalam hal pembangunan kelurahan.

Pengalaman pembangunan, khususnya komunitas kelurahan seringkali menempatkan masyarakat cenderung sebagai objek saja dan kurang melibatkan mereka dalam perumusan masalah dan penyusunan kebijakan pembangunan. Akibatnya, perumusan kebijakan pembangunan sering tidak sesuai dengan masalah yang sedang dihadapi masyarakat, sehingga pembangunan tidak mampu menjawab permasalahan yang ada pada masyarakat.

Otonomi daerah yang luas dan nyata telah lama dinanti masyarakat daerah. Karena dengan adanya hal tersebut telah memberikan kekuasaan pada daerah untuk mengembangkan sumber dayanya tanpa harus menunggu petuah-petuah dari pusat.

Desentralisasi yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagai wujud dari pelaksanaan otonomi daerah dalam menunjang pembangunan harus pula dijaga bahwa desentralisasi tidak boleh mengakibatkan makin besarnya kesenjangan antar daerah, tetapi justru harus mampu mendekatkan taraf kemajuan daerah satu dengan daerah yang lainnya guna tercapainya kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan yang telah direncanakan. Desentralisasi pada dasarnya adalah penataan mekanisme pengelolaan kebijaksanaan dengan kewenangan yang lebih besar diberikan kepada daerah agar penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan lebih efektif dan efisien. Di bidang pengurusan, berarti ada pendelegasian kewenangan kepada daerah-daerah dalam hal-hal tertentu sehingga birokrasi dalam pengurusan tersebut menjadi lebih pendek dan sederhana.

Sejalan dengan pemikiran-pemikiran, serta pengalaman masa lalu tentang pembangunan serta seiring dengan bergulirnya otonomi daerah, mengamanatkan agar di tingkat Kabupaten atau Kota dikembangkan tata pemerintahan yang handal dan juga demokratis dalam mengelola otonomi yang dimilikinya, serta amanat lain yaitu tugas dan kewenangan sebagian urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah melalui desentralisasi pemerintahan daerah dituntut mampu juga mengembangkan dan mengeluarkan kebijakan yang sesuai dengan

keadaan daerah masing-masing, maka Pemerintah Kota Bandar Lampung mengeluarkan suatu kebijakan konsep pembangunan yang berawal dari tingkat RT dan menempatkan masyarakat sebagai pelaksana langsung pembangunan dengan konsep pemberdayaan masyarakat. yang bertujuan agar masyarakat dapat berperan aktif dalam setiap proses pembangunan di kelurahan masing-masing. Pemberdayaan masyarakat yang di maksud di titik beratkan pada upaya penguatan peran masyarakat sebagai motor penggerak yang memiliki tanggung jawab dalam pembangunan di lingkungannya masing-masing.

Dalam hal ini dilaksanakan dengan adanya suatu program Gerakan Masyarakat Membangun (GEMMA) Tapis Berseri yang dalam pelaksanaannya dilakukan dengan program bantuan dana Stimulus untuk setiap kelurahan se-Bandar Lampung dalam rangka mempercepat pembangunan sarana dan prasarana lingkungan kelurahan di Bandar Lampung guna percepatan terwujudnya kesejahteraan masyarakat Bandar Lampung

Sebagai daerah otonom, Kota Bandar Lampung merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Maka penyelenggaraan pembangunan di Kota Bandar Lampung harus serasi, selaras, serta tidak bertentangan dengan arah dan kebijakan pembangunan nasional, namun tetap berpijak kepada karakteristik, kondisi, potensi, dan aspirasi yang berkembang di masyarakat lokal.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka Pemerintahan Kota Bandar Lampung mengembangkan kebijakan Program pembangunan sebagai “ Gerakan Masyarakat “ , yakni: dari, dan, oleh untuk masyarakat dengan pemanfaatan potensi dan pranata sosial yang ada seperti Piiil Pesenggiri (sakai sembayan dan nengah nyampur ) . masyarakat kelurahan diberi kebebasan dalam menentukan kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan serta didorong untuk berpartisipasi aktif melalui penyiapan swadaya masyarakat. Hal ini memberikan makna bahwa peran aktif masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan di wilayahnya akan selalu memperhatikan dan mempertimbangkan karakteristik potensi sosial ekonomi

lokal. Kelebihan yang ada di suatu kelompok masyarakat adalah adanya nilai sosial yang dapat diberdayakan dalam proses pembangunan khususnya di kelurahan. Pemanfaatan norma-norma Kebersamaan, Persaudaraan, dan Kegotongroyongan, dalam proses perencanaan maupun pelaksanaan pembangunan diharapkan akan dapat mewujudkan kelurahan yang mandiri, yaitu :

1. Kelurahan yang warganya mampu menyusun rencana kegiatan di kelurahannya masing-masing
2. Kelurahan yang warganya mampu melaksanakan dan mengevaluasi kegiatan yang dilaksanakan di kelurahannya masing-masing, serta mampu menjaga kelangsungannya proses pembangunan yang dilakukan.

Permasalahannya adalah, pelaksanaan Program Gemma Tapis Berseri di Kelurahan Gedung Meneng belum berjalan sesuai dengan maksud dan tujuan dari Program Gemma Tapis Berseri, disatu sisi tujuan dari Program Gemma Tapis Berseri adalah untuk mempercepat prosesi pembangunan sesuai apa yang menjadi kebutuhan masyarakat, disisi lain pada pelaksanaan pembangunan belum menyentuh apa yang menjadi tujuan dari Program Gemme Tapis Berseri diukur dengan melihat skala prioritas.

Secara prosedural proses pelaksanaan pembangunan dilaksanakan dengan bermusyawarah antara RT, Masyarakat, dan Kelompok Masyarakat selaku unit pelaksana kegiatan untuk menentukan arah pembangunan yang akan dilaksanakan diukur dengan skala prioritas, jumlah penerima manfaat dari pelaksanaan pembangunan apakah pembangunan yang akan dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang mendesak, apa keinginan masyarakat. Tetapi realitasnya pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan bukan berdasarkan kebutuhan masyarakat yang mendesak, pelaksanaan pembangunan di Kelurahan Gedung Meneng melaikan berdasarkan kepentingan kelompok masyarakat dengan Ketua RT yang memiliki kedekatan emosional dengan kelompok masyarakat, terbukti pada pembanguan pemagaran makam pada RT 06 LK 1 belum mendesak tetapi pelaksanaan pemagaran makam tetap dilaksanakan, pemagaran makam dibandingkan pembuatan saluran drainase di Jl Lada Kelurahan Gedung Meneng

sudah sangat mendesak, tetapi pada kenyataannya pembuatan saluran drainase dianuli/ tidak dilaksanakan padahal penerima manfaat dari pembuatan saluran drainase di Jl Lada lebih banyak dibandingkan pemagaran makam. Pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan oleh pokmas pada Perum Geria Gedung Meneng RT 10 LK I terjadi suatu permasalahan karna Perumahan merupakan tanggung jawab dari deplover. Hal ini pun menjadi suatu delema.

Dari sisi pemberdayaan Pokmas selaku pelaksana kegiatan belum se-optimal mungkin memberdayakan masyarakat disekitar, terbukti pada pelaksanaan pembangunan ada beberapa warga yang keberatan ketika kelompok masyarakat menitipkan material bangunan di halaman rumah warga, hal ini berimplikasi bahwa belum semaksimal mungkin kelompok masyarakat bersoialisasi, dan berimplikasi tidak adanya swadaya yang timbul dari masyarakat.

Berdasarkan permasalahan dan fakta tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian mengenai“ Efektifitas Pelaksanaan Program Gerakan Masyarakat Membangun (GEMMA) Tapis Berseri Kota Bandar Lampung Pada Kelurahan Gedung Meneng Tahun 2009 “



## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dan permasalahan di atas, maka yang menjadi rumusan masalah adalah :

“Bagaimana Efektifitas Pelaksanaan Program Gerakan Masyarakat Membangun (GEMMA) Tapis Berseri Kota Bandar Lampung Di Kelurahan Gedung Meneng Tahun 2009 “ ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah.:

”Untuk Mengetahui Efektifitas Pelaksanaan Program Gerakan Masyarakat Membangun (GEMMA) Tapis Berseri Kota Bandar Lampung Di Kelurahan Gedung Meneng Tahun 2009 “ ?

## **D. Kegunaan Penelitian**

1. Secara Teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran untuk lebih mengembangkan dan menyempurnakan sekaligus bahan evaluasi Pelaksanaan Program Gerakan Masyarakat Membangun (GEMMA) Tapis Berseri Kota Bandar Lampung.
2. Secara Praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan keterangan dan informasi yang berguna bagi :
  - a. Memberikan pengetahuan kepada penulis sejauh mana tingkat keberhasilan dari Program Gerakan Masyarakat Membangun (GEMMA) Tapis Berseri Kota Bandar Lampung
  - b. Untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi masyarakat dan Pemerinta Daerah Kota Bandar Lampung dalam pelaksanaan Program Gerakan masyarakat Membangun (GEMMA) Tapis Berseri Kota Bandar Lampung