**BAB I**

**PENDAHULUAN**

## Latar Belakang Penelitian

Desa adalah bentuk pemerintahan terkecil yang ada di negeri ini. Luas wilayah desa biasanya tidak terlalu luas dan dihuni oleh sejumlah keluarga. Mayoritas penduduknya bekerja di bidang agraris dan tingkat pendidikannya cenderung rendah. Desa merupakan tulang punggung birokrasi pemerintahan paling bawah. Besarnya peran serta desa dalam pelayanan publik karena desa berhadapan langsung dengan masyarakatnya. Kebutuhan akan pelayanan prima sebagaimana spirit good governance dalam tata kelola pemerintahan khususnya pemerintah desa harus diterapkan oleh semua Pemerintah Desa. Melalui konsep pelayanan desa satu pintu atau one gate policy semua produk pelayanan desa dirancang seperti alur bisnis corporate.

Perkembangan jumlah penduduknya tidak begitu banyak, maka biasanya hubungan kekerabatan antar masyarakatnya terjalin kuat. Para masyarakatnya juga masih percaya dan memegang teguh adat dan tradisi yang ditinggalkan para leluhur mereka. Permasalahan kemiskinan merupakan salah satu persoalan yang dihadapi di Kabupaten Subang, terutama di daerah pedesaan. Dalam rangka memajukan pembangunan di Kabupaten Subang yang bebasis sumber daya dan budaya local, pemerintah Kabupaten Subang meluncurkan program pembangunan Desa Mandiri Gotong Royong melalui Peraturan Bupati Subang No. 28 Tahun 2009 Tentang Pedoman pelaksanaan Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong Tahun 2010 sudah mulai mendorong untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pedesaan. Adapun yang dimaksud dengan Desa/Kelurahan Mandiri adalah Desa/Kelurahan yang aparatur dan masyarakatnya mampu mengatasi permasalahan yang dihadapinya, mampu memenuhi segala kebutuhannya dan mampu membangun desa/kelurahannya dengan mendayagunakan seluruh potensi yang ada di Desa/Kelurahan seperti Sumber Daya Alam, Sumber Daya Manusia, Sumber Daya Sarana dan Prasarana serta Sumber Daya Kelembagaan yang dilaksanakan dengan cara bergotong royong. Sedangkan yang dimaksud dengan gotong royong adalah gerakan pembangunan dari oleh dan untuk masyarakat yang dilaksanakan secara sadar dalam kebersamaan untuk mencapai tujuan.

Hal tersebut dilaksanakan dengan strategi pemberdayaan yang terfokus di tingkat Desa/Kelurahan sebagai Unit Pemerintahan terdekat dengan masyarakat sehingga diharapkan terjadinya perubahan karakter masyarakat yang semula sebagai objek (sasaran) pembangunan menjadi subjek (pelaku) pembangunan.Sejak tahun 2007, pemerintah daerah menginisiasi kebijakan pembangunan yang mengambil tajuk Desa Mandiri Gotong Royong.

Inisiasi kebijakan pembangunan yang berbasis pada desa dipilih bukan hanya karena kecenderungan arah pembangunan yang marak dilakukan di berbagai daerah selama ini, akan tetapi didasarkan pada pengalaman nyata yang pernah dilakukan di masa-masa sebelumnya. Ironisnya saat ini banyak sekali program dana lokasi anggaran ke desa baik yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah propinsi, maupun pemerintan daerah akan tetapi masyarakat desa belum sejahtera, bahkan ada kecenderungan bahwa penduduk desa semakin miskin dan hanya dijadikan sebagai objek dari kebijakan pembangunan.

Aspek lain yang tidak kalah penting dalam pengembangan Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong adalah memberikan otonomi kepada pemerintah desa dalam menentukan prioritas masalah yang harus diselesaikan oleh pemerintah daerah. Terkait dengan hal tersebut, pemerintah daerah Kabupaten Subang mulai meningkatkan alokasi anggaran pembangunan di desa sesuai dengan kondisi geografis dan tingkat kesulitan atau kendala yang dihadapi di suatu desa melalui Bantuan Keuangan untuk Desa yang melengkapi dana Alokasi Dana Desa (ADD) yang dianggarkan setiap tahunnya. Saat ini alokasi dana Bantuan Keuangan Untuk Desa (BKUD) yang diberikan oleh pemerntah daerah pada desa berkisar antara 230-250 juta.

Untuk mewujudkan Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong di Kabupaten Subang tersebut dilakukan melalui Pilot Project Percontohan Program Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong yang dimulai Tahun 2010 sampai tahun 2014 yang terbagi dalam 4 batch kelompok Desa/Kelurahanyaitu :

1. Pemodelan *Batch* 1 dimulai dengan penentuan 30 lokasi Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong di Tahun 2009, pelaksanaan model di Tahun 2010, penilaian/lomba pencapaian indikator di Tahun 2011 dan pengembangan model di tahun 2012-2014.
2. Pemodelan *Batch* 2 dimulai dengan penentuan 60 lokasi Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong di Tahun 2010, pelaksanaan model di Tahun 2011, penilaian/lomba pencapaian /indikator di Tahun 2012 dan pengembangan model di tahun 2013-2014.
3. Pemodelan *Batch* 3 dimulai dengan penentuan 80 lokasi Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong di Tahun 2011, pelaksanaan model di Tahun 2012, penilaian/lomba pencapaian indikator di Tahun 2013 dan pengembangan model di tahun 2014.
4. Pemodelan *Batch* 4 dimulai dengan penentuan 83 lokasi Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong di Tahun 2012, pelaksanaan model di Tahun 2013, penilaian/lomba pencapaian indikator di Tahun 2014 dan pengembangan model di tahun 2015.

Pada Tahun 2014 semua Desa/kelurahan di Kabupaten Subang sudah menjadi Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong, namun dalam perkembangan prestasinya dari tahun ke tahun terus menurun, dari tahun pertama prestasinya juara I lomba desa tingkat nasional, tahun ke dua prestasinya juara I tingkat Provinsi dan tahun ke tiga prestasinya hannya juara tingkat kabupaten saja.

Salah satu kendala yang juga dihadapi oleh pemerintah daerah dalam menjalankan program ini adalah kemampuan pemerintahan desa dalam mempersiapkan desa mandiri tersebut, agar tidak hanya dapat menjawab kebutuhan masyarakat akan tetapi juga mampu mempertanggung-jawabkan pengelolaan tersebut secara administratif. Hal ini penting diperhatikan karena jika kapasitas pemerintah desa tidak ditingkatkan, maka akan menjadi kendala dalam pelaksanaan kebijakan dan program pembangunannya dimiliki oleh pemerintah daerah maupun pemerintah pusat.

Dalam rangka mempercepat terwujudnya Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong di Kabupaten Subang melalui pemberdayaan masyarakat diberbagai bidang kehidupan dan penghidupan masyarakat subang, maka perlu ditetapkan sasaran pembinaan Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong. Adapun yang menjadi sasarannya adalah sebagai berikut : 1. Bidang Pemberdayaan Ekonomi Kerakyatan, 2. Bidang Pendidikan, 3. Bidang Kesehatan, 4. Bidang Infrastruktur, 5. Bidang Lingkungan Hidup, 6. Bidang Seni, Budaya dan Olah raga, 7. Bidang Keamanan, 8. Bidang Tata Kelola Kepemerintahan di Desa/Kelurahan, 9. Bidang Agama dan Sosial Lainnya, 10. Bidang Keluarga Berencana dan Kependudukan, 11. Bidang Perpustakaan, 12. Bidang Informasi dan Komunikasi.

Sebagaimana dijelaskan oleh *Dye* (2002:312)bahwa:*“Policyevaluation is the assessment of the overall effectiveness ofanational program in meeting its objectives, or assessment of the relativeeffectiveness of twoor more programs in meeting common objectives”.* Pendapat tersebut dimaksudkan bahwa evaluasi kebijakan merupakan suatu aktivitas untuk melakukan penilaian terhadap akibat-akibat atau dampak kebijakan dari berbagai program-program pemerintah. Salah satu kendala yang juga dihadapi oleh pemerintah daerah dalam menjalankan program ini adalah kemampuan pemerintahan desa dalam mempersiapkan desa mandiri tersebut, agar tidak hanya dapat menjawab kebutuhan masyarakat akan tetapi juga mampu mempertanggung-jawabkan pengelolaan tersebut secara administratif. Hal ini penting diperhatikan karena jika kapasitas pemerintah desa tidak ditingkatkan, maka akan menjadi kendala dalam pelaksanaan kebijakan dan program pembangunannya dimiliki oleh pemerintah daerah maupun pemerintah pusat.

Pelaksanaan kebijakan Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong di Kabupaten Subang juga masih dihadapkan pada beberapa masalah diantarannya :

1. Kurangnya konsistensi dan kesinambungan pembinaan terhadap Desa Mandiri Gotong Royong dari Organisasi Perangkat Daerah secara lintas sektoral baik pada tingkat kabupaten, tingkat kecamatan maupun tingkat desa/kelurahan.

2. Keterbatasan dari Sumber Daya Manusia di Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong dalam bidang pendidikan, ekonomi, kesehatan, infrastruktur, lingkungan hidup maupun informasi dan komunikasi.

3. Kurang berkembangnya peningkatan kapasitas hubungan kelembagaan pemerintahan desa/kelurahan seperti Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

Berdasarkan uraian diatas dapat dilihat bahwa pelaksanaan kebijakan desa/kelurahan mandiri gotong royong ini masih belum efektif dan masih memerlukan perbaikan dalam pelaksanaannya, sampai sejauh ini Kebijakan Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong ini belum menunjukkan tanda-tanda keberhasilan yang optimal dalam meningkatkan swadaya masyarakat untuk terlibat dalam pembangunan. Misalnya swadaya masyarakat dalam pembangunan gedung sekolah dan gelanggang olah raga di masing-masing desa.

Pengembangan desa mandiri gotong royong ini juga dilakukan untuk menekankan pengembangan potensi unggulan yang dimiliki desa seperti kebijakan satu desa satu produk unggulan. Kecenderungan perkembangan alih fungsi lahan pertanian menjadi daerah industri, perumahan maupun lainnya di wilayah desa/kelurahan mandiri gotong royong sering terjadi seiring perkembangan dinamika wilayah, pertumbuhan penduduk maupun perkembangan ekonomi global. Tetapi karena kurang konsistennya serta peran aktif dari aparat pemerintah kabupaten, kecamatan maupun desa/kelurahan sebagai fasilitator maka penciptaan Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong ini kurang optimal.

Melihat permasalahan di atas, peneliti menduga diakibatkan oleh pelaksanaan kebijakan Pemberdayaan Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong di Kabupaten Subang yang belum dilaksanakan secara efektif. Selanjutnya peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan mengambil judul: **“Evaluasi Kebijakan Pemberdayaan Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana dalam Mewujudkan Kemandirian Desa di Kabupaten Subang”**

## Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini diarahkan pada Evaluasi Kebijakan Pemberdayaan Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong di Kabupaten Subang. Dalam prakteknya pelaksanaan Pemberdayaan Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong di Kabupaten Subang belum berjalan secara efektif, sehingga peningkatan taraf hidup masyarakat desa/kelurahan disegala bidang belum tersentuh secara maksimal. Fenomena tersebut menuntut adanya pelaksanaan kebijakan yang efektif dalam mengoptimalisasikan peningkatan kesejahteraan masyarakat di Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong.

* 1. **Rumusan Masalah Penelitian**

Dari fokus penelitian tersebut, dapat dirumuskan pertanyaan-pertanyaan penelitian (*research questions*) yang teridentifikasikan sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi Kebijakan Program Pemberdayaan Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana dalam Mewujudkan Kemandirian Desa di Kabupaten Subang dapat memajukan pembangunan di Kabupaten Subang yang berbasis sumber daya dan budaya lokal?
2. Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan pelaksanaan Kebijakan Program Pemberdayaan Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana dalam Mewujudkan Kemandirian Desa di Kabupaten Subang terhadap masyarakat Kabupaten Subang belum efektif?
3. Bagaimana evaluasi Kebijakan Program Pemberdayaan Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana dalam Mewujudkan Kemandirian Desa di Kabupaten Subang, berdasarkan pada dampak atas kelompok sasaran/lingkungan, dampak atas kelompok lain (*spillover effects*), dampak atas masa depan, dampak atas biaya langsung dan dampak atas biaya tidak langsung?

## Maksud dan Tujuan Penelitian

### Maksud Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh data yang berkaitan dengan evaluasi kebijakan Pemberdayaan Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong di Kabupaten Subang.

### Tujuan Penelitian

1. Mengkaji dan menganalisis seberapa besar Implementasi Program Pemberdayaan Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana dalam Mewujudkan Kemandirian Desa Kabupaten Subang dapat memajukan pembangunan di Kabupaten Subang yang berbasis sumber daya dan budaya lokal.
2. Mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan pelaksanaan Kebijakan Program Pemberdayaan Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana dalam Mewujudkan Kemandirian Desa di Kabupaten Subang terhadap masyarakat Kabupaten Subang belum efektif.
3. Mengkaji dan menganalisis evaluasi pelaksanaan kebijakan Program Pemberdayaan Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana dalam Mewujudkan Kemandirian Desa di Kabupaten Subang pada masyarakat Kabupaten Subang.
   1. **Kegunaan Penelitian**
4. Kegunaan Teoritis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan khasanah Ilmu Administrasi Publik, khususnya Ilmu Kebijakan Publik yang berkaitan dengan evaluasi kebijakan.

1. Kegunaan Praktis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi Pemerintah Kabupaten Subang yang mempunyai kewenangan dalam Mewujudkan dan mengefektifkan pelaksanaan kebijakan Pemberdayaan Desa/Kelurahan Mandiri Gotong Royong di Kabupaten Subang.