

EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN LEMBAGA KEMASYARAKATAN RUKUN TETANGGA DAN RUKUN WARGA DI KABUPATEN BOGOR PROVINSI JAWA BARAT

Hyronimus Rowa, Florianus Aser

Institut Pemerintahan Dalam Negeri Jalan Ir. Soekarno KM 22 Jatinangor, PO Box 45363

Email: hyronimus_rowa@ipdn.ac.id, florianusaser@ipdn.ac.id

ABSTRACT

This study aims to reveal the development of the implementation of the policy community Jiran institutions Setup (RT) and Pillars of the citizens (RW). Through a qualitative approach, conducted in-depth interviews and observations in order to find out the effectiveness of policy implementation is substantial and procedural structuring institutions RT and RW as a society institution in facilitating community participation to accelerate the realization of the village self-sufficiency, independent and prosperous. Through such positions, RT and RW as actors of integration the local self government and a self governing community thus generating socially governing community. But in the context of its implementation, the content and purpose of policy is failed and is bad execution. The effectiveness of the procedural and substantial effectiveness are in the category of unsuccessfull implementation and non-implementation. Implementation of the policy of RT and RW setup as a socially community institution more purely "symbolic implementation" so that it becomes less effective in encouraging optimisation of the role of the government of the village as a socially governing community.

Keywords: effectiveness of policy, socially governing community, symbolic implementation

1. Pendahuluan

Pelaksanaan kebijakan pemerintah terkait pembinaan kemasyarakatan, pelayanan pemerintahan, pemberdayaan, serta perlindungan masyarakat, keamanan, ketenteraman dan ketertiban umum melibatkan RT dan RW. Tanpa ada informasi dan mobilisasi dari pengurus RT dan RW maka tidak ada kegiatan pemerintah yang sampai kepada masyarakat. Peran RT dan RW sebagai penghubung antara pemerintah dengan masyarakat dalam kehidupan berpemerintahan, berbangsa, dan bernegara sangat strategis. Peran RT dan RW sebagai mitra, fasilitator, mediator, mobilisator, dinamisator, dan komunikator dalam penyelenggaraan pemerintahan bertujuan mewujudkan masyarakat yang

swasembada, maju, mandiri dan sejahtera. Pemerintah berkepentingan untuk mewujudkan praktik pemerintahan berbasis *Socially Governing Community*, yaitu suatu penyelenggaraan pemerintahan bersama antara masyarakat sebagai komunitas sosial yang melibatkan peran aktif lembaga kemasyarakatan dan pemerintah desa dalam berbagai upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa secara khusus mengamanatkan bahwa di setiap desa dibentuk lembaga kemasyarakatan antara lain RT dan RW. Secara teknis, pengaturan RT dan RW dijelaskan lebih lanjut dalam Permendagri Nomor 18 Tahun 2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa. Pengaturan

keberadaan RT dan RW di Kelurahan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017 tentang Kecamatan. Berdasarkan kedua landasan yuridis keberadaan RT dan RW dimaksud, pemerintah daerah selanjutnya menindaklanjuti dalam regulasi teknis pelaksanaan tingkat provinsi, kabupaten/kota dan desa. Dengan demikian, pemerintah daerah dan desa berkewajiban merumuskan kebijakan penataan, pendayagunaan dan pemberdayaan serta pembinaan dan pengawasan RT dan RW di wilayah masing-masing. Pemerintah Daerah sesuai kewenangan yang ada, masing-masing menyusun peraturan daerah, peraturan kepala daerah serta peraturan desa dan peraturan kepala desa.

Implementasi kebijakan penataan RT dan RW ini menjadi faktor penting dalam menempatkan desa dan kelurahan sebagai garda terdepan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat berbasis keterlibatan seluruh elemen masyarakat. Untuk mengetahui sejauhmana efektivitas implementasi kebijakan penataan lembaga kemasyarakatan RT dan RW di tingkat pelaksana kebijakan, sangat diperlukan penelitian empirik di desa dan kelurahan.

2. Pertanyaan Penelitian

Guna mengetahui tingkat efektivitas pelaksanaan kebijakan penataan RT dan RW pertanyaan penelitiannya adalah “Bagaimana perkembangan pelaksanaan kebijakan penataan lembaga kemasyarakatan RT dan RW?”

3. Tinjauan Pustaka

Pengukuran efektivitas implementasi kebijakan menggunakan *Implementation gap* dan *policy failure* dalam kategori *unsuccessfull implementation* dan *non*

implementation. Efektivitas implementasi kebijakan menurut Goggin, et all (1990) dapat dilihat dari perspektif *proces*, dan perspektif *result*. Perspektif *results* inilah yang kemudian diperincinya menjadi dua subperspektif lagi, yaitu *output* dan *outcomes*. Penelitian ini juga menggunakan pemikiran Ripley (dalam Wahab, 1995:135) bahwa implementasi kebijakan dilihat dari dua perspektif yakni: perspektif *compliance* dan perspektif *what's happening and why?* Perspektif *compliance* sama dengan *proces* sedangkan *what's happening and why* sama dengan makna *result* yang terdiri dari *ouput* dan *outcomes*.

Perspektif *compliance* merupakan hasil dari studi-studi klasik tentang administrasi yang biasanya lebih menekankan pada kepatuhan terhadap berbagai prosedur yang ada. Studi perilaku organisasi publik memberi perhatian cukup besar terhadap perspektif *compliance* ini yang mempertanyakan apakah para implementor “*comply with prescribed procedures and restriction*” (Ripley dan Franklin, dalam Wahab, 1995: 11). Jadi, jika para implementor tunduk pada aturan atau prosedur yang sudah digariskan, bertindak berdasarkan apa yang sudah ditentukan sebelumnya, termasuk rambu-rambu pembatasannya, maka implementasinya dianggap efektif. Karakteristik dari perspektif ini adalah adanya model perilaku implementasi ideal yang sudah ditetapkan sebelumnya, yang biasanya tertuang dalam petunjuk pelaksanaan (Juklak) dan petunjuk teknis (Juknis). Implementasi yang terjadi kemudian dibandingkan dengan model implementasi ideal tersebut. Jika terdapat kesesuaian antara implementasi aktual dngan model ideal tersebut, maka dinilai telah efektif.

Dalam suatu proses kebijakan selalu terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijaksanaan), yang disebut dengan istilah “*implementation gap*”. Kebijakan negara apapun sebenarnya mengandung resiko untuk gagal. Hogwood dan Gunn (Wahab, 1995:47-48) membagi kegagalan kebijakan (*policy failure*) dalam dua kategori yaitu, *non implementation* dan *unsuccessfull implementation*. Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan atau kemungkinan permasalahan yang digarap di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun kuat usaha mereka, hambatan-hambatan tidak ada yang sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya implementasi yang efektif sukar untuk dipenuhi.

Sementara itu, implementasi yang tidak berhasil (*unsuccessfull implementation*) biasanya terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan, kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijakan yang memiliki risiko untuk gagal itu disebabkan oleh faktor pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri atau persoalan yang hendak diatasi melalui kebijakan dan/atau implementasinya tersebut sudah teratasi.

memang jelek (*bad policy*) atau kebijakan itu bernasib jelek (*bad luck*). Dengan demikian suatu kebijakan boleh jadi tidak dapat diimplementasikan secara efektif, sehingga dinilai sebagai pelaksanaan yang jelek. Efektif tidaknya suatu implementasi kebijakan sangat tergantung pada perspektif dalam menilai efektivitas atau suksesnya implementasi, dan aspek-aspek yang hendak disoroti.

Goggin, et all (dalam Wahab,1995: 34-35) menjelaskan bahwa ada tiga perspektif implementasi yang ditonjolkan yakni: (1) proses, (2) output, dan (3) *outcomes*. Hal itu berarti efektivitas implementasi kebijakan dapat dilihat dari perspektif *procces*, dan perspektif *result*. Perspektif *results* inilah yang kemudian diperincinya menjadi dua subperspektif lagi, yaitu *output* dan *outcomes*. Perspektif proses menilai efektivitas implementasi kebijakan dari sudut seberapa jauh peraturan yang sudah ditetapkan pada tingkat atas diefektifkan pelaksanaannya oleh pemerintah atau aparat tingkat bawah.

Perspektif “*procces*” atau “*compliance*” tersebut di atas, sebagai perspektif yang tidak memadai untuk menilai apakah implementasi suatu kebijakan efektif atau tidak. Karena bisa saja **secara prosedural**, semua aktivitas implementasi yang dijalankan oleh implementor sudah sesuai dan/atau selaras dengan ketentuan yang dinyatakan secara tegas dan autoritatif dalam petunjuk pelaksanaan (Juklak) dan petunjuk teknisnya (Juknis). Akan tetapi keberhasilan yang **sifatnya prosedural** tersebut tidak menjamin bahwa tujuan yang hendak diwujudkan sudah tercapai

Dengan kata lain, efektivitas implementasi pada tingkat prosedural tidaklah identik dengan efektivitas implementasi **secara substansial**. Yang

dimaksud dengan substansial di sini adalah menyangkut tujuan dan persoalan dasar yang hendak dipecahkan melalui kebijakan (*problem – solving oriented*). Implementasi yang mampu mengatasi persoalan dasarnya, berarti dapat dikatakan sebagai implementasi yang efektif secara substansial. Tanpa mengurangi pentingnya efektivitas tingkat prosedural, efektivitas implementasi **secara substansial** dipandang sebagai aspek yang paling penting untuk dijadikan standar penilaian efektivitas secara keseluruhan. Dalam pengertian inilah efektivitas implementasi pada tingkat prosedural baru merupakan salah satu dimensi saja, tidak akan memadai untuk dijadikan sebagai dasar penilaian efektivitas kebijakan publik jika tidak dilengkapi dengan dimensi *results*-nya (hasil/akibat). Artinya, efektivitas implementasi kebijakan baru dikatakan efektif apabila terjadinya efektivitas pada tingkat prosedural (*compliance*) dan juga efektivitas pada tingkat tujuan dan hasil (*result*) yang hendak dicapai. Oleh karena itu selain aspek prosedural, yang tak kalah pentingnya adalah aspek tujuan. Dengan demikian sesuai dengan aspek prosedural dan tujuan yang diinginkan serta menghasilkan manfaat nyata kepada masyarakat.

Penelitian ini mengkaji implementasi kebijakan publik yaitu penataan lembaga kemasyarakatan RT dan RW sebagai tindak lanjut UU tentang Desa dan Permendagri tentang Penataan Lembaga Kemasyarakatan baik dari aspek **prosedural** atau *compliance* yaitu sejauh mana aktivitas program taat atau sesuai dengan aturan atau prosedur yang telah digariskan dalam pedoman atau petunjuk pelaksanaannya, maupun aspek **substansial** dalam **tujuan** dan **hasil** yaitu sejauh mana aktivitas

tersebut berorientasi pada tujuan-tujuan program dan memberikan manfaat nyata bagi masyarakat.

Gambar 1.
Model Kerangka Pikir Penelitian



4. Metode Penelitian

Dalam usaha mendapatkan jawaban empiris terhadap pertanyaan penelitian bagaimana perkembangan implementasi kebijakan penataan RT dan RW, dilakukan penelitian lapangan dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan metode deskriptif - eksploratif. Peneliti melakukan wawancara mendalam kepada 19 informan kunci dari kelompok informan berikut.

Tabel 1.
Kelompok dan Jenis Informan

No	Kelompok Informan	Jenis Informan			Ktr
		Pangkal	Biasa	Kunci	
1.	Kepala Badan Kesbanglinmas	1			
2.	Kabid Penelitian Pendidikan		1		
3.	Kepala Dinas PMD	1			
4.	Kepala Bidang Lembaga Kemasyarakatan		1		
5.	Sekretaris Kecamatan Ciomas		1		
1.	Kepala Seksi Pemerintahan			1	
2.	Sekretaris Desa Ciomas Rahayu			1	
8.	Ketua RW di Desa Ciomas Rahayu			2	
9.	Ketua RT Ciomas Rahayu			3	
10.	Sekretaris Lurah Padasuka			1	
11.	Kepala Urusan Pemerintahan			1	
12.	Ketua RW Kelurahan Padasuka			2	
13.	Ketua RT di Kelurahan Padasuka			3	
14.	Tokoh Masyarakat Kelurahan Padasuka dan Desa Ciomas			5	
		2	3	19	
	Jumlah			24	

Wawancara difokuskan untuk mengangkat isu-isu kritis terkait kinerja RT dan RW untuk dieksplorasi bersama merumuskan upaya peningkatan efektivitas pelaksanaan kebijakan penataan RT dan RW. Selain informasi mendalam dari para informan kunci, peneliti juga melakukan analisis isi (*content analysis*) dan konteks (*context*

analysis) sejarah asal mula peran dan kebijakan penataan RT dan RW sehingga menghasilkan rumusan tugas dan fungsi RT dan RW yang lebih efektif untuk mencapai tujuan kebijakan itu sendiri.

5. Hasil dan Pembahasan

5.1. Perkembangan Implementasi

Kebijakan Penataan RT dan RW

Pemerintah Daerah Kabupaten Bogor sudah melakukan fasilitasi penataan RT dan RW sebagai Lembaga Kemasyarakatan di Kabupaten Bogor. Bentuk pengaturan dan penataannya adalah Peraturan Daerah, Peraturan Bupati, Peraturan Desa, Surat Keputusan dan dalam bentuk Laporan kegiatan. Kebijakan penataan RT dan RW dimaksud di Kabupaten Bogor meliputi:

1. Perda Nomor 9 Tahun 2011 tentang Lembaga Kemasyarakatan di Desa dan Kelurahan di Kabupaten Bogor
2. Peraturan Bupati Bogor Nomor 31 Tahun 2012 tentang Tata cara Pembentukan, Pengangkatan dan Pemberhentian, Pengurus LPMD/K, RT dan RW;
3. Perbub Bogor No 73 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Kelurahan.

Melalui ketiga kebijakan itu, Pemerintah Kabupaten Bogor telah menindaklanjuti amanat UU Nomor 23 Tahun 2014, dan Permendagri Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan. Peraturan Daerah Kabupaten Bogor Nomor 9 Tahun 2011 tentang Lembaga Kemasyarakatan di Desa dan Kelurahan secara tegas mengatur Lembaga Kemasyarakatan termasuk RT dan RW. Namun Pemda Kabupaten Bogor belum menyesuaikan Perda Penataan

Lembaga Kemasyarakatan sesuai UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, kebijakan terbaru dalam PP Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan dan Permendagri Nomor 18 Tahun 2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa. Perda Kabupaten Bogor Nomor 9 Tahun 2011 masih didasarkan pada Permendagri Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Kelurahan sesuai amanat UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sudah tidak berlaku. Dengan demikian, terkesan agak lamban dalam merespons perkembangan kebijakan pemerintahan dalam penataan lembaga kemasyarakatan di daerah. Dinas PMD, Camat Ciomas, Kepala Desa Ciomas Rahayu dan Lurah Padasuka semuanya sudah memahami peran penting RT dan RW. Bahkan sangat apresiasif terhadap kinerja RT dan RW yang terbaik melalui Program Tegar Beriman Award (TBA), piagam dan anugerah penghargaan lencana dari Bupati Bogor. Hasil wawancara 19 *key informants* dan pengamatan mendalam terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi RT dan RW di Desa Ciomas Rahayu dan Kelurahan Padasuka, ditemukan hal-hal berikut:

1. Peran RT dan RW Dalam Perencanaan Desa

Melalui forum Musrenbang tingkat RT dan RW, berbagai persoalan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan diajukan untuk diselesaikan melalui Rencana Kerja Desa setiap tahun. Namun Kepala Desa tidak dapat mengalokasikan anggarannya dalam APBDes karena APBDes sangat terbatas

yakni hanya mengelola dana desa yang bersumber dari APBN. Sedangkan dana dari bantuan Provinsi dan Kabupaten semuanya sudah dalam bentuk kegiatan (Wawancara Sekdes, Selasa, 17 Juli 2018). Dengan demikian berbagai kegiatan yang diusulkan dari setiap RT dan RW yang disepakati saat Musrenbangdes, tidak dapat dibiayai dari Alokasi Dana Desa, APBD dan APBN karena perbedaan prioritas kegiatan.

2. Tunjangan RT/RW dari APBD

Data perkembangan jumlah RT dan RW terus bertumbuh secara signifikan setiap tahun. Faktor pemicu pemekaran RT dan RW setiap tahun karena adanya kesempatan pengurus RT dan RW mengelola pungutan swadaya gotong royong masyarakat, serta adanya dukungan Perda Kabupaten Bogor dan Perbupati Bogor yang memberikan tunjangan bulanan Ketua RT dan RW sebesar Rp. 150.000 yang dibayar per triwulan dari APBD Kabupaten Bogor yang ditransfer langsung ke rekening pribadi ketua RT dan RW..

Terhadap kebijakan insentif ini, Ketua RT 5, RT 8 dan RT 10 dari RW 3 dan RW 5 Kelurahan Padasuka serta Ketua RW 7 dan Ketua RT 3 Desa Ciomas Rahayu (Wawancara pada Senin, 23 Juli 2018 dan Senin - Selasa, 20 dan 21 Agustus 2018) menyampaikan bahwa: “uang itu tidak dipakai sendiri ketua RT dan RW karena tugas RT dan RW melibatkan Sekretaris dan Bendahara, sehingga uang tunjangan itu menjadi milik bersama dan dibagikan kepada semua pengurus kecuali para ketua seksi”. Dana itu dibagi perbulan untuk Bendahara dan Sekretaris masing-masing sebesar Rp. 50.000, dan Ketua RT sebesar Rp.50.000.

Dengan demikian, per triwulan, Ketua RT mendapatkan Rp. 150.000, Sekretaris RT sebesar Rp. 150.000, dan Bendahara mendapatkan Rp.150.000. Sedangkan untuk tingkat RW, administrasinya dikerjakan oleh Sekretaris dan Bendahara salah satu RT yang dipercaya Ketua RW. Sebagai kompensasinya, Bendahara dan Sekretaris RT mendapatkan tambahan tunjangan dari Ketua RW masing-masing sebesar Rp. 50.000 sehingga Ketua RW mendapatkan Rp. 350.000.-

Dampak pemberian tunjangan operasional tersebut mengubah pola hubungan antara pengurus RT/RW dengan pemerintah desa/kelurahan dan pemerintah kabupaten. Pola hubungan transformasional menjadi hilang sehingga lebih bersifat **transaksional**. Motif sukarela dari kerja sosial para tokoh masyarakat yang dipercayakan menjadi pengurus RT dan RW dilemahkan oleh iming-iming materi walaupun jumlahnya tidak besar. Apalagi jika ada nuansa **politis** dari pemberian uang operasional, yaitu pemenuhan janji kampanye politik pada saat kampanye pemilihan kepala daerah dan pemilu legislatif (Pilkada, Pileg) atau pemilihan kepala desa (Pilkades). Niat baik untuk memberikan insentif bagi pelaksanaan tugas RT/RW menimbulkan salah tafsir sehingga beranggapan uang tersebut adalah gaji atau tunjangan yang melekat pada jabatan pengurus RT/RW yang jumlahnya selalu dianggap kurang sehingga kinerja pun tidak bisa dituntut meningkat sebagaimana diharapkan banyak pihak. Kenyataan adanya kebijakan berbagi tunjangan operasional ini mengindikasikan bahwa motivasi pembentukan RT dan RW sudah bergeser dari tujuan filosofis, historis, sosiologis dan yuridis eksistensial RT dan RW. Jabatan pengurus RT dan RW sudah

menjadi jabatan sosial ekonomi, suatu jabatan untuk menambah pendapatan, jabatan sumber penghasilan bagi pengurus. Dengan demikian, semakin banyak jumlah RT dan RW akan semakin banyak pengurus RT dan RW yang mendapatkan tunjangan operasional dari APBD.

3. Iuran masyarakat: Sumber Penghasilan RT dan RW

4.

Hasil Wawancara dengan, Sekdes menyatakan bahwa: “sumber dana dari PAD tidak ada, tidak dipungut iuran dan sumbangan dari masyarakat. Janji kampanye Kepala Desa adalah pelayanan gratis di kantor Desa. Sekdes menyatakan bahwa: “masyarakatnya miskin, banyak yang tidak mampu dan banyak yang kerja di sektor informal termasuk pengemis, pemulung, pedagang kaki lima, dan pembantu rumah tangga, banyak rumahnya tidak layak huni, sehingga tidak bisa dipungut dana sebagai PADes.” Informasi itu mengindikasikan bahwa optimalisasi peran serta masyarakat dalam pembangunan desa mengalami kendala karena tingkat pendapatan rendah, hidup di bawah garis kemiskinan, dan banyak yang mencari uang di kota Bogor, Depok dan Jakarta dengan bekerja di sektor informal. Dalam kondisi itu, Kepala Desa Ciomas Rahayu menggratiskan urusan administrasi di desa sebagai janji politik saat kampanye dan ditepati setelah terpilih.

Ketua RW 5 yang diwawancara bersamaan dengan Ketua RT 4 tentang peranserta masyarakat dalam penguatan kelembagaan RT dan RW untuk mendukung tugas membantu Kepala Desa menyatakan bahwa: “warga secara sukarela menyetujui adanya pungutan bulanan per Kepala Keluarga sebesar Rp.10.000 yang

diputuskan melalui musyawarah RT untuk kegiatan RT pengangkutan sampah, membiayai berbagai kegiatan saat 17 Agustus, HUT Kab Bogor, acara keagamaan, sumbangan bagi keluarga yang sakit parah dan meninggal serta rapat-rapat.” Hal ini mengindikasikan bahwa dengan sumbangan sukarela peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dapat dioptimalkan. Kemampuan swadaya dan gotong royong masih bisa dioptimalkan oleh pengurus RT dan RW untuk membiayai berbagai kegiatan pembangunan tingkat RT yang tidak terbiayai dari APBDes. Dengan demikian, tugas dan fungsi RT dan RW menggerakkan swadaya gotong royong masyarakat belum optimal jika ditujukan untuk membantu peningkatan PADes dan peningkatan kualitas pelayanan publik serta pemenuhan kebutuhan masyarakat di tingkat RT dan RW. Untuk itu, apabila potensi swadaya gotong royong ini dikelola dengan benar, maka eksistensi RT dan RW dapat mempercepat pemenuhan berbagai kebutuhan masyarakat dan akan semakin banyak pelayanan publik yang berkualitas.

5. Dukungan Masyarakat terhadap Peran RT dan RW

Sebagai lembaga kemasyarakatan, maka penyediaan personil, perlengkapan, pembiayaan serta tugas mendayagunakan, memberdayakan dan mengawasi kinerja RT dan RW menjadi ranggyngjaab masyarakat. Pemerintah yang berkepentingan, masyarakat yang dikorbankan. Itulah hasil akhir dari implementasi kebijakan penataan RT dan RW. Masyarakat yang seharusnya dilayani melalui RT dan RW tetapi dampaknya justru RT dan RW yang

dilayani dan diberdayakan oleh masyarakat. Desain kebijakan menata eksistensi RT dan RW sebagai organisasi semi pemerintahan atau quasi pemerintahan ini justru telah membebani masyarakat dan menghambat perkembangan kemajuan desa/kelurahan. Penyebabnya adalah “salah desain” kebijakan sehingga efektivitas substansial tidak tercapai. Efektivitas prosedural saja yang tercapai dengan adanya kelembagaan RT dan RW yang terus bertambah setiap tahun sesuai mekanisme pembentukan RT yang diatur dalam Juklak, Juknis, SOP dan SPM yang ditetapkan Pemerintah Kabupaten, dan Desa/Kelurahan. Namun, *outcomes* sebagai indikator efektivitas substansial dari implementasi kebijakan penataan RT dan RW bersifat sangat negatif. Berdasarkan kenyataan empiris di atas, dapat disimpulkan bahwa efektivitas implementasi tugas dan fungsi RT dan RW masih sangat rendah. Keberadaan RT dan RW berkorelasi terbalik dengan optimalisasi peranserta masyarakat, peningkatan kualitas pelayanan publik dan ketersediaan ekonomi pemenuhan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, perkembangan implementasi kebijakan penataan RT dan RW belum diarahkan untuk membantu kepala desa dan lurah menggerakkan potensi swadaya gotong royong masyarakat menuju percepatan peningkatan kualitas pelayanan publik, pemenuhan kebutuhan masyarakat dan memfasilitasi penyaluran tuntutan dan aspirasi masyarakat ke pemerintah desa/kelurahan. Hasil penelitian dan analisis terhadap kinerja susunan unit pemerintahan dalam penataan RT dan RW serta peran masyarakat dalam “menghidupi” pengurus RT dan RW diringkas dalam Tabel 2 berikut:

Tabel 2.
Kinerja Pemerintah dalam implementasi
Kebijakan Penataan RT dan RW

No	Tugas dan Fungsi	Pembentukan dan Penataan RT dan RW (dukungan "3P")			Pendayagunaan	Pemberdayaan	Pengawasan	Pembinaan
		Personil	Perlengkapan	Biaya				
1	Pusat	-	-	-	v	v	-	v
2	Prov	-	-	-	v	v	-	v
3	Kab	v	v	v	v	v	v	v
4	Camat	-	-	-	v	v	v	v
5	Kades/Lurah	-	-	-	v	v	v	v
6	Masy.	v	v	v	v	v	v	-

Sumber: Hasil penelitian, diolah Penulis

Tabel di atas memperlihatkan bahwa efektivitas kinerja RT dan RW sangat ditentukan oleh dukungan "3 P" yakni personil, perlengkapan dan pembiayaan yang ditetapkan sejak pada tahap formulasi kebijakan penataan dan pembentukannya. Setelah didukung oleh 3P, maka RT dan RW itu siap untuk didayagunakan, diberdayakan, diawasi dan dibina. Namun, apa yang terjadi? Kebijakan penataan RT dan RW ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, tanpa didukung "3P" dan provinsi juga tidak menyediakan 3P. Tanggungjawab 3P diserahkan kepada Kabupaten dan Desa. Di pihak lain, pusat dan provinsi berkepentingan untuk pendayagunaan, pemberdayaan, dan pembinaan sedangkan pengawasan diserahkan kepada Kabupaten, Camat, Kepala Desa/Lurah.

5.2. Pembahasan Peran RT dan RW

Berbagai informasi empiris di atas mengindikasikan bahwa efektivitas implementasi kebijakan penataan RT dan RW masih jauh dari yang diharapkan. Efektivitas implementasi kebijakan penataan RT dan RW ini sudah diukur secara empiris dari berbagai kriteria berikut:

1. *Compliance Process* yakni proses pelaksanaan yang saling terkait antar pihak terkait, saling melengkapi sesuai tahapan, mekanisme, prosedur dan SOP yang ditetapkan dalam kebijakan. Kriteria ini mengindikasikan adanya kegagalan implementasi kebijakan penataan RT dan RW dalam kategori *unsuccessful implementation* dan *non implementation*. Banyak tahapan, mekanisme dan prosedur serta prasyarat yang tidak terpenuhi dan tidak dilaksanakan sehingga keberhasilannya itu bersifat parsial. Bukti-bukti *unsuccessful* itu sebagaimana hasil wawancara penulis yang sudah dibahas pada sub-sub bahasan di atas. Ada juga beberapa tugas, fungsi dan mekanisme lanjutan pasca ditetapkan kebijakan penataan RT dan RW yang tidak dilaksanakan. Pemerintah pusat berhenti setelah agenda setting dan formulasi kebijakan dalam bentuk UU, PP dan Permendagri. Langkah akomodasi dan adopsi untuk aplikasi dan replikasi kebijakan tidak dilaksanakan. Demikian juga dengan Provinsi, diam, tidak melakukan apa-apa karena beranggapan itu urusan otonomi daerah Kabupaten Bogor dan kewenangan Bupati, tidak perlu ikut campur atau intervensi dalam implementasinya. Pandangan ini tentu saja tidak benar karena peran gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah yang selanjutnya menentukan tingkat efektivitas kebijakan dimaksud. Pada tingkat Kabupaten Bogor, terjadi juga stagnasi pada tahapan fasilitasi implementai tugas dan fungsi RT dan RW sesuai ketentuan dalam UU, PP, Permendagri, Perda dan Perbup. Pemda Kabupaten sejatinya lebih progresif memfasilitasi implementasi Tusi RT dan RW dengan menyediakan stimulan 3P yang memadai. Namun, yang terjadi adalah hanya secara parsial mendorong

kinerja implementasi tugas dan fungsi RT dan RW. Dengan *compliance process* yang demikian, maka sangat wajar jika terjadi *policy failure* dengan kategori *unsuccessful implementation* dan *non implementation* dengan result hanya tercapai efektivitas prosedural sedangkan efektivitas substansial tidak tercapai sehingga *outcomes* positif pun tidak tercapai bahkan *outcomes* negatif yang terjadi sebagaimana pembahasan pembiayaan RT dan RW di atas. Peran unit kerja perangkat daerah lainnya tidak terintegrasi dan cenderung tidak ada dalam mendayagunakan dan memberdayakan RT dan RW dalam sektor masing-masing. Pada level Kecamatan, peran mendorong kinerja RT dan RW sebatas mengisi formulir pembinaan dan pengawasan serta membantu Dinas PMD untuk menyiapkan data seleksi RT RW kinerja terbaik serta sebagai juru bayar tunjangan ketua RT dan RW.

2. Formulasi menunjukkan adanya proses formulasi kebijakan teknis pelaksanaan yang tidak tuntas. Juklak, Juknis dan Pedoman pelaksanaan tugas dan fungsi RT dan RW tidak ditetapkan. Hal ini menjadi penyebab lemahnya pengawasan peran RT dan RW dan berkembangnya kegiatan RT/RW yang tidak terkendalikan dan Kades/Lurah tidak mampu mengintervensi para Ketua RT dan RW, sehingga dengan berlindung di balik alasan menggerakkan partisipasi dan swadaya gotong royong masyarakat, bertumbuh suburlah pengutan dari setiap keluarga dan dipakai untuk kesejahteraan pengurus RT dan RW. Dalam kondisi ini, jabatan RT dan RW menjadi sumber pendapatan baru, sumber mata pencaharian dan sumber penghasilan baru bagi para pengurus. Dengan demikian, kriteria ini memberikan kontribusi yang

besar terhadap kegagalan kebijakan penataan RT/RW. Kategori *unsuccessful implementation* dan *non implementation* dengan *result* efektivitas prosedural dan efektivitas substansial tidak tercapai sehingga *outcomes*-nya negatif.

3. Implementasi Tugas dan Fungsi RT/RW. Pelaksanaan tugas dan fungsi RT/RW belum berjalan sebagaimana mestinya. Dari 3 tugas RT/RW dan 10 Fungsi RT/RW sebagian besar tidak terlaksana (*non implementation*) dan sebagian kecil saja tugas dan fungsi secara parsial ditindaklanjuti. Secara empiris, implementasi Tusi RT dan RW masuk dalam kategori *Policy Failure* dengan kategori *unsuccessful implementation* dan *non implementation* sehingga efektivitasnya hanya bersifat prosedural sedangkan efektivitas substansialnya tidak tercapai. *Outcomes* yang dicapai negatif, tidak sesuai dengan tujuan yang diharapkan, yang diamankan UU, PP dan Permendagri, Perda dan Perbup Bogor, Perdes, Keputusan Camat serta Keputusan Kades dan Lurah.

Efektivitas implementasi kebijakan penataan RT dan RW di Kabupaten Bogor dapat diringkas dalam matriks berikut:

Tabel 3
Kriteria Kegagalan Implementasi Kebijakan Penataan RT dan RW

Implementasi kebijakan RT & RW	Kriteria Policy Failure		Result		Outcomes
	Un-successfull implementation	Non implementation	Procedural	Substansial	
Compliance Process	v	v	v	x	x
Formulasi	v	v	x	x	x
Implementasi Tusi	v	v	v	x	x

Sumber: Olahan penulis dari hasil penelitian

Tabel hasil penelitian efektivitas implementasi kebijakan penataan RT dan RW di atas, terlihat dengan jelas bahwa ada persoalan mendasar dalam dinamika produktivitas, linearitas dan efisiensi performa kebijakan. Muchlis Hamdi (2014:105) menyatakan bahwa dinamika ini terjadi karena ada perbedaan antara kebijakan dengan performa, serta adanya konflik antara kelompok implementasi kebijakan dengan pendekatan top-down dan bottom-up. Dengan demikian, *policy failure* dalam kategori *unsuccessful implementation* dan *non implementation* dalam penataan RT dan RW merupakan dampak dari tarik ulurnya dua pendekatan ini yang tidak diikuti dengan evaluasi kebijakan dari pembuat kebijakan baik *top-down* maupun *bottom-up*.

Kondisi empiris efektivitas implementasi kebijakan penataan RT dan RW memperlihatkan adanya konflik yang tinggi diikuti dengan ambiguitas yang tinggi pula antara pembuat kebijakan di tingkat *top-down* dan pihak pelaksana kebijakan di level *bottom-up* sehingga dikelompokkan pada “implementasi simbolik”. Hal ini terlihat dari tingginya ambiguitas dan konflik pada level pelaksana di tingkat Kabupaten, Kecamatan dan Desa/Kelurahan serta pengurus RT dan RW sendiri dan masyarakat.

Adanya implementasi simbolik inilah yang menjadi penyebab tidak efektifnya implementasi kebijakan, dalam dimensi produktivitas maupun dimensi linearitas dan efisiensi (Muchlis Hamdi, 2014:105). Dimensi produktivitas terkait dengan kemampuan mewujudkan pencapaian standar yang telah ditentukan bagi RT dan RW yakni terbentuknya kepengurusan, sarana prasarana, dan

dukungan administrasi. Dimensi produktivitas ini sangat rendah yang dikelompokkan dalam tidak efektif secara prosedural. Dimensi linearitas yang erat terkait dengan kesesuaian antara proses pemenuhan standar dengan pedoman spesifikasi standar yang telah ditentukan, dalam kenyataan ternyata tidak linear. Implementasinya tidak linear atau tidak sesuai antara apa yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah dan Permendagri dengan dengan Perda, Perdes dan Perbub serta keputusan pelaksanaan di tingkat kecamatan, desa, kelurahan dan RT dan RW itu sendiri baik terkait prosedur, waktu dan biaya, tempat dan pelaksana. Dimensi efisiensi yang terkait dengan kemampuan pendayagunaan sumber daya dalam implementasi kebijakan berupa pelaksana, aset, dana, dan penggunaan teknologi ternyata sangat tidak efisien.

Implementasi kebijakan yang tidak memenuhi dimensi linearitas, produktivitas dan efisiensi merupakan akibat dari adanya implementasi simbolik dalam kebijakan penataan RT dan RW. Dampak selanjutnya adalah tidak efektif secara prosedural dan tidak efektif secara substansial sehingga pelaksanaan kebijakan penataan RT dan RW mengalami kegagalan dalam kategori *unsuccessful implementation* dan *non implementation* baik pada *content of policy* maupun *context of implementation*. Eksistensi RT dan RW sangat dibutuhkan untuk mendorong terjadinya *socially governing community*, suatu kondisi penyelenggaraan pemerintahan oleh masyarakat sebagai komunitas.

6. Kesimpulan

Simpulan temuan penelitian efektivitas implementasi Kebijakan

Penataan Lembaga Kemasyarakatan RT dan RW di Kabupaten Bogor adalah “Implementasi kebijakan penataan RT dan RW bersifat simbolik dan mengalami *implementation gaps* dengan hasil *bad execution* dalam kategori *non implementation* dan *unsuccessfull implementation* sehingga tidak efektif secara prosedural dan substansial. Untuk itu diperlukan langkah strategis penguatan

kapasitas dan kapabilitas sebagai pelaksana kebijakan. Melalui model *long arm short finger* (LASF) yang menempatkan pemberdayaan RT dan RW sebagai tugas bersama pemerintah pusat dan daerah serta Pemdes dan masyarakat. Penerapan model LASF ini, diyakini kebijakan penataan dan pendayagunaan RT dan RW akan semakin efektif, semakin linear, produktif dan semakin efisien.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Aiko Kurasawa, 1993, *Mobilisasi dan Kontrol: Studi tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa, 1942-1945*.
- Braam, Geert P.A, 1988, *Sosiologi Pemerintahan*, terjemahan JRG. Djopari, Institut Ilmu Pemerintahan (IIP), Jakarta
- Goggin, Malcolm M., Ann O’M Bowman, James P. Lester & Laurence J. O’Toole, Jr. 1990. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman
- Hoogerwerf, A., 1983. *Ilmu Pemerintahan*, terjemahan R.L.L. Tobing, Erlangga, Jakarta
- John W. Creswell, 2009. *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixw Methods Approaches*. Third Edition. Sage Publication, California.
- M.C. Ricklefs, 2008. *Sejarah Indonesia Modern 1200-2008*
- Muchlis Hamdi, 2002, *Bunga Rampai Pemerintahan*, Yarsif Watampone, Jakarta
- , 2014, *Kebijakan Publik*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Ndraha, Taliziduhu, 1997, *Konsep Administrasi di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta
- , 2000, *Metodologi Ilmu Pemerintahan*, Rineka Cipta, Jakarta
- , 2011. *Kybernology, Ilmu Pemerintahan Baru*, Rineka Cipta, Jakarta
- Poelje, G.A. Van, 1959, *Pengantar Umum Ilmu Pemerintahan*, terjemahan B Mang Reng Say, N.V. Soeroengan, Pentjenongan 58, Jakarta
- Ryaas Rasyid, M, 1997, *Makna Pemerintahan : Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Jakarta, Mutiara Sumber Widya.

Sadu Wasistiono, 2001, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Alqa Print, Bandung

-----, dkk, 2002, *Menata Ulang Kelembagaan Pemerintah Kecamatan*, Citra Pindo, Bandung.

-----, dan M. Irwan Tahir, 2007. *Prospek Pengembangan Desa*. Fokus Media, Bandung

Tjahya Supriatna, 1997, *Birokrasi, Pemberdayaan dan pengentasan Kemiskinan, Humaniora Utama Press*, Bandung

Wahab, Abdul. 1995. Analisis Kebijakan Publik. Ghalia Indonesia, Jakarta.

Yansen T.P. 2017. *Revolusi RT, Strategi Revolusioner: Membangun Komunitas Rukun Tetangga yang Maju Sejahtera*. PT. Elex Media Komputindo, Jakarta

B. Peraturan Perundang – Undangan

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1988 tentang Kegiatan Koordinasi Instansi Vertikal

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa

Peraturan Daerah Kabupaten Bogor Nomor 9 Tahun 2011 tentang Lembaga Kemasyarakatan di Desa dan Kelurahan

Peraturan Bupati Bogor Nomor 31 Tahun 2012 tentang Tatacara Pembentukan, Pengangkatan dan Pemberhentian Pengurus Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa/Kelurahan, Rukun Warga dan Rukun Tetangga.

C. Makalah dan Dokumen – dokumen Lain

Bambang Wiwoho, “Memori Jenderal Yoga”, *DetikX*, Selasa, 20 September 2016),

Barlan Setidjaya, 1992, dalam “10 November 1945: Gelora Kepahlawanan Indonesia”, *Soeara Asia*, 28 Agustus 1945

Florianus Aser, Kunci Keberhasilan Penataan Lembaga Kemasyarakatan., *Jurnal Berdaya*, Ditjen PMD Depdagri, 2005

Univesitas Islam Riau. FISIP, 2005. *Skripsi*. Pelaksanaan Peraturan Daerah Pemerintah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2002 tentang RT/RW di Kelurahan Tuah Karya Kecamatan Tampan

Wasistiono, Sadu, 2002, *Optimalisasi Peran dan Fungsi Kecamatan Dalam Rangka Meningkatkan Pelayanan Kepada Masyarakat*, Materi Diklat Departemen Dalam Negeri

-----, 2005, *Kepemimpinan Camat dan Lurah dalam Pemberdayaan Masyarakat*, Bahan Penataran untuk Camat dan Lurah se-DKI Jakarta, 19 Juli 2005 di Hotel Cempaka.

D. Sumber Lain

Wikipedia, 2018; *Sejarah Pemerintahan Indonesia*. <https://id.wikipedia.org>

"*Quo Vadis Kebijakan RT/RW di Jakarta?*" [Selasar.com](http://selasar.com)

<http://alfichry.blogspot.co.id> 10 diakses pada tanggal 06 September 2018 pada pukul 15:25

WIB

[http://: www.google.com-sistem-pemerintahan-hindia-belanda](http://www.google.com-sistem-pemerintahan-hindia-belanda)