

BAB II KAJIAN PUSTAKA

A. Strategi Pembangunan

1. Konsep Strategi

Strategi adalah alat untuk mencapai tujuan dan dalam perkembangannya konsep mengenai strategi terus saja berkembang. Hal ini dapat ditunjukkan karena selama 30 tahun terakhir ini, terdapat perbedaan konsep mengenai strategi. Menurut Porter, strategi adalah suatu alat yang sangat penting untuk mencapai keunggulan bersaing.¹ Hamel dan Phalarad juga mengatakan strategi merupakan tindakan yang bersifat *Incremental* (senantiasa meningkat) dan terus-menerus, dilakukan berdasarkan sudut pandang tentang apa yang diharapkan oleh pelanggan di masa depan. Melalui pemahaman yang baik mengenai konsep strategis dan konsep-konsep lain yang berkaitan, sangat menentukan sukses atau tidaknya strategi yang disusun. Konsep-konsep tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) *Distinctive Competence*: tindakan yang dilakukan oleh organisasi agar dapat melakukan kegiatan lebih baik dibandingkan dengan organisasi lain.
- 2) *Competitive Advantage*: kegiatan spesifik yang dikembangkan oleh organisasi agar lebih unggul dibandingkan dengan organisasi lain.²

Menurut pendapat Rangkuti (2008:6), strategi dapat dikelompokkan berdasarkan 3 (tiga) tipe strategi, antara lain:³

¹Rangkuti, Freddy. 2004. *The Power of Brand.* , Jakarta. Gramedia Pustaka Utama, h. 4

² Ibid

³Ibid, h.6

1) Strategi Manajemen

Dalam strategi manajemen meliputi strategi yang dapat dilakukan oleh manajemen dengan orientasi pengembangan strategi secara makro misalnya, strategi pengembangan pasar, strategi penerapan program, strategi akuisi, strategi pengembangan produk, strategi mengenai keuangan dan sebagainya.

2) Strategi Investasi

Kegiatan yang berorientasi pada investasi adalah salah satu strategi investasi. Misalnya, apakah perusahaan ini melakukan strategi pertumbuhan yang agresif atau berusaha mengadakan penetrasi pasar, strategi bertahan, strategi pembangunan kembali suatu divisi baru atau strategi diinventasi, dan sebagainya.

3) Strategi Bisnis

Sebutan lain dari strategi bisnis adalah strategi bisnis secara fungsional. Mengapa demikian? Karena bisnis ini berorientasi kepada fungsi-fungsi kegiatan manajemen, misalnya strategi pemasaran, strategi distribusi, strategi produksi atau operasional, strategi organisasi, atau strategi-strategi yang berhubungan dengan keuangan.

2. Proses Perencanaan Strategis

Sekelompok usaha yang dinilai efektif merupakan pengertian dari sebuah perencanaan. Dimana orang harus mengetahui tentang pencapaian sesuatu sesuai dengan yang diharapkan. Perencanaan strategis merupakan pekerjaan merencanakan strategi untuk menuntun seluruh tindakan organisasi, proses

manajerial untuk membangun dan menjaga kesesuaian antara sumber daya organisasi dan peluang-peluang yang ada.

Dalam pernyataannya, Kotler menyatakan bahwa perencanaan strategis yang berorientasi pasar adalah Proses Manajerial untuk mengembangkan dan menjaga agar tujuan, keahlian, dan sumber daya organisasi sesuai dengan peluang yang terus berubah. Adapun tujuan dari perencanaan strategis adalah untuk membentuk dan menyempurnakan usaha dan produk organisasi sehingga memenuhi target organisasi.⁴

Perencanaan strategis dapat memberikan kerangka kerja bagi kegiatan organisasi yang mampu meningkatkan ketanggapan dan berfungsinya suatu organisasi. Perencanaan strategis membantu para manajer dalam mengembangkan konsep yang jelas mengenai organisasi. Selain itu, perencanaan strategis juga memungkinkan organisasi mempersiapkan diri menghadapi lingkungan kegiatan yang seringkali berubah. Keunggulan penting lainnya dari perencanaan strategis adalah membantu para manajer melihat adanya peluang yang mengandung resiko dan peluang yang aman dan memilih antara salah satu peluang yang ada.

Mengurangi kemungkinan kesalahan dan kejutan yang tidak menyenangkan juga merupakan perencanaan strategis, karena penelitian yang seksama telah dilakukan terhadap sasaran, tujuan, dan strategis. Perencanaan strategi didasarkan pada analisis yang menyeluruh terhadap pengaruh faktor-faktor lingkungan eksternal dan internal organisasi.

⁴Kotler P. 1999. *Manajemen pemasaran di Indonesia*. Edisi 1. Jakarta : Salemba. Empat, h. 57

3. Pembangunan

Upaya terencana dan terprogram yang dilakukan secara terus menerus oleh Negara untuk menciptakan masyarakat yang lebih baik adalah pengertian dari suatu pembangunan. Setiap individu (*society*) atau Negara (*state*) akan selalu bekerja keras untuk melakukan pembangunan demi kelangsungan hidupnya untuk masa ini dan masa yang akan datang. Pembangunan dapat diartikan sebagai upaya terencana dan terprogram yang dilakukan secara terus menerus oleh suatu Negara untuk menciptakan masyarakat yang lebih baik, dan merupakan proses yang dinamis guna mencapai kesejahteraan masyarakat luas. Proses kegiatan yang dilakukan inidengan maksud pengembangan dan peningkatan taraf hidup masyarakat.

Tiap-tiap Negara selalu mengejar dengan yang namanya pembangunan. Dengan tujuan semua orang turut mengambil bagian. Sedangkan kemajuan ekonomi merupakan suatu komponen esensial dari suatu pembangunan itu sendiri ,walaupun bukan satu-satunya. Hal ini disebabkan pembangunan itu bukanlah semata-mata fenomena ekonomi. Dalam pengertian yang paling mendasar, bahwa pembangunan itu haruslah mencakup masalah-masalah materi dan financial dalam kehidupan. Pembangunan seharusnya diselidiki sebagai proses multidimensional yang melibatkan reorganisasi dan reorientasi dari systemekonomi dan social.⁵

⁵Todaro, Michael P. 1987. *Economic Development Report in theThird World*. New York: Longman, h. 63

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa inti dari konsep strategi ini adalah, dengan ditekannya peningkatan pembangunan melalui teknik sosial engineering, seperti melalui penyusunan induk, dan paket program terpadu.

B. Peran Pemerintah Daerah dalam Pembangunan

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Definisi Pemerintahan Daerah berdasarkan pasal 1 Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan yaitu dengan menggunakan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana telah dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁶ Selanjutnya, bahwa Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Melihat dari definisi pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan di atas, maka yang dimaksud pemerintahan daerah adalah suatu penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi dan unsur penyelenggara pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah. Pemerintah daerah memperoleh sebuah pelimpahan wewenang pemerintahan umum dari pusat, yang meliputi wewenang mengambil

⁶UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembara Negara Republik Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244,

segala tindakan untuk kepentingan rakyat yang berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Sebagai urusan rumah tangga daerahnya berangsur-angsur diserahkan kepada urusan pemerintahan umum, kecuali yang bersifat nasional untuk menyangkut kepentingan umum yang lebih luas.

2. Hubungan Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, dan sebagaimana dipahami bersama bahwa pemerintahan daerah merupakan sub sistem pemerintahan Negara Kesatuan RI, yang merupakan sebuah sistem Pemerintahan Negara akan berfungsi apabila Sub Sistem yang ada saling terintegrasi, mendukung, tidak berlawanan dan saling terkoordinasi dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945.⁷

Berkenaan dengan itu, maka Pemerintahan Daerah merupakan suatu Sistem di Daerah, dimana Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan Sub Sistemnya, dan sebagai Sub Sistem Pemerintahan Daerah maka Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan suatu kesatuan yang utuh dan tidak terpisahkan, dengan demikian harus dipahami bahwa bentuk hubungan antara Pemerintahan Daerah dan DPRD adalah merupakan hubungan kemitraan, yang memiliki arti bahwa Pemerintahan Daerah dan DPRD adalah mitra kerja dalam membuat kebijakan guna melaksanakan

⁷ Ibid

otonomi daerah sesuai dengan fungsinya, sehingga pada akhirnya antara Pemerintah Daerah dengan DPRD terbangun hubungan kerja yang sinergi serta saling mendukung, dan bukan sebagai lawan atau pesaing dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

3. Urusan Pemerintah Daerah

Setiap daerah otonom memiliki hak dan kewajiban masing-masing serta memiliki urusan yang dapat dibagi dua yaitu urusan pilihan dan urusan wajib. Urusan tersebut mencakup pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, dan pariwisata yang secara nyata ada dan benar-benar potensi daerah tersebut. Hal ini berbeda karena setiap daerah memiliki kondisinya masing-masing. Sedangkan, urusan wajib merupakan urusan yang harus dijalankan oleh daerah otonom sebagai bentuk kewajibannya dalam memberikan pelayanan dasar dan menciptakan standarisasi pelayanan publik diseluruh Indonesia.⁸

Urusan yang diemban oleh daerah provinsi pada dasarnya bersifat atau memiliki dampak atau manfaat sebagai lintas kabupaten/kota. Misalnya saja, urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi, sementara urusan wajib bagi kabupaten/kota merupakan urusan dalam skala kabupaten/kota. Urusan tersebut adalah perencanaan pendidikan (khusus provinsi ditambahkan pula urusan alokasi sumber daya manusia potensial); penanggulangan masalah sosial; fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah; pengendalian lingkungan hidup; pelayanan bidang ketenagakerjaan; pelayanan kependudukan, dan catatan sipil; pelayanan

⁸ Muluk Khairul, 2009. *Peta Konsep dan Desentralisasi Pemerintahan Daerah*., Surabaya. ITS Press, h. 200

pertanahan; pelayanan administrasi umum pemerintahan; pelayanan administrasi penanaman modal; penyelenggaraan layanan dasar lainnya; dan urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.⁹

Kaitannya dengan penelitian ini adalah dari urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten Jombang, meliputi antara lain: perencanaan dan pengendalian pembangunan; perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang; penyediaan sarana dan prasarana umum penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.

4. Tugas dan Kewajiban Pemerintah Daerah

Penyelenggara pemerintahan adalah seorang presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden, dan penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah DPRD. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah, untuk provinsi dipimpin oleh gubernur, untuk kabupaten dipimpin oleh bupati, dan untuk kota dipimpin oleh walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, yang masing-masing untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk kota seperti wakil walikota. Tugas dan wewenang seorang kepala daerah yaitu:¹⁰

- a. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan;
- b. Ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- c. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;

⁹*Ibid.*h. 201

¹⁰UU No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244

- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- e. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- f. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah ; dan
- h. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam melaksanakan tugas kepala daerah berwenang:

- a. Mengajukan rancangan Perda;
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

C. Pembangunan Infrastruktur

1. Pengertian pembangunan

Pengertian pembangunan harus dilihat secara dinamis, dan bukan dilihat

sebagai konsep statis. pembangunan adalah perubahan yang diusahakan dari keadaan pada saat itu menuju keadaan yang lebih baik pada masa yang akan datang. Dapat pula dikatakan bahwa pembangunan adalah suatu orientasi dan kegiatan usaha yang tanpa akhir.¹¹ Sedangkan Soul M Katz memberikan pengertian tentang pembangunan, yakni: pembangunan adalah perubahan yang berencana dari situasi yang satu ke situasi yang lainnya yang lebih tinggi¹².

Menurut Siagian, ada beberapa ide pokok yang sangat penting diperhatikan manakala kita berbicara tentang konsep pembangunan, adalah:

- a. Pembangunan merupakan usaha yang dilakukan secara sadar;
- b. Bahwa pembangunan merupakan suatu proses kegiatan yang secara terus menerus dilaksanakan;
- c. Bahwa pembangunan dilaksanakan secara berencana dan berorientasi pada penambahan dan perubahan;
- d. Bahwa pembangunan bermuara kepada modernitas, dan modernitas yang dicapai melalui pembangunan itu bersifat multidimensi.¹³

Pada perumusan tujuan kebijaksanaan strategis dalam pembangunan, Jan Timbergen mengemukakan ada 4 tujuan pokok dari pada pembangunan:

- a. Terciptanya kondisi umum yang mendorong pembangunan;
- b. Disadari potensi dan manfaat pembangunan, baik kalangan pemerintah, dunia usaha, maupun masyarakat umum;
- c. Terlaksananya langkah-langkah kebijakan dalam rangka memberikan

¹¹ Jan Timbergea, 1987. *Rencana Pembangunan*, Jakarta, h. 41

¹²Soul M. Katz, terjemahan Tjahya Supriatna, 2000. *Organisasi dan Koordinasi Pembangunan*, Jakarta, h. 7

¹³Siagian, Sondang. 1988. *Administrasi Pembangunan*. Gunung Agung. Jakarta, h. 212.

kemudahan bagi kegiatan dan investasi swasta.¹⁴

2. Pendekatan Terhadap pembangunan

Konsep tentang pembangunan pada dasarnya berkaitan dengan perubahan sosial dan kemajuan manusia dalam kelompok negara-negara, yang dulunya adalah negara jajahan, yang kemudian dinamai keliru seperti negara Dunia Ketiga atau negara-negara Selatan. Sejak perang Dunia Kedua penjelasan tentang pembangunan dikaitkan dengan perkembangan industri secara besar-besaran.¹⁵

Menurut teori ini, negara-negara maju seluruhnya telah melampaui tahapan tinggal landas menuju pertumbuhan ekonomi berkesinambungan yang berlangsung secara otomatis (kemajuan ekonomi mereka sudah sedemikian mapan, sehingga roda ekonomi tanpa diatur secara khusus, sudah dapat berputar dengan sendirinya untuk menggerakkan perekonomian dan membawa seluruh penduduk ke taraf hidup yang lebih baik), Sedangkan negara-negara berkembang pada umumnya berada pada tahapan penyusunan kerangka dasar tinggal landas. Salah satu dari sekian banyak taktik pokok pembangunan untuk tinggal landas adalah pengerahan atau mobilitas dana tabungan guna menciptakan investasi dalam jumlah yang memadai untuk mempercepat laju pertumbuhan ekonomi.¹⁶

3. Pelaksanaan pembangunan infrastruktur

Pelaksanaan pembangunan infrastruktur yang sudah dijalankan di Indonesia, masih kurang memperhatikan aspek lingkungan dan hanya mengacu pada konsep pembangunan untuk pencapaian pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Padahal pembangunan ekonomi sangatlah bergantung pada keberlanjutan sumber daya

¹⁴ Jan Timbergea, 1987. *Rencana Pembangunan*, Jakarta, , h. 42.

¹⁵ Saiman, M.Si, dkk. 2004 . *Pengantar Pembangunan*, h. 33

¹⁶ Ibid, hlm: 70

alam dan lingkungan hidup itu sendiri. Contohnya saja dampak bencana banjir yang sering melanda menyebabkan terhentinya aktivitas perekonomian dan menyebabkan kerugian ekonomi yang besar. Dalam RPJP 2005-2024 yang disebutkan bahwa salah satu misi pembangunan adalah mewujudkan Indonesia yang tentram dan lestari, dan pembangunan infrastruktur akan mengarah pada konsep peningkatan pelayanan bagi kualitas lingkungan di masa depan.¹⁷

Pembangunan infrastruktur mempunyai peran strategis dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, memberi kontribusi dalam pertumbuhan ekonomi, serta dapat meningkatkan kualitas lingkungan hidup. Infrastruktur seperti prasarana air bersih, sanitasi dan drainase juga akan meningkatkan kualitas lingkungan masyarakat luas.

Demikian juga untuk menyediakan permukiman yang layak huni serta prasarana pengendalian banjir dan prasarana jalan yang terpelihara dengan baik akan meningkatkan kualitas lingkungan yang nyaman. Dalam proses pembangunan infrastruktur hendaknya juga memperhatikan atau tidak rusaknya lingkungan; misalnya saja pembangunan jalan yang mengubah fungsi lahan tanam atau resapan air menjadi beton dan pembangunan waduk atau bendungan yang mengubah alur sungai alami menjadi tersumbat karenanya, juga untuk jenis Tempat Pembuangan Akhir (TPA) sampah yang *open dumping* dapat mencemari air tanah dan lingkungan sekitar. Hal ini seharusnya segera diupayakan penanganan jika terkena dampaknya. Sementara itu, terkait dengan fenomena perubahan iklim sekarang, infrastruktur juga berperan dalam upaya mitigasi dan

¹⁷RPJMN II (2010-2014)

adaptasi terhadap dampak yang ditimbulkan oleh perubahan iklim (*climate change*) terhadap lingkungan seperti tanah longsor, banjir, kekeringan, dan lain-lain.

Sesuai dengan Rencana Strategis Kementerian Pekerjaan Umum Tahun 2010 –2014, arah kebijakan umum pembangunan infrastruktur bidang pekerjaan umum adalah:¹⁸

1. Pembangunan infrastruktur sesuai dengan arahan Rencana Tata Ruang Wilayah dan pembangunan berkelanjutan di kawasan strategis, tertinggal, perbatasan, daerah terisolir untuk mengurangi kesenjangan wilayah, daerah rawan bencana serta meningkatkan kualitas lingkungan perumahan dan permukiman dan cakupan pelayanan dasar bidang pekerjaan umum dan permukiman untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan dan inklusif;
2. Pembangunan infrastruktur sesuai dengan arahan Rencana Tata Ruang Wilayah dan pembangunan berkelanjutan melalui peningkatan keandalan sistem di kawasan pusat produksi dan ketahanan pangan guna mendukung daya saing dan mendorong industri konstruksi untuk mewujudkan pembangunan ekonomi yang berkualitas;
3. Pembinaan penyelenggaraan infrastruktur melalui optimasi peran pelayanan publik bidang pekerjaan umum dan permukiman untuk mendukung otonomi daerah dan penerapan prinsip-prinsip perbaikan

¹⁸Rencana Strategis Kementerian Pekerjaan Umum Tahun 2010 –2014

tata kelola pemerintahan serta mendukung reformasi birokrasi dan mewujudkan *good governance*.

Implementasi kebijakan pembangunan infrastruktur Pekerjaan Umum yang berwawasan lingkungan tersebut sepenuhnya harus didukung oleh pengembangan dan penelitian teknologi terapan yang berwawasan lingkungan, sehingga prinsip-prinsip dasar 3 R: *Reduce* (mengurangi); *Reuse* (penggunaan kembali) dan *Recycling* (mendaur ulang) dalam setiap pelaksanaan pembangunan infrastruktur pekerjaan umum dan permukiman harus menjadi komitmen seluruh pelaku pembangunan bidang ke-PU-an.

4. Teori Pembangunan

Salah satu model teoritis tentang pembangunan yang terkenal yaitu transformasi struktural (*structural transformation*) yang mula-mula dirumuskan. W. Arthur Lewis, salah satu ekonomi besar dan penerima hadiah Nobel, pada pertengahan dekade 1950-an, dan kemudian diubah, di formalkan, dan dikembangkan lebih lanjut oleh John Fei dan Gustav Ranis. Model Lewis ini sekarang telah diakui sebagai teori umum. Pada intinya, teori ini membahas proses pembangunan di negara-negara Dunia Ketiga yang mengalami kelebihan penawaran tenaga kerja. Teori rumusan Lewis ini, sampai sekarang pun masih banyak penganutnya, terutama ahli ekonomi pembangunan di Amerika.

Pedesaan subsistem yang kelebihan penduduk dan ditandai dengan produktivitas marginal tenaga kerja sama dengan nol-ini merupakan situasi yang memungkinkan Lewis untuk mendefinisikan kondisi surplus tenaga kerja (*surplus labor*) sebagai suatu fakta bahwa sebagian tenaga kerja tersebut ditarik dari sektor

pertanian dan sektor itu tidak akan kehilangan outputnya sedikitpun dan sektor industri perkotaan modern yang tingkat produktivitasnya tinggi dan menjadi tingkat penampungan tenaga kerja, serta pertumbuhan output dan peningkatan penyerapan tenaga kerja di sektor yang modern. Pengalihan tenaga kerja di sektor yang modern. Pengalihan tenaga kerja dan pertumbuhan dan kesempatan kerja tersebut dimungkinkan oleh adanya perluasan output pada sektor modern tersebut.¹⁹

Untuk pencapaian tujuan pembangunan tentunya ada permasalahan yang harus diatasi atau dicarikan solusinya. Kartasasmita, menyatakan bahwa masalah pembangunan secara umum adalah sebagai berikut:²⁰

1. Keterbatasan kemampuan pembangunan pemerintah untuk mencurahkan dana lebih besar untuk membangun sarana dan prasarana;
2. Keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM) di wilayah terbelakang;
3. Masalah dalam menghadapi tantangan globalisasi;
4. Sulitnya menarik investasi swasta sebagai sumber dan pemacu pertumbuhan ke wilayah pedesaan.

Pembangunan yang dilaksanakan di ruang lingkup lebih kecil seperti di wilayah pedesaan juga akan menghadapi masalah dan tantangan. Sebagaimana dijelaskan oleh Kartasasmita bahwa masalah pembangunan di pedesaan adalah sebagai berikut:²¹

- a. Lemahnya keterkaitan kegiatan ekonomi antara daerah kota dan desa;

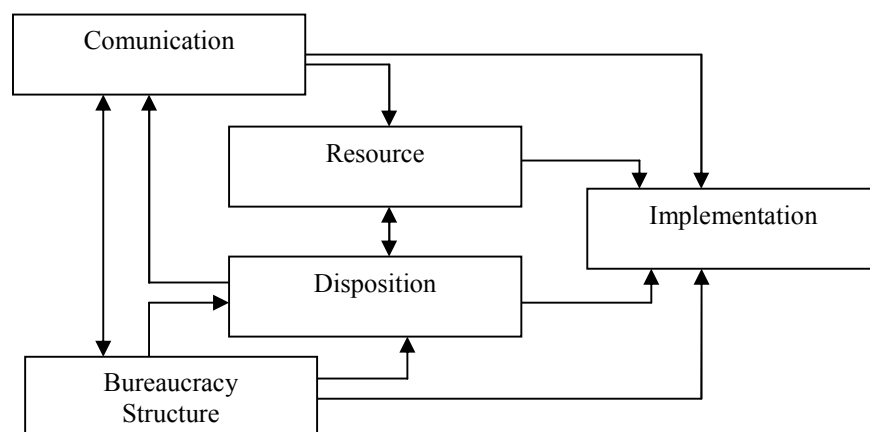
¹⁹ Saiman, M.Si, dkk. 2004. *Pengantar Pembangunan*. Malang. UMM Press, h. 72

²⁰ Kartasasmita, Ginanjar. 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat*. Jakarta. Pustaka Cidesindo, h.337

²¹ Ibid;386

- b. Keterbatasan SDM yang berkualitas di daerah pedesaan sehingga menyebabkan rendahnya produktivitas dan kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dalam pembangunan;
- c. Kurangnya sarana dan prasarana perhubungan di daerah pedesaan, khususnya yang menghubungkan suatu kawasan miskin dengan kawasan yang lebih maju.

Pendekatan teori yang digunakan dalam menganalisis strategi kebijakan pembangunan pemerintah daerah dalam upaya meningkatkan pembangunan infrastruktur desa berdasarkan Perda Kabupaten Jombang Nomor 21 Tahun 2009 adalah teori yang dikemukakan oleh George C. Edwards III. Dimana implementasi dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil.²² Berikut ini adalah diagram: Dampak langsung dan tidak langsung dalam Implementasi:



Sumber: George III Edward , 1980. Implementing Public Policy

²² George III Edward , 1980. Implementing Public Policy.
<http://mulyono.staff.uns.ac.id/2009/05/28/model-implementasi-kebijakan-george-edward-iii/>