

# B A B I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Penelitian

Jakarta sebagai ibukota Negara Republik Indonesia merupakan barometer dan tolok ukur bagi pertumbuhan dan keberhasilan provinsi/kotamadya/kabupaten di Indonesia. Dalam penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan, Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta dituntut mampu mewujudkan berbagai bentuk pelayanan masyarakat sejalan dengan makin kritisnya tuntutan dan dinamika masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dewasa ini.

Tuntutan tersebut wajar, mengingat bahwa Jakarta di samping sebagai ibukota negara juga menyandang berbagai predikat, antara lain Jakarta juga merupakan pusat pemerintahan bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), pusat perdagangan dan industri, pintu gerbang bagi masuknya wisatawan manca negara, barometer bagi pertumbuhan kota-kota di Indonesia dan sebagainya. Di sisi lain, karakteristik pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta juga sangat kompleks dan beragam. Kondisi demikian menuntut konsekuensi dan partisipasi aktif dari seluruh aparat pemerintah serta berbagai unsur/pihak yang terkait lainnya.

Kompleksitas permasalahan yang dihadapi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta terutama dilatarbelakangi oleh berbagai kondisi yang sifatnya heterogen, khususnya dalam hal kependudukan, pertanahan, pelayanan, kebutuhan masyarakat, ketertiban umum, kriminalitas, perekonomian, sosial ekonomi dan sebagainya. Sehubungan dengan itu, diasumsikan bahwa tanpa kebijakan dan kinerja aparat yang baik serta partisipasi aktif dari pihak-pihak yang terkait maka dapat timbul rasa ketidakpuasan masyarakat yang pada akhirnya dapat memicu timbulnya masalah sosial.

Didalam pasal 6 Undang-undang Nomor 34 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Propinsi DKI Jakarta, dikemukakan bahwa pembagian wilayah di Propinsi DKI terdiri dari :

- 1) Wilayah Propinsi DKI Jakarta, dibagi dalam Kotamadya dan Kabupaten Administrasi,

- 2) Wilayah Kotamadya dan Kabupaten Administrasi, dibagi dalam Kecamatan,
- 3) Wilayah Kecamatan dibagi dalam Kelurahan.

Kelurahan adalah wilayah kerja Lurah sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kotamadya/Kota Administrasi di bawah wilayah Kecamatan. Dalam struktur pemerintahan di Propinsi DKI Jakarta, Kelurahan merupakan unit organisasi terkecil dan terdekat dengan kehidupan masyarakat. Artinya, ujung tombak dalam penyelenggaraan otonomi daerah di DKI Jakarta ditentukan oleh peran kepemimpinan para Lurah. Di lingkungan Pemerintah Kelurahan dibentuk Lembaga Musyawarah Kelurahan. Lembaga Musyawarah Kelurahan dipilih oleh Ketua Rukun Warga dan tokoh masyarakat Kelurahan yang jumlah anggotanya sama dengan jumlah Rukun Warga yang terdapat di Kelurahan.

Hal ini memberikan pemahaman bahwa kualitas pelayanan masyarakat merupakan salah satu kriteria yang dapat dijadikan alat untuk mengukur keberhasilan Pemerintah Kelurahan dalam menjalankan tugasnya. Demikian sebaliknya, bahwa kepuasan masyarakat atas pelayanan yang diberikan aparat membawa pengaruh terhadap kebijakan pemberdayaan serta kinerja Kelurahan itu sendiri.

Sehubungan dengan pemberdayaan RT/RW, di dalam pasal 2 Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 36 Tahun 2001, tentang Pedoman RT dan RW di Provinsi DKI Jakarta dikemukakan bahwa "Tujuan dibentuknya RT dan RW adalah untuk memelihara dan melestarikan nilai-nilai kehidupan yang berdasarkan kerukunan, kegotongroyongan dan kekeluargaan antar tetangga dan warga di lingkungannya".

Pernyataan di atas mengandung makna bahwa untuk memelihara nilai-nilai kehidupan dan kemanusiaan yang tumbuh di tengah masyarakat, eksistensi RT/RW perlu diwadahi dalam suatu peraturan perundang-undangan berupa Keputusan Gubernur DKI Jakarta. Selanjutnya untuk merealisasikan harapan tersebut, diperlukan peran aktif seorang Lurah dalam memberdayakan potensi para Ketua RT/RW di lingkungannya. Di sinilah diperlukan suatu kebijakan yang efektif agar pemberdayaan Ketua RT/RW tersebut dapat terealisasi.

Berdasarkan Undang-undang Nomor. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, Kecamatan merupakan Perangkat Daerah dan Perangkat Kota Administrasi yang dipimpin oleh Camat. Sesuai dengan kedudukannya, Camat mempunyai tugas memimpin penyelenggaraan Pemerintahan, Pembinaan Ketentraman dan Ketertiban, Pemberdayaan Masyarakat serta Pemeliharaan Prasarana Umum di tingkat Kecamatan.

Luas wilayah Kecamatan Kebayoran Baru 1.296,36 Ha atau 12,96 Km<sup>2</sup> dan sesuai dengan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1227 tahun 1989, batas-batas Wilayah Kecamatan Kebayoran Baru adalah sebagai berikut :

- Utara : Jl. Hang Lekir, Hang Lekir terusan sampai dengan Kali Grogol, Jl. Jenderal Sudirman (Bunderan Senayan), Wilayah Jakarta Pusat
- Timur : Jl. Jenderal Gatot Subroto, Kali Krukut Kecamatan Mampang Prapatan
- Selatan : Jl. Abdul Majid sampai dengan pertemuan Kali Krukut terusan Jl. H. Nawi, Jl. Marga Guna Kelurahan Gandaria Selatan Wilayah Kec. Cilandak
- Barat : Kali Grogol Wilayah Kecamatan Kebayoran Lama

Kecamatan Kebayoran Baru terdiri dari 10 (sepuluh) Kelurahan dengan **73 RW** dan **644 RT** serta jumlah penduduk sebanyak **149.982 Jiwa** meliputi **53.387 Kepala Keluarga**.

Adapun Kelurahan yang dimaksud yaitu :

1. Kelurahan Gandaria Utara
2. Kelurahan Cipete Utara
3. Kelurahan Pulo
4. Kelurahan Petogogan
5. Kelurahan Melawai
6. Kelurahan Kramat Pela
7. Kelurahan Gunung
8. Kelurahan Selong
9. Kelurahan Rawa Barat, dan
10. Kelurahan Senayan

Banyaknya wilayah RT/RW tersebut menuntut kepemimpinan oleh Lurah dengan baik, karena para Ketua RT/RW lah yang merupakan ujung tombak dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. Dengan kata lain, pemberdayaan potensi RT/RW merupakan hal yang sangat strategis dalam rangka mendukung peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat, dan untuk itu kepemimpinan Lurah memegang peranan yang sangat menentukan.

Di Kecamatan tersebut terdapat beberapa perkantoran, baik kantor instansi pemerintah maupun swasta, pertokoan, pasar, apartemen dan hotel yang merupakan sarana vital bagi kepentingan pelayanan dan kebutuhan masyarakat Jakarta dan sekitarnya. Keberadaan sarana tersebut membutuhkan fasilitas pendukung di sekitarnya yang memadai, terutama sarana transportasi dan akses jalan yang memudahkan mobilitas personil maupun warga masyarakat yang berkepentingan, sarana komunikasi dan sebagainya. Di sinilah diperlukan peran aktif para Ketua RT/RW terhadap lingkungan masing-masing yang disalurkan melalui kebijakan dan pengambilan keputusan di tingkat Kelurahan.

Karakteristik Pengurus RW maupun RT yang heterogen, baik menyangkut pendidikan, pengalaman, sosial ekonomi, pola kepemimpinan terhadap warga di lingkungan masing-masing dan sebagainya yang menuntut pemikiran dan pencermatan tersendiri oleh Lurah dalam rangka mengemban tugas-tugas yang dibebankan kepada mereka sebagaimana diatur dalam Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 171 Tahun 2016, tentang Pedoman Rukun Warga dan Rukun Tetangga di DKI Jakarta. Dengan kata lain, diperlukan suatu kebijakan pemberdayaan yang tepat dan efektif guna mendukung optimalisasi pelayanan kepada masyarakat.

Sementara itu dari hasil pengamatan penulis diperoleh beberapa fenomena yang melatarbelakangi pentingnya penelitian ini yang mengangkat pokok bahasan kepuasan pelayanan masyarakat tersebut, antara lain :

1. Tuntutan masyarakat terhadap pelayanan aparat pemerintah, khususnya di tingkat Kelurahan cenderung makin kritis sejalan dengan bergulirnya era reformasi. Di samping menghendaki pelayanan yang transparan, masyarakat juga makin kritis terhadap kecepatan pelayanan, biaya pelayanan yang terjangkau serta pertanggungjawaban dari petugas pelayanan. Terlebih sejak diberlakukannya otonomi daerah yang ditandai dengan perbaikan peraturan perundang-undangan di bidang

pemerintahan di daerah, masyarakat sangat sensitif terhadap perolehan hak-haknya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

2. Kurangnya keterlibatan para Ketua RT/RW dalam penentuan kebijakan pemerintah di tingkat Kelurahan. Hal ini berdampak pada tidak tersalurkannya aspirasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang terkait dengan eksistensi dan pembinaan masyarakat, karena Ketua RT/RW merupakan ujung tombak yang posisinya paling dekat dengan warga.
3. Terbatasnya pendelegasian wewenang dari Kelurahan kepada para Ketua RT/RW menyangkut pembinaan lingkungan masing-masing, sehingga proses pengambilan keputusan tidak berjalan secara efektif.
4. Terbatasnya kemampuan dan kurang aktifnya para Ketua RT/RW dalam menjembatani kepentingan warga masyarakat dengan pihak Kelurahan dan atau sebaliknya dalam konteks pemberdayaan potensi masyarakat setempat dan hal ini terkait erat dengan keterbatasan pendidikan maupun pengalaman yang dimiliki oleh masing-masing Ketua RT/RW.
5. Kepemimpinan Lurah yang masih belum efektif, dalam berbagai hal, kepemimpinan seseorang justru menjadi kendala dalam pencapaian tujuan organisasi. Terlebih bagi seorang Lurah di Jakarta yang pengangkatannya atas dasar penunjukan dari atas dan tidak didasarkan pada pemilihan warga masyarakat, maka efektivitas kepemimpinan seseorang sangat tergantung pada proses pembelajaran dan pembentukan karakter seorang serta pembawaan sejak lahir.
6. Kinerja Kelurahan yang belum maksimal, baik buruknya kinerjanya dipengaruhi oleh banyak faktor, seperti kompetensi SDM yang ada, komitmen pimpinan, ketersediaan sarana dan prasarana yang ada dan sebagainya

## 1.2. Identifikasi Masalah

Dari hasil pengamatan selama ini diperoleh berbagai masalah yang diidentifikasi menjadi hambatan bagi Lurah dalam rangka pembinaan kehidupan masyarakat di Kecamatan Kebayoran Baru.

Masalah-masalah tersebut dikelompokkan sebagai berikut :

1. Masalah yang ada di pihak Kelurahan, antara lain :
  - a. Keterbatasan sarana dan prasarana yang dimiliki.
  - b. Keterbatasan pemahaman terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.
  - c. Perumusan kebijakan dalam pemberdayaan masyarakat yang belum memadai.
  - d. Peran Lurah dalam pemberdayaan Ketua RT/RW khususnya dan masyarakat pada umumnya.
  - e. Pembinaan dan motivasi terhadap para personil yang ada di Kantor Kelurahan.
  - f. Upaya peningkatan kemampuan kerja para personil yang ada di kantor Kelurahan.
  - g. Kepemimpinan Lurah yang belum efektif.
2. Masalah yang ada di pihak RT/RW, antara lain :
  - a. Kurang aktifnya Ketua RT/RW dalam pertemuan-pertemuan yang membahas kebijakan pemerintahan Kelurahan.
  - b. Keterbatasan kemampuan Ketua RT/RW, yang dilatarbelakangi terbatasnya pendidikan atau pengalaman kerja yang dimiliki.
  - c. Kurang aktifnya Ketua RT/RW dalam pertemuan-pertemuan dengan warga di lingkungannya,
  - d. Masalah pola kepemimpinan yang kurang demokratis,
  - e. Keterbatasan sarana dan prasarana maupun dana untuk pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan warga masyarakat.
3. Masalah yang ada di pihak warga masyarakat, antara lain :
  - a. Terbatasnya kemampuan ekonomi warga masyarakat.
  - b. Persepsi warga masyarakat terhadap kebijakan masyarakat setempat dan atau kebijakan Kelurahan.
  - c. Aktivitas dan kepedulian masyarakat terhadap upaya peningkatan kesejahteraan mereka yang tidak merata.

- d. Masalah gotong royong dan kebersamaan antar sesama warga masyarakat
- e. Latar belakang pendidikan warga masyarakat yang kurang memadai, sehingga berdampak pada pemahaman yang kurang tepat terhadap kebijakan pemerintah kelurahan.
- f. Heterogenitas warga masyarakat, baik suku bangsa, agama, mata pencaharian maupun kemampuan social ekonomi, persepsi dan sebagainya.

### 1.3. Batasan Masalah

Dari berbagai masalah penelitian yang sudah diidentifikasi pada butir 1.2. di atas, selanjutnya masalah dalam penelitian ini dibatasi pada masalah yang lebih fokus, yaitu analisis implementasi pemberdayaan RT dan RW di Kecamatan Kebayoran Baru Kota Administrasi Jakarta Selatan.

Pembatasan masalah tersebut dilatarbelakangi pemikiran bahwa sosok seorang Lurah di DKI Jakarta beserta aparatnya merupakan aparatur pemerintah yang kedudukannya paling dekat dengan warga masyarakat. Di sisi lain, indikasi keberhasilan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan terutama ditentukan oleh penilaian dan persepsi masyarakat yang baik dalam memperoleh pelayanan, dalam arti bahwa masyarakat merasa puas atas pelayanan yang diberikan oleh aparat Kelurahan.

Sementara itu di dalam pasal 47 Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 171 Tahun 2016 Tentang Pedoman Rukun Tetangga Dan Rukun Warga menyatakan bahwa "Pemerintah Daerah menyelenggarakan pembinaan Pengurus RT dan/ atau Pengurus RW". Ini menunjukkan bahwa tingkat kepuasan masyarakat dipengaruhi oleh kebijakan pemberdayaan RT/RW serta peningkatan kinerja Kelurahan dalam mengemban misinya.

Di sinilah letak strategisnya peran Ketua RT/RW sebagai penghubung antara Lurah sebagai aparat pemerintah dan warga masyarakat sebagai pihak yang dilayani. Artinya, Ketua RT/RW merupakan jembatan untuk menyalurkan aspirasi, menerjemahkan pelayanan maupun kebijakan antara Lurah dengan warga masyarakat. Dengan kata lain, melalui peran Ketua RT/RW yang efektif diharapkan tidak timbul persepsi yang keliru terhadap kualitas pelayanan aparat Kelurahan kepada masyarakat. Di samping itu dapat pula diidentifikasi dampak

yang timbul dari tingkat kepuasan pelayanan masyarakat atas pemberdayaan masyarakat dan kinerja Kelurahan.

#### 1.4. Rumusan Masalah

Mengacu pada pembatasan masalah di atas, selanjutnya masalah dalam penelitian ini dirumuskan dalam pertanyaan, yaitu “Bagaimana analisis pemberdayaan RT/RW di 10 (sepuluh) Kelurahan di Kecamatan Kebayoran Baru Kota Administrasi Jakarta Selatan ?”

Melalui penelitian ini penulis berupaya menjawab pertanyaan tersebut sehingga diperoleh gambaran yang komprehensif mengenai latar belakang dan penyebab timbulnya masalah, gejala dan fenomena yang dapat diidentifikasi dan diamati serta upaya-upaya yang patut dilakukan untuk mengatasinya tingkat kepuasan masyarakat apabila memang ternyata kurang memadai.

Selanjutnya pokok-pokok persoalan yang dibahas dalam penelitian ini digali dari pertanyaan-pertanyaan berikut :

1. Bagaimana pengaruh pemberdayaan RT/RW terhadap kepuasan pelayanan masyarakat di Kecamatan Kebayoran Baru ?
2. Bagaimana pengaruh kinerja Kelurahan terhadap kepuasan pelayanan masyarakat di Kecamatan Kebayoran Baru ?
3. Seberapa besar kontribusi pemberdayaan RT/RW terhadap kepuasan pelayanan masyarakat di Kecamatan Kebayoran Baru ?
4. Seberapa besar kontribusi kinerja Aparatus Sipil Negara di Kecamatan Kebayoran Baru terhadap kepuasan pelayanan masyarakat ?

#### 1.5. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

- 1 Mengetahui hasil analisis pemberdayaan RT/RW dan kinerja Kelurahan terhadap kepuasan pelayanan masyarakat di Kecamatan Kebayoran Baru.
- 2 Mengetahui besarnya kontribusi pemberdayaan RT/RW serta kinerja Kelurahan terhadap kepuasan pelayanan masyarakat di Kecamatan Kebayoran Baru.
- 3 Mengidentifikasi hambatan - hambatan yang dihadapi oleh Lurah di Kecamatan Kebayoran Baru dalam menjalankan tugas dan kewajibannya di bidang pemerintahan Kelurahan.
- 4 Ikut berpartisipasi dalam pengembangan penelitian yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pemerintahan daerah, dengan titik berat pada



pemberdayaan RT/RW, kinerja para Lurah dan kepuasan pelayanan masyarakat di Kecamatan Kebayoran Baru.

#### 1.6. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk :

- 1 Memberikan sumbangan pemikiran kepada pemerintah kelurahan di lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta pada umumnya dalam upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat.
- 2 Meningkatkan wawasan pemikiran dan memberikan tambahan literatur bagi peneliti lanjutan yang memilih pokok bahasan tentang peran Kepala Kelurahan dalam mengupayakan peningkatan kepuasan pelayanan masyarakat, pemberdayaan RT/RW dan kinerja Kelurahan.
- 3 Melengkapi salah satu syarat akademis bagi penulis untuk memperoleh gelar pascasarjana di bidang administrasi publik pada Universitas Esa Unggul Jakarta.

