

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

#### A. Studi Kepustakaan

##### 1. Ilmu Pemerintahan

Untuk menjalankan suatu Negara agar dapat mencapai kesejahteraan dan ketentraman bagi rakyatnya maka diperlukan seorang pemimpin untuk mengatur dan mengelola sumber daya untuk mencapai tujuan Negara. Dalam ilmu politik dikenal dengan istilah pemerintahan. Sedangkan kegiatan pemerintahan dalam menjalankan kekuasaan Negara biasanya disebut dengan istilah pemerintahan.

Secara etimologi pemerintahan adalah melakukan pekerjaan menyeluruh, yang berarti didalamnya terdapat dua pihak, yaitu yang memerintah memiliki wewenang dan yang diperintah memiliki kepatuhan akan keharusan. (Syafie, 2003:22)

Sedangkan menurut Ndraha Pemerintah adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat, sedangkan yang dimaksud dengan pemerintahan adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan kepentingan manusia dan masyarakat. Memahami pemerintahan dalam konteks awal terjadinya, menunjukkan bahwa hubungan yang ada antara struktur pemerintah dengan rakyat adalah hubungan yang saling menguatkan, yaitu bahwa pemerintahan disuatu sisi berkewajiban untuk melindungi dan mengikutkan kesejahteraan rakyat dan disisi lain rakyat berkewajiban mengikuti dan mentaati pemerintahan berdasarkan kewenangan yang dimilikinya (Ndraha, 2005:36).

Pemerintah adalah segala kegiatan yang terorganisasi yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan berlandaskan dasar Negara, rakyat atau penduduk dan wilayah suatu negara memiliki tujuan untuk mewujudkan negara berdasarkan konsep dasar Negara tersebut (Budiarjo, 2003;21).

Pada pasal 2 undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah ditugaskan bahwa :

- a. Negara republik Indonesia adalah bagian atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.
- b. Pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Undang-undang no 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintah di daerah, yang masih berlaku sampai saat ini, dikenal beberapa asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, sebagai berikut:

1. Asas Desentralisasi  
Asas desentralisasi adalah asas penyerahan sebagian urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
2. Asas dekonsentralisasi  
Asas dekonsentralisasi adalah asas pelimpahan wewenangan dari pemerintahan pusat kepada wilayah, atau instansi vertikal tingkat atasnya, kepada pejabat-pejabat di daerah.
3. Tugas pembantuan  
Tugas pembantuan adalah asas untuk turut sertanya pemerintahan daerah bertugas dalam melaksanakan urusan pemerintahan pusat yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajibannya mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

## 2. Konsep Pemerintahan Daerah

Dimasa orde baru pengaturan pemerintah daerah ditetapkan dengan undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, menurut abdul halim pemerintah daerah adalah kepala daerah dan DPRD. Hal ini meberikan arti bahwa tidak terdapat adanya pemisahan secara konkrit antara eksekutif dan legislatif yang dapat memicu tidak berjalannya pengawasan secara efektif (abdul halim, 2004;1).

Sedangkan pengertian pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Republik Indonesia nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah seperti yang tercantum dalam bab I pasal I sebagai berikut yaitu pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah daerah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara kesatuan republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.

Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah bab I pasal I pengertian pemerintah daerah dapat diartikan sebagai prangkat daerah yang ditunjukan untuk dapat menjalankan, mengatur dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan daerah.

Fungsi pemerintah daerah menurut undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah sebagai berikut:

- a. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan asas otonomi dan tugas pembantuan
- b. Menjalankan otonomi seluas-luasnya,kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah

- c. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

### 3. Konsep Peranan

Konsep peranan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan konsep peran yang dikemukakan oleh Horton dan Hunt yakni peran adalah perilaku yang diharapkan dari seseorang yang mempunyai status. Setiap orang mempunyai sejumlah status dengan harapan mengisi peranan sesuai dengan status tersebut. Dalam arti tertentu, status dan peranan adalah dua aspek yang saling berkaitan (Horton dan Hunt, 2007:116).

Soejono Soekanto dalam bukunya Sosiologi (Suatu Pengantar) mengemukakan definisi peranan sebagai berikut: Peranan lebih banyak menunjukkan pada fungsi, penyesuaian diri dan sebagai suatu proses, jadi tepatnya adalah bahwa seseorang menduduki suatu posisi atau tempat dalam masyarakat serta menjalankan suatu peranan (Soekanto, 2007:221).

Aspek-aspek peranan dapat diuraikan sebagai (Soekanto, 2007:153) berikut:

- a. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat.
- b. Peranan adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
- c. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Peranan menurut Kamus besar Bahasa Indonesia mempunyai arti sebagai berikut:

“Peranan adalah tindakan yang dilakukan seseorang atau sekelompok orang dalam suatu peristiwa atau bagian yang dimainkan seseorang dalam suatu peristiwa.”(Kamus Besar Bahasa Indonesia 2006:751).

Berdasarkan uraian definisi tersebut di atas, peranan merupakan perilaku seorang, individu atau sekelompok orang yang dihadapkan pada status orang tersebut yang diembannya. Peranan juga merupakan suatu konsep dari apa yang dilakukan oleh seseorang dalam masyarakat sebagai suatu organisasi.

Dalam hal ini menurut penulis peranan lebih didefinisikan pada fungsi sebagai suatu organisasi. Maka dengan demikian, peranan dapat diukur dari pelaksanaan fungsi suatu organisasi atau lembaga.

#### **4. Infrastruktur**

Infrastruktur adalah sebuah sistem fasilitas publik, yang bersifat fundamental ditujukan kepada masyarakat/kalayah ramai untuk melayani dan memudahkan masyarakat (Hudson,et al:1997). Secara umum infrastruktur adalah istilah yang berhubungan maknanya dengan struktur (*structure beneath a structured*).

Defenisi ini mengimplikasikan adanya perbedaan layer (lapisan) dari struktur yang ada, ibaratnya menyediakan support atau layanan (*service*). Dalam dunia fisik terminologi infrastruktur kadang menuju kepada keperluan-keperluan publik, seperti air, listrik, gas, pembuangan air, dan layanan telepon. Infrastruktur memiliki beberapa karakteristik tertentu, termasuk:

1. Digunakan bersama-sama (*shared*) oleh pengguna yang lebih luas ketimbang struktur-struktur yang didukungnya.

2. Lebih statis dan permanen ketimbang struktur-struktur yang di dukungnya
3. Lebih di pandang sebagai sebuah *service (considered a service)*, termasuk orang-orang dan proses yang dilibatkan dalam support, lebih dari sekedar sebuah struktur atau perlengkapan (*device*) fisik.
4. Terkadang terhubung secara fisik ke struktur yang didukungnya
5. Terpisah (*distinct*) dari struktur-struktur yang didukungnya dalam hal kepemilikannya dan orang-orang

### 5. Konsep Kebijakan

Kebijakan adalah merupakan ketentuan-ketentuan yang telah disepakati pihak-pihak terkait dan diterapkan oleh yang berkewenangan untuk dijadikan pedoman. Pegangan atau petunjuk bagi setiap usaha dan kegiatan aparatur pemerintah ataupun masyarakat agar tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam upaya mencapai sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi (pasolong 2008;92).

N.Dunn menyebutkan kebijakan sebagai suatu tindakan yang bermaksud mencapai tujuan (*a course of action intened to accomplisome end*) (N.Dunn, 2003:29).

Defenisi ini selanjutnya diuraikan oleh Charles Jones dalam kaitan dengan beberapa isi ukuran kebijakan yaitu :

- 1.Tujuan yaitu tujuan yang dikehendaki untuk mencapai tujuan
- 2.Rencana/proposal yaitu alat atau cara untuk mencapai tujuan
- 3.Program atau cara tertentu untuk mendapatkan persetujuan atau pengesahan untuk mencapai tujuan
- 4.Keputusan yaitu tindakan tertentu yang di ambil untuk menentukan tujuan, membuat dan menyesuaikan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi

5. Dampak atau efek yaitu yang ditimbulkan dari suatu program dalam masyarakat.

Sedangkan kebijakan publik merupakan tindakan yang mempunyai tujuan tertentu, yang dilaksanakan oleh instansi-instansi pemerintah beserta jajarannya dan masyarakat yang perlu ditangani adalah sangat luas meliputi berbagai bidang dan sektor kehidupan, maka diperlukan berbagai kebijakan publik yang sesuai dan terarah, agar supaya tujuannya berhasil dicapai secara efektif dan efisien (Adisamita, 2011;113).

Menurut Anderson mendefinisikan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu (dalam Indihono, 2009;17).

Kemudian Kebijakan Publik menurut James Anderson adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan (Agustiono, 2008;7).

Kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkutan dengan mekanisme penjabaran keputusan politik kedalam prosedur rutin lewat saluran birokrasi pemerintahan melainkan lebih dari itu, lebih menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa memperoleh apa dari suatu kebijakan memperoleh aspek yang penting dari keseluruhan proses mengambil dan menentukan keputusan pemerintah (Sumaryadi, 2013:83).

## 6. Konsep Pembangunan

### 1. Definisi Pembangunan

Pembangunan adalah suatu proses pembaharuan yang berkelanjutan dan terus menerus dari suatu keadaan tertentu kepada suatu keadaan yang di anggap lebih baik. Pembangunan merupakan suatu rangkaian usaha untuk mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana serta sadar yang di tempuh oleh suatu Negara menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (P. Siagian :2008).

Definisi pembangunan merupakan upaya yang sistematis dan berkesinambungan atau berkelanjutan untuk menciptakan keadaan yang dapat menyediakan berbagai alternatif yang sah bagi pencapaian aspirasi setiap warga yang paling *humanistic* (Anwar, 2005:59).

Salah satu titik berat bagi pembangunan nasional adalah wilayah pedesaan dengan berbagai kenyamanan dan daya tarik tersendiri kemiskinan dan ketidakmampuan masyarakat pedesaan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan kehidupan mereka.

Hal ini merupakan salah satu kegagalan kebijakan pemerintah dimasa lalu karena seringkali kebijakan yang ditempuh tidak sesuai dengan kondisi ekosistem wilayah, keinginan serta nilai-nilai kehidupan yang dianut oleh masyarakat.

Kebijakan pemerintah tersebut hanya didasarkan kepada tujuan meningkatkan kapital dan kepentingan segolongan tertentu saja yang merugikan golongan masyarakat yang lain, tidak memperhatikan keberagaman wilayah yang ada serta tidak sesuai dengan kebutuhan daerah.

Seharusnya keberagaman potensi wilayah baik kondisi biofisik wilayah, kemampuan sumber daya alam, pertumbuhan penduduk, dan akses ke pasar yang berbeda menghendaki perlakuan ataupun kebijakan yang berbeda pula yang sesuai dengan karakteristik yang dimilikinya.

Kesalahan dalam pengaturan dan perancangan program-program pembangunan menyebabkan kegagalan proses pembangunan itu sendiri. Keragaman wilayah pedesaan di Indonesia tergantung kepada tipologinya yang bervariasi, kebijakan pertanian dan pedesaan tidak dapat dilakukan secara seragam untuk semua keadaan wilayah yang masing-masing memiliki kekhasan dan sifat-sifat khusus yang berbeda satu dengan yang lain, sehingga setiap kebijakan harus memperhatikan kondisi perkembangan dari wilayah yang bersangkutan yang secara konseptual tergantung kepada akses pasar dan biaya transaksi (Anwar, 2005:79).

Kesenjangan spasial yang terjadi antar wilayah perkotaan yang bercorak industri dan jasa dengan wilayah pedesaan yang di dominasi oleh sektor pertanian. Maka diperlukan terobosan dalam menyeimbangkan pembangunan yang berdampak pada pembangunan infrastruktur (fisik) desa, dan perekonomian rakyat pedesaan (non fisik). Suatu konsep pembangunan untuk mengurangi ketimpangan spasial tersebut dengan menyeimbangkan pembangunan-kota yang dilakukan secara terpadu.

Keseimbangan spasial tersebut dapat tercapai apabila dalam perencanaan pembangunan pedesaan memperhatikan berbagai faktor yang terkait dan pembangunan diarahkan untuk mencapai tujuan (Wresniwiro, 2007:78) :

- (1) pemerataan,
- (2) pertumbuhan,
- (3) keterkaitan,
- (4) keberimbangan,
- (5) kemandirian, dan
- (6) keberlanjutan

Keterpaduan tujuan pembangunan tersebut dalam perencanaan dan proses pembangunan akan meningkatkan produktifitas daerah pedesaan dengan berpegang pada prinsip pembangunan yang berkelanjutan dan tetap menjunjung tinggi nilai-nilai keutamaan yang dianut masyarakat.

Pembangunan bukanlah kegiatan pada ruang kosong tetapi kegiatan yang dilakukan pada tempat dimana sejumlah penduduk yang memiliki nilai-nilai tertentu menjadi obyek dan sekaligus sebagai subyek pembangunan. Sehingga nilai-nilai keutamaan yang dianut masyarakat, organisasi swadaya dan pengelolaan sumber daya yang bersifat swadaya hendaknya menjadi landasan penyelenggaraan pembangunan (Tjokroamidojo, 2003: 78).

Pendekatan pembangunan ke wilayah pedesaan harus dilakukan tidak hanya kegiatan fisik saja (infrastruktur), melainkan yang lebih penting sebagai entry point-nya adalah kegiatan ekonomi (non fisik) berdasarkan pada potensi unggulan dimasing-masing wilayah, sehingga kesejahteraan rakyat pedesaan dapat segera terwujud (Wresniwiro, 2007:47).

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diisimpulkan bahwa sebab kunci dari pembangunan yaitu kurangnya masyarakat yang masih tergolong kurang sejahtera dibidang perekonomian, dimana hal itu dikategorikan sebagai rakyat

miskin. Dikarenakan prekenomian rakyat yang tidak memenuhi kebutuhan hidup dari segi sandang, pangan, papan. Dimana sebagian orang terkadang pembangunan diartikan adanya gedung megah. Padahal pembangunan itu ada dua segi yaitu pembangunan fisik dan non fisik.

## **7. Perencanaan Pembangunan**

Perencanaan adalah intervensi pada rangkaian kejadian-kejadian sosial kemasyarakatan dengan maksud untuk memperbaiki rangkaian kejadian dan aktivitas yang ada dengan maksud (Sirojuzilam, 2010) :

- a. meningkatkan efisiensi dan rasionalitas,
- b. meningkatkan peran kelembagaan dan profesionalitas dan
- c. merubah atau memperluas pilihan-pilihan untuk menuju tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi bagi seluruh warga masyarakat.

Berdasarkan aspek substansi, perencanaan adalah penetapan tujuan dan penetapan alternatif tindakan, selengkapnya sebagai berikut: Perencanaan ini pada dasarnya berkisar kepada dua hal, yang pertama, ialah penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan konkrit yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai-nilai yang dimiliki oleh masyarakat yang bersangkutan dan yang kedua ialah pilihan diantara cara-cara alternatif serta rasional guna mencapai tujuan tersebut.

Perencanaan wilayah mencakup berbagai segi kehidupan yang komprehensif dan satu sama lain saling bersentuhan, yang semuanya bermuara pada upaya meningkatkan kehidupan masyarakat. Perencanaan wilayah diharapkan akan dapat menciptakan sinergi bagi memperkuat posisi pengembangan dan pembangunan wilayah (Miraza, 2005:114).

Berdasarkan jangka waktunya, perencanaan dapat dibagi menjadi:

- a. Perencanaan jangka panjang, biasanya mempunyai rentang waktu antara 10 sampai 25 tahun. Perencanaan jangka panjang adalah cetak biru pembangunan yang harus dilaksanakan dalam jangka waktu yang panjang.
- b. Perencanaan jangka menengah, biasanya mempunyai rentang waktuantara 4 sampai 6 tahun. Dalam perencanaan jangka menengah walaupun masih umum, tetapi sasaran-sasaran dalam kelompok besar (sasaran sektoral) sudah dapat diproyeksikan dengan jelas.
- c. Perencanaan jangka pendek, mempunyai rentang waktu 1 tahun, biasanya.

disebut juga rencana operasional tahunan. Jika dibandingkan dengan rencana jangka panjang dan jangka menengah, rencana jangka pendek biasanya lebih akurat (Munir, 2002:47).

Struktur politik di daerah (kabupaten/kota) tercermin dalam bentuk pemerintahan daerah otonom. Pemerintahan daerah otonom adalah pemerintahan daerah yang badan pemerintahannya dipilih oleh penduduk (masyarakat) setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri. Fungsi mengatur dilakukan oleh pejabat yang dipilih melalui pemilu, sedangkan fungsi mengurus dilakukan oleh pejabat yang diangkat/birokrat lokal. Aktor yang terlibat 13 terdiri dari pemerintah daerah terdiri *Elected Official*/Pejabat Politik (Kepala Daerah dan DPRD) dan *Appointed Official* (Birokrasi) (Nurcholis, 2005:114).

Kepala Daerah adalah pemimpin birokrasi daerah yang tugasnya menetapkan kebijakan bersama dengan DPRD serta memimpin pelaksanaannya bersama dengan jajaran birokrasi. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kepala daerah berkewajiban antara lain:

- a. menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan,
- b. meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat,

- c. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat,
- d. mengajukan rancangan peraturan daerah dan menetapkannya sebagai peraturan daerah bersama dengan DPRD.

Kepala Daerah ini berperan sebagai *top manager*, *top manager* bertanggung jawab terhadap perusahaan (pemerintah daerah) secara keseluruhan, dengan tugas utama yaitu menetapkan tujuan, strategi dan kebijakan perusahaan secara umum, yang kemudian akan diterjemahkan lebih spesifik oleh manajer di bawahnya. *Top manager* lebih berperan dalam merumuskan perencanaan strategis, sedangkan birokrasi lebih berperan dalam perencanaan operasional.

Legislatif adalah forum yang sangat penting dimana masalah masyarakat dan kebijakan di alamatkan kepadanya untuk diminta. Sebagian besar kebijakan yang dipersiapkan oleh eksekutif terutama yang bersifat makro atau mempunyai dampak bagi masyarakat, membutuhkan pengesahan dari legislatif (Amirullah, 2004).

Berdasarkan aktor yang melakukan proses penyusunan perencanaan pembangunan, dibedakannya dalam beberapa model menurut (Innes, 2006:47) yaitu:

- a. *Technical Bureaucratic Planning* Perencanaan ini berbasis kepada penilaian birokrasi atas alternatif yang 14 terbaik untuk mencapai tujuan dengan mengembangkan analisis komparatif serta proyeksi, untuk membuat suatu rekomendasi bagi pengambil keputusan berdasarkan informasi dan penilaian atas dampak politik dan perubahan yang dikehendaki.
- b. *Political Influence Planning* Dalam model ini, perencana adalah elit pimpinan daerah atau anggota legislatif yang terpilih. Perencanaan berbasis pada aspirasi/harapan dari masing-masing kontituennya.
- c. *Social Movement Planning* Perencanaan disusun berdasarkan pergerakan masyarakat dimana di dalamnya terdapat individu atau

kelompok yang secara struktur tidak mempunyai kekuatan, bergabung bersama dengan tujuan yang sama. *Collaborative Planning* Dalam model ini setiap partisipan bergabung untuk mengembangkan misi dan tujuannya, menyampaikan kepentingannya untuk diketahui bersama, mengembangkan saling pengertian atas masalah dan perjanjian yang mereka butuhkan, dan kemudian bekerja melalui serangkaian tugas yang diperjanjikan bersama untuk mencapai kesejahteraan bersama.

Berdasarkan beberapa definisi di atas, maka dapat ditarik kesimpulan tentang perencanaan pembangunan daerah tahunan dapat diartikan sebagai proses penyusunan rencana yang mempunyai rentang waktu satu tahun yang merupakan rencana operasional dari rencana jangka panjang dan menengah yang berisi langkah-langkah penetapan tujuan serta pemilihan kebijakan/program/kegiatan 15 untuk menjawab kebutuhan masyarakat setempat.

## 8. Alur Perencanaan Pembangunan

Model perencanaan yang rasional terdiri dari 6 (enam) menurut (Mayer, 2009:78) langkah-langkah nya terdiri dari:

- a. *Determination of goals*  
Tujuan merupakan ungkapan dari suatu nilai yang dikaitkan dengan suatu kondisi ideal masa depan yang ingin dicapai. Sumber tujuan biasanya dari Konstitusi atau Undang-undang yang telah ditetapkan sebelumnya.
- b. *Assessment of needs*  
Kebutuhan adalah permintaan untuk menuju keadaan yang lebih baik. Penilaian kebutuhan adalah suatu penentuan ukuran kondisi yang terjadi di masyarakat, dimana diharapkan para pembuat keputusan dapat memperbaiki atau memenuhinya.
- c. *Specification of objectives*  
Dalam langkah ini adalah menetapkan sasaran atau hasil yang akan dicapai/dapat diukur yang merupakan suatu definisi operasional dari tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.
- d. *Design of alternative actions*

Langkah ini untuk mengidentifikasi atau merancang beberapa alternative tindakan yang ingin diambil oleh para pengambil keputusan untuk dapat mencapai suatu sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya.

*e. Estimation of consequences of alternative actions*

Langkah ini berisi analisis atas alternatif tindakan yang telah diidentifikasi atau dirancang di atas untuk dapat diketahui kekuatan atau kelemahan dari masing-masing alternatif tindakan.

*f. Selection of course of action*

Dalam langkah ini adalah pemilihan tindakan untuk mencapai sasaran yang dilakukan oleh para pengambil keputusan berdasarkan pertimbangan kekuatan dan kelemahan dari masing-masing alternatif. Tindakan perencanaan erat kaitannya dengan pembuatan.

## 9. Rencana Kerja Pembangunan Daerah

Menurut Peraturan Bersama: Menteri Dalam Negeri Nomor: 28 Tahun 2010, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor: 0199/M PPN/04/2010 dan Menteri Keuangan Nomor: PMK 95/PMK 07/2010 tentang Penyelarasan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014, disebutkan bahwa Rencana Pembangunan Tahunan Daerah, yang menjadi Rencana Kerja Pembangunan Daerah adalah dokumen perencanaan untuk periode 1 (satu) tahun.

## 10. Kualitas Perencanaan Pembangunan

Kualitas perencanaan yaitu:

- a. Kualitas adalah apapun yang menjadi kebutuhan keinginan konsumen
- b. Kualitas adalah nihil cacat, kesempurnaan dan kesesuaian terhadap persyaratan,
- c. Kualitas adalah kesesuaian dengan spesifikasi.

Tujuan mengidentifikasi lima pendekatan perspektif kualitas menurut (Yamit, 2010:94) yaitu:

- a. *Transcendental Approach*, adalah sesuatu yang dapat dirasakan, tetapi sulit di definisikan dan dioperasionalkan maupun diukur.
- b. *Product Based Approach*, adalah suatu karakteristik atau atribut yang dapat diukur.
- c. *UserBased Approach*, adalah kualitas tergantung pada orang yang memandangnya, dan produk yang paling memuaskan preferensi seseorang atau cocok dengan selera (*fitness for used*) merupakan produk yang berkualitas paling tinggi.
- d. *Manufacturing Based Approach*, adalah bersifat *supply based* atau dari sudut pandang produsen yang mendefinisikan kualitas sebagai sesuatu yang sesuai dengan persyaratan dan prosedur.

Untuk mengukur kualitas rencana Isi, proses dan konteks merupakan parameter yang sering digunakan untuk mengukur kualitas suatu rencana strategis. Suatu rencana dapat dianggap berkualitas baik apabila isi dari dokumen tersebut menggambarkan aspirasi dan kehendak para *stake holders* nya, kualitas dokumen itu juga dapat dinilai dari proses yang ditempuh atau metode yang digunakan apakah sesuai dengan prosedur keilmuan yang ada (Keban, 2010:94).

Perencanaan yang ideal harus memenuhi (Solihin, 2008:45) :

- a. Prinsip partisipatif : masyarakat yang akan memperoleh manfaat dari perencanaan harus turut serta dalam prosesnya.
- b. Prinsip kesinambungan : perencanaan tidak hanya berhenti pada satu tahap; tetapi harus berlanjut sehingga menjamin adanya kemajuan terus-menerus dalam kesejahteraan, dan jangan sampai terjadi kemunduran.
- c. Prinsip holistic : masalah dalam perencanaan dan pelaksanaannya tidak dapat hanya dilihat dari satu sisi (atau sektor) tetapi harus dilihat dari berbagai aspek, dan dalam keutuhan konsep secara keseluruhan.
- d. Mengandung sistem yang dapat berkembang (*a learning and adaptive system*), (e) terbuka dan demokratis (*apluralistic social setting*).

Syarat perencanaan harus: (a) faktual dan realistis, yang mengacu kepada dinamika yang ada (b) logis dan rasional, yaitu perencanaan yang masuk akal dan dapat dimengerti, (c) fleksibel, yaitu rencana yang luwes dengan memperhatikan kendala dan limitasi lingkungan sosial maupun fisik, (d) objektif, yaitu memenuhi komitmen terhadap kepentingan umum (e) komprehensif atau menyeluruh (Solihin, 2008:45). Pembaharuan sistem perencanaan pembangunan nasional perlu dilakukan untuk memecahkan permasalahan pokok dalam manajemen pembangunan, antara lain (Bappenas, 2003:78) :

- a. Adanya inkonsistensi antar kebijakan yang dilakukan berbagai organisasi publik dan antara kebijakan makro dan mikro maupun antara kebijakan dan pelaksanaan;
- b. Rendahnya tingkat keterlibatan aktor berkepentingan dan partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan;
- c. Ketidak selarasan antara perencanaan program dan pembiayaan;
- d. Rendahnya tingkat transparansi proses perumusan kebijakan dan perencanaan program, dan tingkat akuntabilitas pemanfaatan sumberdaya keuangan publik;
- e. Kurang efektifnya penilaian kinerja kebijakan, perencanaan dan pelaksanaan kegiatan itu sendiri.

Koordinasi perencanaan pembangunan pada tingkat Kabupaten/Kota melibatkan seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten/Kota. Koordinasi ini bertujuan untuk membahas rancangan-rancangan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (RKPD) sebagai arah kebijakan umum APBD/Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten/Kota dengan mengacu pada: Program Pembangunan Daerah (Propeda); Rencana Strategis Daerah (Renstrada); dan RKPD kabupaten/kota tahun-tahun sebelumnya, serta hasil pengawasan pelaksanaan program.

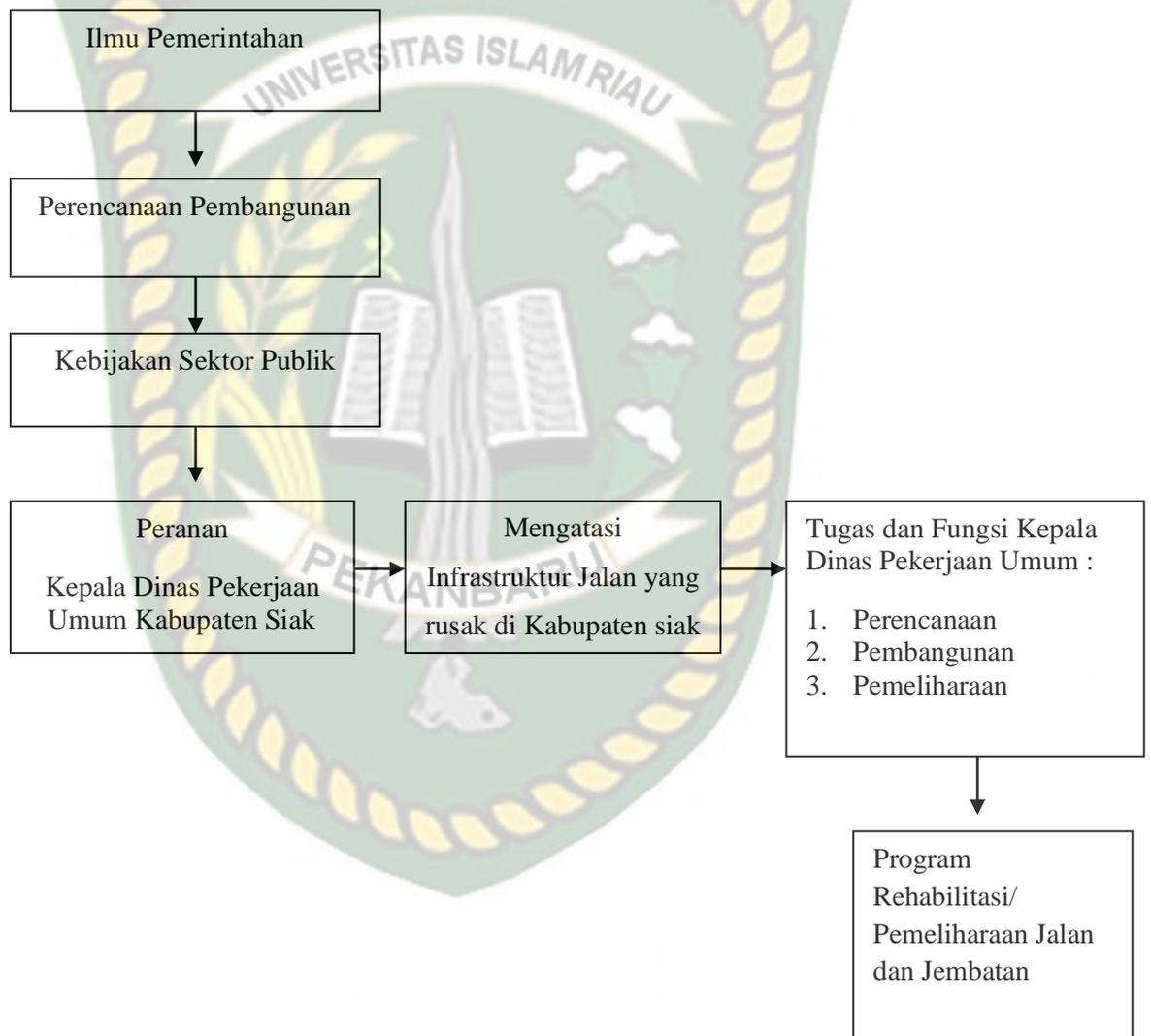
Untuk keperluan koordinasi tersebut, Dinas Pekerjaan Umum (PU) atau badan/lembaga yang membidangi perencanaan di daerah bersama-sama dengan SKPD menyiapkan RKPD Kabupaten/Kota (Bappenas, 2003:78). Kualitas RKPD menunjukkan kinerja tenaga perencana pada masing-masing SKPD. Berdasarkan pedoman koordinasi pembangunan nasional disebutkan bahwa dalam penetapan tujuan rencana pelayanan perlu berpegang pada prinsip SMART, yaitu (Bappenas, 2003:78) :

1. Tujuan harus bersifat khusus, spesifik (*specific*)
2. Tujuan tersebut harus terukur (*measurement*)
3. Tujuan tersebut harus mungkin dan dapat dicapai (*achievable*)
4. Tujuan tersebut harus realistis, rasional dan logis (*realistic*)
5. Tujuan harus mempunyai rentang waktu untuk dicapai (*timely*)

## B. Kerangka Pikir

Adapun kerangka pikir dari Peranan Dinas Pekerjaan Umum Dalam mengatasi Pembangunan Infrastruktur Jalan yaitu :

Gambar II.1: Model Kerangka Pikir Penelitian Tentang Peranan Dinas Pekerjaan Umum Dalam Mengatasi Pembangunan Infrastruktur Jalan



Sumber : Modifikasi Penulis, Tahun 2018

### C. Konsep Operasional

Guna menghindari dari kekeliruan dalam penggunaan istilah di dalam penulisan ini, maka berikut ini penulis akan menuangkan konsep-konsep yang telah dipaparkan sebelumnya dalam bentuk nyata secara oprasionalnya tentang hasil kajian berikut :

1. Peranan adalah tindakan yang dilakukan oleh dinas pekerjaan umum yang hasilnya akan dilihat untuk memenuhi tujuan.
2. Dinas pekerjaan umum adalah lembaga yang bertanggung jawab kepada pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab dalam mengendalikan infrastruktur jalan yang rusak.
3. Infrastruktur jalan adalah kebutuhan dasar fisik yang diperlukan untuk berlalu lintas yang digunakan secara umum oleh masyarakat.
4. Perencanaan adalah menyusun rencana organisasi, memberi petunjuk, mengatur dan mengevaluasi.
5. Pembangunan adalah upaya membangun jalan yang rusak dan yang belum ada menjadi ada.
6. Pemeliharaan adalah melaksanakan koordinasi dan survisi berkaitan dengan rencana dan program kerja.

#### D. Operasional Variabel

Variable yang akan dianalisis dalam penelitian dioperasionalkan sebagai berikut :

**Tabel II.I Oprasional Variabel tentang Peranan Dinas Pekerjaan Umum dalam Pembangunan Infrastruktur Jalan di Kabupaten Siak (Studi di Kecamatan Sungai Mandau)**

Konsep	Variable	Indikator	Sub indikator	pengukuran
1	2	3	4	5
Perana adalah tindakan yang dilakukan oleh dinas pekerjaan umum yang hasilnya akan dilihat untuk memenuhi tujuan.	Dinas pekerjaan umum dalam pembangunan infrastruktur jalan di kabupaten siak	Perencanaan	a. Menyusun rencana program pembangunan jalan	Nominal
		Pembangunan	a. Pembangunan jalan aspal b. Pembangunan jembatan	Nominal
		Pemeliharaan	Pemeliharaan jalan jembatan	Nominal