

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Penelitian ini membahas tentang implementasi kebijakan pengelolaan dana Kelurahan terhadap sektor pemberdayaan masyarakat, fokus dalam penelitian ini adalah Peraturan Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 130 tahun 2018 tentang Kegiatan Pembangunan Sarana Prasarana Kelurahan dan Kegiatan Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan yang membahas mengenai pengelolaan dana Kelurahan untuk pembangunan infrastruktur pemerintahan dan peningkatan kualitas hidup masyarakat Kelurahan. Adapun lokus dari penelitian ini adalah Kelurahan Cokrodiningratan Kecamatan Jetis Kota Yogyakarta.

Urusan daerah merupakan bagian dari urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat melalui asas desentralisasi. Oleh karena itu, hadirnya desentralisasi menjadi upaya untuk mewujudkan partisipasi masyarakat dalam tatanan sebuah komunitas hingga tingkat pemerintahan dalam mewujudkan pelayanan publik serta penggalan potensi - potensi yang ada dalam daerah terkait (Bourgon, Perry, & Tandler, 2019). Selanjutnya, penerapan dari asas desentralisasi tersebut mempunyai efek yang menguntungkan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dilihat dari sudut pandang ekonomi, politik, sosial dan budaya, sampai dengan urusan keamanan (Suaib, 2017). Artinya, daerah dapat mengatur dan mengelola sumber daya berdasarkan potensi dari masing-masing daerah guna peningkatan urusan pemerintahan. Adapun, pengaturan dan pengelolaan sumber daya dilakukan dengan melakukan upaya seperti pelayanan publik maupun pemberdayaan masyarakat.

Kelurahan merupakan unit pemerintahan terkecil yang secara langsung berhadapan dengan masyarakat. Lurah merupakan pihak yang menjadi pemimpin sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan yang diatur dalam Undang-Undang nomor 73 tahun 2005 tentang Kelurahan. Hal tersebut diperjelas keberadaannya pada Undang-Undang nomor 9 tahun 2015

tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang nomor 17 tahun 2018 tentang kecamatan yang sesuai dengan tujuan dari diselenggarakannya asas desentralisasi, dimana dapat ditentukan dari keterlibatan aparat pemerintah Kelurahan beserta masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan tersebut.

Terdapat urusan yang berkaitan dengan adanya biaya dan pendanaan pada pembangunan baik fisik maupun non fisik dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat Kelurahan. Adapun, sumber keuangan dari Kelurahan didapatkan dari beberapa sumber, dimana pada Peraturan Pemerintah nomor 73 tahun 2005 disebutkan keuangan daerah berasal dari (1) APBD Kabupaten/Kota yang dialokasikan sebagaimana perangkat daerah lainnya; (2) Bantuan pemerintah, pemerintah Provinsi, pemerintah Kabupaten/Kota, dan bantuan pihak ketiga; (3) Sumber-sumber lain yang sah dan tidak mengikat, terlebih pada tahun 2019 Pemerintah Indonesia telah mengalokasikan sebesar Rp 3 Triliun pada APBN tahun 2019 yang termasuk pada DAU Tambahan untuk membantu pertumbuhan dan perkembangan dari Kelurahan. Selain itu mengacu pada Peraturan Pemerintah nomor 17 tahun 2018 tentang Kecamatan, maka sumber keuangan Kelurahan yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota, adapun dana Kelurahan yang dimaksud merupakan dana yang direncanakan untuk pembangunan dan perkembangan Kelurahan dalam sektor pembangunan sarana prasarana Kelurahan, dan pemberdayaan masyarakat, serta stimulasi perekonomian masyarakat (Aida, Zahara, 2018). Dengan demikian, alokasi anggaran Kelurahan tersebut sebagai pelaksana anggaran untuk digunakan sesuai dengan kebutuhan dan ketentuan peraturan perUndang-Undangan yang berlaku, dimana dimasukkan ke dalam anggaran Kecamatan yang ada.

Dengan adanya dana Kelurahan yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah nomor 17 tahun 2018, dimana pada pasal 30 disebutkan bahwa dana Kelurahan diperuntukkan untuk pembangunan sarana dan prasarana Kelurahan serta upaya pemberdayaan masyarakat di daerah Kelurahan dan ditindak lanjuti dengan adanya Perendagri Nomor 130 tahun 2018, maka pengalokasian anggaran tersebut nantinya akan diserahkan kepada Lurah yang mempunyai kedudukan sebagai kuasa dalam penggunaan anggaran Kelurahan tersebut. Penganggaran

untuk tiap daerah yang dimaksud adalah berasal dari APBD daerah kota yang tidak memiliki desa paling sedikit 5% dari APBD yang sebelumnya telah dikurangi dana alokasi khusus, serta DAU Tambahan yang telah ditetapkan menurut perUndang-Undangan yang berlaku.

Selain dengan adanya peraturan perUndang-Undangan yang berlaku, pemerintah pusat melakukan upaya untuk pengawasan dan pembinaan dalam pembangunan Kelurahan baik fisik ataupun non fisik. Pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri telah melaksanakan suatu program yang dinamakan Lomba Evaluasi Desa dan Kelurahan yang mempunyai dasar hukum yaitu Permendagri Nomor 81 tahun 2018, dimana kegiatan tersebut akan sangat membantu dalam merangsang perkembangan desa dan Kelurahan sebagai unit terkecil dalam pemerintahan di Indonesia. Kelurahan Cokrodiningratan merupakan salah satu dari 3 (tiga) Kelurahan yang ada di Kecamatan Jetis Kota Yogyakarta, dimana Kelurahan Cokrodiningratan merupakan Kelurahan yang mempunyai wilayah terluas diantara kedua Kelurahan lain yang ada di Kecamatan Jetis yaitu Kelurahan Bumijo dan Gowongan dengan luas daerah 0,66 Km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk terbanyak kedua setelah Kelurahan Bumijo, yaitu sebanyak 8.871 jiwa. Kelurahan Cokrodiningratan merupakan Kelurahan yang sebagian besar penduduk bekerja pada sektor jasa dan perdagangan, hal tersebut dilatarbelakangi oleh letak geografis dari Kelurahan terkait yaitu di wilayah Kota Yogyakarta. Pada hasil pendataan Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Yogyakarta, Kelurahan Cokrodiningratan merupakan Kelurahan yang mempunyai tingkat perekonomian cukup baik diantara kedua Kelurahan lain, hal tersebut dapat dilihat dari jumlah Keluarga sejahtera yang termasuk ke dalam tingkat Keluarga Sejahtera (KS) III+ (Kota Yogyakarta, 2020).

Pada siklus kebijakan publik, terdapat model implementasi kebijakan publik dimana terdapat pernyataan mengenai model implementasi kebijakan publik adalah suatu proses politik dan proses administrasi (Grindle, 1986). Digambarkan dalam model ini bahwa implementasi kebijakan berkaitan dengan proses pengambilan keputusan dari beragam aktor yang terlibat. Nantinya, keluaran dari kebijakan ditentukan berupa materi program yang sudah dicapai atau melalui

interaksi dari pembuat keputusan yang berkaitan dengan konteks politik administratif. Proses politik dapat dilihat pada proses pengambilan keputusan dimana berbagai aktor kebijakan telah terlibat, sedangkan proses administratif dapat dilakukan penelitian dalam tingkat program tertentu (Grindle, 1986).

Lebih lanjut Grindle (1986) menjelaskan bahwa terdapat dua variabel utama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, variabel tersebut adalah isi dari kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*), kedua variabel tersebut mencakup beberapa hal. Dalam variabel isi kebijakan mencakup kelompok sasaran atau *target groups* berupa individu atau kelompok yang dapat memunculkan reaksi berupa kepuasan atau kerugian yang akan menyebabkan perlawanan, manfaat yang didapatkan sasaran berupa manfaat secara kolektif dan tidak langsung, sejauh mana target yang akan dicapai berkaitan dengan perubahan perilaku sasaran yang dipengaruhi manfaat dan waktu tujuan tercapai.

Variabel isi kebijakan juga mencakup tentang ketepatan program yang ada berkaitan dengan kedudukan pengambil keputusan dan siapa saja implementor yang terlibat secara rinci. Hal tersebut berkaitan dengan keaktifan dan tanggung jawab dalam pelaksanaan program, serta memadai atau tidaknya suatu sumber daya dalam pelaksanaan program dari suatu kebijakan. Variabel lingkungan kebijakan mencakup mengenai bagaimana kedudukan, kekuasaan dan strategi yang dimiliki aktor yang terlibat dalam implementasi, karakteristik dari institusi dan rezim yang sedang berkuasa pada saat implementasi kebijakan sampai dengan bagaimana daya tanggap atau *responsivitas* dari kelompok sasaran berupa partisipasi dan dukungan jalannya program implementasi. Model implementasi di atas menunjukkan bahwa terdapat dua variabel utama yang dapat mempengaruhi bagaimana proses implementasi suatu kebijakan, pada kedua variabel tersebut antara isi dari kebijakan maupun lingkungan dari implementasi kebijakan mencakup aktor-aktor yang terlibat mempunyai pengaruh dalam proses implementasi. Pada model ini mengisyaratkan bahwa arah dari implementasi kebijakan masih bersinggungan dengan konflik kepentingan dan keadaan dari objek kebijakan tersebut, termasuk implementasi kebijakan Pengelolaan Dana

Kelurahan. Dengan demikian, menarik untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan pengelolaan alokasi dana Kelurahan yang diperuntukkan untuk sektor pemberdayaan masyarakat di Kelurahan Cokrodingratan. Oleh karena, apabila dari data yang ada bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat di Kelurahan tersebut cukup tinggi, mengingat bahwa sasaran Alokasi Dana Kelurahan diperuntukkan untuk dua sektor utama yaitu pembangunan fisik atau sarana prasarana Kelurahan serta pemberdayaan masyarakat yang ada di Kelurahan tersebut sesuai dengan PP nomor 17 tahun 2018 tentang Kecamatan dan ditindaklanjuti dengan adanya Permendagri nomor 130 tahun 2018 tentang Kegiatan Pembangunan Sarana Prasarana Kelurahan dan Pemberdayaan Masyarakat Di Kelurahan.

Lebih lanjut, terkait dengan bagaimana praktik dari implementasi kebijakan tersebut, apabila melihat dari keadaan dan sudut pandang pihak Kelurahan Cokrodingratan sebagai penerima dan eksekutor dari Alokasi Dana Kelurahan dan implementor dari kebijakan yang mengatur tentang pengelolaan dana Kelurahan, yang menjadi fokus dari penelitian ini adalah bagaimana pengelolaan dana Kelurahan yang dilaksanakan oleh Kelurahan Cokrodingratan pada sektor pemberdayaan masyarakat, adapun pemberdayaan masyarakat merupakan terjemahan dari kata *empowerment* yang menurut Merriam Webster dalam Oxford English Dictionary terdapat dua pengertian antara lain, "*To give ability or enable to*" yang berarti "memberi kecakapan atau kemampuan atau memungkinkan". Dan pengertian lainnya adalah "*To give power of authority*" yang berarti "memberi kekuasaan" yang juga dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan seringkali merujuk pada suatu kekuasaan. Berdasarkan penjelasan di atas, penulis mengambil judul "**Implementasi Kebijakan Pengelolaan Dana Kelurahan Terhadap Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan Cokrodingratan Kota Yogyakarta**". Hal ini dikarenakan pada penelitian ini berfokus untuk mendeskripsikan upaya implementasi kebijakan Permendagri nomor 130 tahun 2018 dalam pengelolaan dana Kelurahan di sektor pemberdayaan masyarakat, serta mengetahui faktor pendukung dan penghambat dari Pengelolaan Dana Kelurahan pada sektor tersebut.

## 1.2 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, pada penelitian ini terdapat pertanyaan penelitian yaitu :

1. Bagaimana implementasi kebijakan Pengelolaan Dana Kelurahan di sektor pemberdayaan masyarakat Kelurahan Cokrodingratan pada tahun 2019?
2. Apa saja yang menjadi faktor pendukung dan faktor penghambat dalam implementasi kebijakan Pengelolaan Dana Kelurahan di sektor pemberdayaan masyarakat Kelurahan Cokrodingratan pada tahun 2019?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pertanyaan penelitian yang ada, adapun tujuan dari penelitian ini dilaksanakan adalah :

1. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan Kelurahan Cokrodingratan dalam implementasi kebijakan Pengelolaan Dana Kelurahan di sektor pemberdayaan masyarakat pada tahun 2019.
2. Untuk mengetahui hal apa saja yang menjadi faktor pendukung dan/atau faktor penghambat implementasi kebijakan Pengelolaan Dana Kelurahan di sektor pemberdayaan masyarakat Kelurahan Cokrodingratan pada tahun 2019.

## 1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini mempunyai beberapa manfaat, adapun manfaat dari penelitian ini terdiri dari manfaat teoritik dan praktis.

### 1.4.1 Manfaat Teoritik

Secara teoritik, diharapkan penelitian ini mempunyai manfaat untuk :

- a. Menambah dan memperkaya khasanah ilmu dan pengembangan pengetahuan khususnya dalam bidang ilmu pemerintahan
- b. Diharapkan dapat menjadi bahan referensi atau rujukan pada kajian implementasi kebijakan dan tata kelola dana Kelurahan, serta pengembangan untuk penelitian yang lain.

#### 1.4.2 Manfaat Praktis

a. Bagi mahasiswa

Ikut serta dalam upaya pemecahan masalah yang berkaitan dengan fokus dari penelitian untuk Kelurahan Cokrodingratan dan sebagai syarat untuk mendapatkan gelar sarjana.

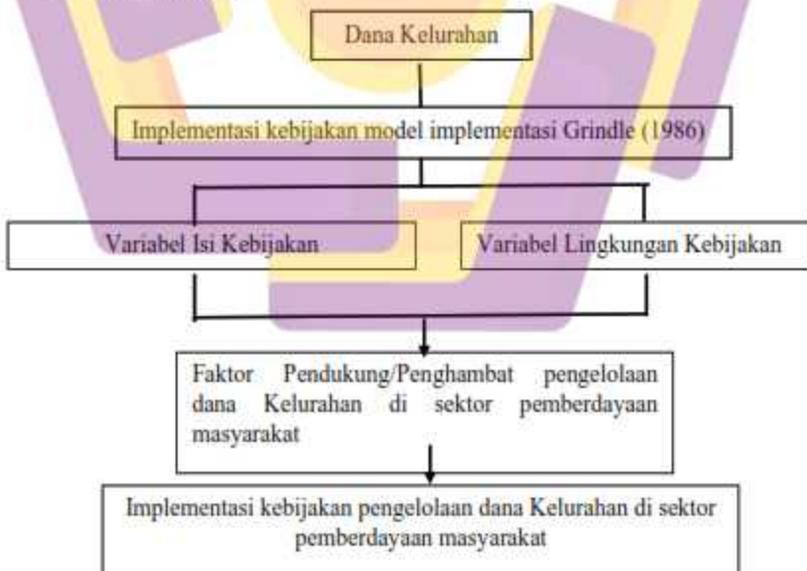
b. Bagi Kelurahan Cokrodingratan

Dapat menjadi bahan evaluasi, pemecahan masalah baik dari pihak perangkat kantor Kelurahan Cokrodingratan, pengurus lembaga kemasyarakatan, sampai dengan masyarakat Kelurahan Cokrodingratan.

c. Bagi Universitas AMIKOM Yogyakarta

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi untuk Universitas khususnya Prodi Ilmu Pemerintahan mengenai topik Pengelolaan Dana Kelurahan, dan dapat menjadi sumber referensi untuk penelitian sejenis di kemudian hari.

#### 1.5 Kerangka Pikir



**Bagan I. 1**  
**Kerangka Berpikir**

### 1.6 *State of the Art* penelitian

Proses implementasi kebijakan masih menjadi ruang untuk para aktor implementasi kebijakan dalam konflik kepentingan, selain untuk mencapai tujuan bersama dari kebijakan tersebut. Apabila melihat penelitian sebelumnya yang fokus pada upaya implementasi kebijakan, penelitian ini membahas bagaimana hasil dari implementasi kebijakan dilihat dari adanya dua variabel utama yang menjadi faktor pendukung atau penghambat dalam implementasi kebijakan Permendagri Nomor 130 tahun 2018.

Peneliti telah menemukan beberapa penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan Pengelolaan Alokasi Dana Kelurahan, adapun penelitian-penelitian tersebut adalah :

**Tabel 1. 1**  
**State Of The Art**

No	Judul Penelitian	Metode	Hasil	Perbedaan dengan penelitian
1.	Pengelolaan Alokasi Anggaran Kelurahan (AAK) Untuk Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan Samangraya Kecamatan Citangkil Kota Cilegon Tahun 2015 (Siti, 2017)	Deskriptif Kualitatif	Terdapat permasalahan berkaitan dengan kebutuhan Kelurahan tersebut tidak sesuai kebijakan karena pengelolaan AAK melibatkan masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan pengelolaan anggaran. Pengelolaan tidak bisa maksimal karena terdapat permasalahan jumlah dana yang turun dan masyarakat yang demotivasi dalam pelaksanaan pembangunan.	Adanya konflik kepentingan dan kebutuhan dari kelompok sasaran menentukan bagaimana proses implementasi kebijakan dana Kelurahan
2.	Pengelolaan Alokasi	Kualitatif deskriptif	Terjadi beberapa permasalahan yang	Selain sarana prasarana,

	<p>Anggaran Kelurahan Untuk Pembangunan Infrastruktur Di Kelurahan Bunulrejo Kecamatan Blimbing Kota Malang Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2017-2018 (Lestari, 2019)</p>	<p>murni (survey)</p>	<p>diakibatkan oleh kurang seandainya dengan target, visi misi dan sasaran kebijakan, tidak adanya upaya untuk memenuhi aspirasi masyarakat dan tidak melihat keadaan yang terjadi di lingkungan sekitar masyarakat.</p>	<p>Kebijakan pengelolaan dana Kelurahan mencakup pemberdayaan masyarakat yang berkaitan dengan peningkatan taraf hidup masyarakat dalam penelitian.</p>
<p>3.</p>	<p>Efektivitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) Dalam Meningkatkan Pembangunan Fisik Desa Lakapodo Kecamatan Watopute Kabupaten Muna (Sulastri, 2016)</p>	<p>Jenis penelitian deskriptif dengan teknik purposive sampling</p>	<p>Pengelolaan ADD masih kurang efektif karena dalam tahap perencanaan (Musrembang) partisipasi masyarakat masih sangat minim disebabkan kurangnya transparansi informasi yang disampaikan perangkat desa. Tidak adanya transparansi dari perangkat desa sampai dengan tahap pertanggungjawaban yang tidak dilanjutkan dengan evaluasi dari kegiatan yang telah dilakukan</p>	<p>Selain anggaran Alokasi Dana Desa juga terdapat Alokasi Dana Kelurahan/dana Kelurahan yang diperuntukkan pembangunan sektor sarana prasarana dan pemberdayaan masyarakat yang diatur dalam PP no.17 tahun 2017.</p>

## 1.7 Sistematika Penulisan

Dalam penyusunan tugas akhir/skripsi ini, terdapat sistematika penulisan sebagai berikut :

### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab ini terdapat latar belakang dari masalah yang menjadi topik skripsi, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka berpikir, *state of the art* dari penelitian dengan melihat penelitian sebelumnya dengan tema yang sama, dan sistematika penulisan dalam skripsi ini.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini, terdapat penjelasan dari konsep teori yang digunakan yang berkaitan dengan tema dalam penelitian ini yaitu implementasi kebijakan publik, beserta penjelasan mengenai definisi konsep serta definisi operasional dari teori yang digunakan.

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Pada bab ini menjelaskan mengenai desain penelitian yang dilakukan, objek penelitian, subjek penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data yang diperoleh dari penelitian.

### **BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisikan hasil dari pengumpulan data penelitian yang telah dilakukan dan pembahasan dari analisis data yang diperoleh yaitu mengenai permasalahan yang menjadi pertanyaan penelitian ini tentang implementasi kebijakan pengelolaan dana Kelurahan dan faktor yang menjadi pendukung dan/atau penghambat di Kelurahan Cokrodingratan.

## **BAB V** PENUTUP

Bab ini berisikan kesimpulan dari pembahasan hasil penelitian yang dilakukan dan terdapat saran dari permasalahan yang ditemukan pada objek penelitian berdasarkan topik yang dibahas pada skripsi ini.

