

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. Administrasi Pembangunan**

##### **1. Pengertian Administrasi dan Pembangunan**

Administrasi Negara seringkali diartikan sebagai pemerintah. Seperti dalam genusnya, administrasi, adanya tujuan yang ingin dicapai merupakan konsep yang mendasar dalam administrasi Negara. Tujuannya pun tidaklah satu melainkan waktu, tempat, bidang, atau tingkatan, bahkan kegiatan tertentu, terdapat tujuan-tujuan tertentu. Sebagai Negara terdapat asas, pedoman, dan tujuan, yang menjadi landasan kerja dalam administrasi Negara. Umumnya gagasan-gagasan tersebut dimuat dalam konstitusi Negara yang bersangkutan. Pengertian Pembangunan dapat ditinjau dari beberapa pengertian administrasi yang paling mendasar menurut Waldo dalam tjokroamidjojo (1992:1), yang menyatakan bahwa administrasi negara adalah species dari genus administrasi, dan administrasi itu sendiri berada dalam keluarga kegiatan kerjasama antar manusia. Waldo dalam tjokro amidjojo (1992:2) menyatakan yang membedakan administrasi dengan kegiatan kerjasama antarmanusia lainnya adalah derajat rasionalitasnya yang tinggi. Derajat rasionalitas yang tinggi ini ditunjukkan oleh tujuan yang ingin dicapai serta cara untuk mencapainya.

Siagian (1990:2) memisahkan pokok pengertian dari administrasi pembangunan. Menurutnya administrasi pembangunan ada dua pengertian, yaitu administrasi dan pembangunan. Dia mengemukakan bahwa: “administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan daripada keputusan-keputusan yang telah diambil dan dilaksanakan itu pada umumnya ditentukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.” (Siagian, 1990:3).

## **B. Pengertian Pembangunan**

Setiap aspek kehidupan di dunia memerlukan pembangunan untuk menunjang aktivitas kehidupan. Pembangunan merupakan cara suatu Negara untuk mencapai kehidupan yang lebih baik. Dalam kehidupan bernegara pembangunan dilakukan secara menyeluruh untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Sebab tujuan adanya Negara tidak lain adalah untuk mensejahterakan masyarakatnya. Hakikat dari pembangunan itu adalah perubahan, melakukan perubahan dari sebelumnya dengan keadaan yang kurang baik menjadi berubah menjadi keadaan yang lebih baik. Seperti yang dikemukakan oleh Djokroamidjojo (1994:10), “pembangunan adalah suatu proses pembaharuan yang kontinu dan terus menerus dari suatu keadaan tertentu kepada suatu keadaan yang dianggap lebih baik”. Dengan demikian pembangunan dilakukan diharapkan suatu wilayah dengan keadaan infrastruktur yang kurang baik dengan adanya proses pembangunan maka diharapkan dapat terwujudnya keadaan yang lebih baik. Seluruh kegiatan pembangunan nasional diarahkan untuk meningkatkan harkat dan martabat warga negaranya. Menurut Siagian dalam Suryono (2010:46):

“Pembangunan mengandung makna ; (a) merupakan pembangunan merupakan suatu proses tanpa akhir; (b) pembangunan merupakan suatu usaha yang secara sadar dilaksanakan secara terus menerus; (c) pembangunan dilakukan secara berencana dan perencanaannya berorientasi pada pertumbuhan dan perubahan; (d) pembangunan mengarah pada modernitas; (e) modernitas yang dicapai melalui pembangunan bersifat multidimensional; proses dan kegiatan pembangunan ditunjukkan kepada usaha membina bangsa dalam rangka pencapaian tujuan bangsa dan Negara yang telah ditentukan”.

Harapan dari pembangunan masyarakat sebagai subjek pembangunan bukan hanya sekadar objek pembangunan semata, seperti yang diungkapkan oleh Khairudin (1992:125) bahwa “partisipasi dari masyarakat luas mutlak perlu diperlukan, oleh karena itulah yang pada akhirnya melakukan berbagai kegiatan pembangunan, rakyat banyak memegang peranan sekaligus sebagai obyek dan subyek pembangunan”.

### **C. Administrasi Pembangunan**

Negara dapat dikatakan maju apabila Negara tersebut dapat menyelenggarakan dan menjalankan suatu pemerintahan yang baik. Dalam menyelenggarakan suatu pemerintahan, diperlukan seni dalam membangun system dan fungsi pemerintah dalam mewujudkan pembangunan yang efektif serta efisien. Menurut Mustophadidjaya dalam Nuurlaela (1997:7), “Administrasi pembangunan adalah ilmu dan seni tentang bagaimana pembangunan suatu sistem administrasi tersebut mampu menyelenggarakan berbagai fungsi pemerintah dan pembangunan secara efektif dan efisien”. Selain itu Administrasi pembangunan tidaklah berti hanya segala usaha-usaha yang dilakukan pemerintah dalam melaksanakan program-program baik secara fisik maupun manusia atau

kebudayaannya melainkan juga berarti meningkatkan pula kemampuan dalam melaksanakan berbagai program. Seperti halnya yang diungkapkan juga administrasi pembangunan menunjuk pada berbagai usaha yang mengorganisasikan untuk melaksanakan program-program atau proyek-proyek terkait guna mencapai sasaran pembangunan. (Fred W. Riggs (1986:75)

*Policy* mempunyai arti yang bermacam-macam, di Indonesia sendiri dapat diartikan Kebijakan atau Kebijaksanaan. Kedua istilah ini yang sering kali digunakan bergantian atau memilih dari salah satu istilah tersebut. Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan yang dikutip oleh Islamy (1984:15) mendefinisikan arti Kebijakan adalah “ *a project program of goals, value and practices*” (Suatu program pencapaian tujuan, nilai dan praktek-praktek yang terarah).

Carl J. Frederick yang dikutip oleh Islamy (1984:16) “*...a purpose course of action of person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was purposed to utilize and overcome in a effort to reach a goal or realize an objective a purpose*”

(...serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu).

James E. Anderson, dalam Abdul Wahab (2008:2) merumuskan kebijaksanaan sebagai perilaku dari sejumlah actor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian actor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Kebijaksanaan menurut United Nations, dalam Abdul Wahab (2008:2) merupakan suatu deklarasi mengenai suatu pedoman berindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana. Cunningham mantan pegawai tinggi pada pemerintahan Inggris memberikan

pengertian kebijakan bahwa “policy is rather like the elephant you recognize it when you see it but cannot easily define it” (kebijakannya itu mirip dengan seekor gajah, anda hanya bias menyadari kehadirannya kalau anda melihatnya, sekalipun anda tidak mudah mendefinisikannya) (Abdul Wahab, 2008:40).

## **D. Pengertian Perencanaan Pembangunan**

### **1. Kajian Umum Perencanaan**

#### **a. Pengertian Perencanaan**

Setiap kegiatan apapun yang berorientasi mencapai tujuan tertentu yang sudah ditetapkan sebelumnya, hendaknya membuat terlebih dahulu perencanaan. Apalagi dalam kegiatan tersebut merupakan kegiatan yang melibatkan semua kalangan masyarakat, maka tanpa adanya suatu perencanaan, pasti akan mengalami suatu kesulitan bahkan kegagalan dalam mencapai tujuannya. Perencanaan sangat penting karena merupakan sebuah awal untuk menetapkan langkah dan tujuan yang akan dicapai.

Pengertian perencanaan juga dipaparkan didalam buku perencanaan pembangunan Tjokroamidjojo (1989) yang mengungkapkan arti perencanaan seluas-luasnya tidak lain adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Perencanaan menyangkut beberapa tahapan-tahapan dimana tahapan tersebut berurutan secara sistematis dan terlaksana secara berkesinambungan. Perencanaan juga merupakan keseluruhan proses pemikiran secara matang menyangkut hal-hal yang akan dikerjakan dimasa datang dalam rangka mencapai tujuan yang telah

ditentukan sebelumnya. Tidak jauh berbeda dikemukakan oleh Widjojo Nitisastro dalam Tjokroamidjojo (1989).

Perencanaan pada dasarnya berkisar pada dua hal : yang pertama ialah penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan-tujuan konkrit yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai-nilai yang dimiliki masyarakat yang bersangkutan, dan yang kedua ialah pilihan diantara cara-cara alternatif yang efisien serta rasional guna mencapai tujuan-tujuan tersebut. Baik untuk penentuan tujuan yang meliputi jangka waktu tertentu maupun bagi pemilihan cara-cara tersebut diperlukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria tertentu yang terlebih dahulu harus dipilih pula.

Dapat disimpulkan perencanaan merupakan suatu proses penentuan tindakan apa yang akan dilakukan kedepan dengan menentukan tujuan sebagai ujung perencanaan dengan mempertimbangkan jangka waktu yang digunakan. Perencanaan terjadi di semua tipe kegiatan karena perencanaan merupakan dasar dimana seseorang menentukan tujuan dan cara mencapainya. Sehingga dapat dikatakan seseorang dituntut untuk berfikir terlebih dahulu tentang apa yang akan dilakukan, bagaimana melakukannya, dan siapa yang melakukannya serta bertanggung jawab terhadap apa yang sudah dilakukan.

Perencanaan memiliki hubungan sangat erat dengan cara pencapaian tujuan. Hal ini dikarenakan seseorang tidak bisa mencapai tujuan dengan mudah jika tidak merencanakan terlebih dahulu tentang cara-cara atau langkah-langkah mencapai tujuan tersebut. Begitu pula sebaliknya perencanaan tidak dapat dibuat jika tujuan

tidak di tentukan terlebih dahulu. Oleh karena itu perencanaan memiliki arti penting dalam pencapaian tujuan.

### **b. Dimensi Perencanaan**

Proses perencanaan tidak dapat berjalan dengan sendirinya, ada beberapa teori yang mendasari berjalannya perencanaan tersebut. Teori perencanaan dalam hal ini di bagi menjadi dua yaitu teori prosedural (*theory of planning*) dan teori substantif (*theory in planning*). Kedua teori tersebut dipaparkan dalam buku “Kamus Management” Moekijat (1980) yaitu. Teori prosedural yang menjelaskan prinsip-prinsip, prosedur dan langkah langkah normatif yang seharusnya atau sebaiknya dijalankan dalam proses perencanaan untuk menghasilkan *output* dan *outcome* yang efektif. Serta memiliki prinsip sebagai berikut:

1. Memandang ke masa depan yang tidak berkepastian
2. Mengetahui adanya masalah sosial ekonomi yang akut
3. Menyadari adanya faktor internal dan eksternal yang harus ditanggapi
4. Menyadari kebutuhan untuk menyusun langkah dan kebijakan secara kolektif.

Prosedur dan langkah-langkah perencanaan :

1. Menentukan tujuan dan sasaran perencanaan dalam proses politik yang menyertakan seluruh warga.
2. Mengetahui fakta-fakta tentang kondisi yang ada dan latar belakangnya serta memperkirakan apa yang bakal terjadi dalam situasi-situasi tertentu.
3. Mengkaji pilihan-pilihan tindakan yang dapat dilakukan untuk mencapai tujuan dan sasaran dengan mengingatkan potensi dan hambatan yang ada.
4. Menentukan pilihan-pilihan yang terbaik berdasarkan pertimbangan normatif maupun teknis didalam konyeks partisipatif.

5. Mengusulkan rangkaian kebijakan dan tindakan yang perlu diambil dalam pelaksanaan pilihan yang diambil.
6. Melakukan langkah-langkah implementasi melalui tindakan sosialisasi, penegakan, pemberian insentif dsb serta memantau pelaksanaan secara sistematis dan teratur.

Teori substantif merupakan teori dari berbagai disiplin ilmu yang relevan dengan bidang perencanaan. Teori substantif dapat dibagi menjadi beberapa macam-macam perencanaan, yang dalam penggunaannya dapat disesuaikan dengan kebutuhan perencanaan itu sendiri (Moekijat 1980). Berikut ini macam-macam perencanaan dapat dijelaskan sebagai berikut ini :

1. Berdasarkan Jangka Waktu, dapat dibagi menjadi 3, yaitu :
  - a) Perencanaan Jangka Panjang (Perspektif), yaitu perencanaan yang mempunyai rentang waktu antara 10 sampai 25 tahun.
  - b) Perencanaan Jangka Menengah, yaitu perencanaan yang mempunyai jangka waktu 5 tahun. Yang biasanya disebut sebagai rencana lima tahunan.
  - c) Perencanaan Jangka Pendek, yaitu Perencanaan yang mempunyai rentang waktu 1 tahun, biasanya perencanaan jangka pendek disebut juga rencana operasional tahunan.
2. Berdasarkan Sifat Perencanaan, dapat dibagi menjadi 2, yaitu:
  - a) Perencanaan dengan Komando (*planning by direction*), yaitu sistem Perencanaan yang terpusat kepada penguasa atau pemerintah pusat, dimana pemerintah pusat yang merencanakan, mengatur dan memerintahkan pelaksanaan rencana sesuai dengan prioritas yang telah ditetapkan sebelumnya. Perencanaan seperti

ini bersifat menyeluruh dan mencakup keseluruhan perekonomian.

- b) Perencanaan dengan rangsangan (Planning by inducement), yaitu perencanaan yang demokratis, dimana tidak ada paksaan tetapi berupa ajakan namun tetap perpedoman pada pengendalian dan pengaturan pemerintah.

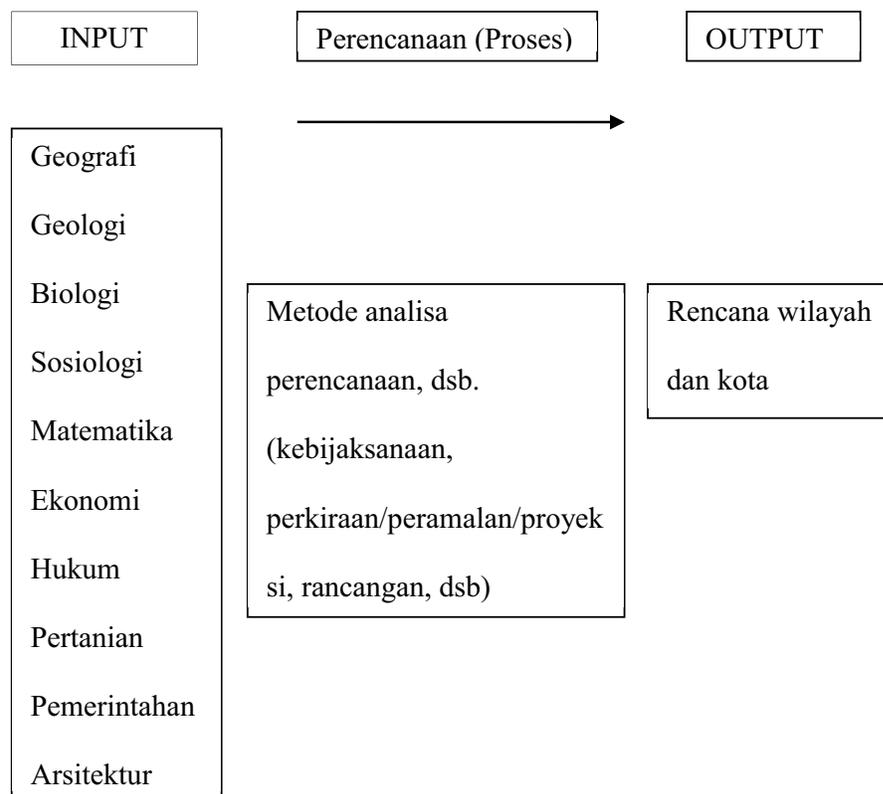
3. Berdasarkan alokasi Sumber daya, dapat dibagi menjadi 2, Yaitu:

- a) Perencanaan keuangan, yaitu perencanaan yang dibuat untuk mengelola suatu mekanisme keuangan guna mengatur struktur harga.
- b) Perencanaan Fisik, yaitu perencanaan yang menjabarkan suatu usaha pembangunan melalui pengalokasian faktor produksi dan hasil produksi sehingga memaksimalkan pendapatan dan pekerjaan.

Dapat dilihat hubungan antara teori substantif dan teori prosedural dari pemaparan diatas bahwa kedua teori tersebut saling melengkapi dimana teori prosedural berisi tentang cara-cara atau prosedur berjalannya perencanaan sedangkan teori substantif menggambarkan bagaimana teori tersebut (hasil teori prosedural) dijalankan. Kolaborasi kedua teori tersebut nantinya akan menghasilkan rencana yang mantang seperti yang Faludi (1973) katakan sebagai perencanaan efektif.

Faludi (1973) mengatakan kolaborasi kedua teori tersebut seharusnya teori prosedural memiliki andil atau peran yang besar di banding teori substantif dalam

proses perencanaan, sedangkan teori substantif hanya sebagai pendukung dari adanya teori prosedural. Dapat di gambarkan peran perencanaan prosedural sebagai berikut:



**Gambar 1. Peran *Theory In Planning* Dalam Proses Perencanaan**

Sumber Jayadinata (1999)

### c. Tahap-tahap perencanaan

Perencanaan merupakan suatu kegiatan yang terus menerus secara berkesinambungan dan menyeluruh dari penyusunan suatu rencana, penyusunan program kegiatan, pelaksanaan serta pengawasan dan evaluasi pelaksanaannya

Untuk itu perencanaan memiliki tahap-tahap dalam suatu proses perencanaan.

Tjokroamidjojo (1989) memaparkan tahap perencanaan sebagai berikut :

- 1) Penyusun rencana, yang terdiri dari unsur-unsur:
  - a) Tinjauan keadaan (*review*) yang merupakan analisis sebelum memulai rencana atau meninjau tentang pelaksanaan rencana sebelumnya.
  - b) Perkiraan keadaan masa yang akan dilalui rencana yang disusun. Sering kali disebut sebagai *forecasting*.
  - c) Penetapan tujuan rencana (*plan objectives*) dan pemilihan cara-cara pencapaian tujuan rencana tersebut.
  - d) Identifikasi kebijaksanaan atau kegiatan usaha yang perlu dilakukan dalam rencana. Suatu kebijaksanaan mungkin perlu di dukung dengan program pembangunan.
  - e) Persetujuan rencana. Proses pengambilan keputusan di sini mungkin bertingkat-tingkat, dari putusan di bidang teknis kemudian memasuki wilayah politik.
- 2) Penyusunan program rencana, dalam tahap ini dilakukan perumusan yang lebih terperinci mengenai tujuan atau sasaran dalam jangka waktu tertentu, suatu perincian jadwal kegiatan, jumlah dan jadwal pembiayaan serta penentuan lembaga atau kerjasama antar lembaga mana yang akan melakukan program-program pembangunan.
- 3) Pelaksanaan rencana, dalam tahap ini seringkali perlu dibedakan antara tahap eksplorasi, tahap konstruksi dan tahap operasi. Dalam dal ini perlu di pertimbangka karena setiap kegiatan memiliki orientasi berbeda-beda

- 4) Pengawasan atas pelaksanaan rencana, dalam tahap ini diperlukan suatu sistem monitoring dengan melakukan pelaporan dan *feedback* yang baik dari pada pelaksanaan rencana. tujuan dari pengawasan itu sendiri adalah:
- a) Mengusahakan supaya pelaksanaan rencana berjalan sesuai dengan rencana.
  - b) Apabila terdapat penyimpangan maka perlu diketahui seberapa jauh penyimpangan tersebut dan apa sebabnya
  - c) Dilakukannya tindakan korektif terhadap adanya penyimpangan-penyimpangan.
- 5) Tahap yang terakhir yaitu evaluasi, pada tahap ini membantu kegiatan pengawasan. Evaluasi dilakukan secara terus menerus, seringkali disebut sebagai *concurrent review*. Dari hasil evaluasi dapat dilakukan perbaikan terhadap perencanaan selanjutnya atau penyesuaian yang diperlukan dalam perencanaan itu sendiri.

Pelaksanaan perencanaan yang baik merupakan perencanaan yang memiliki tahapan-tahapan dalam pencapaian tujuan, tahapan tersebut merupakan sebuah proses atau langkah yang menjadi urutan pelaksanaan perencanaan, guna mempermudah pencapaian tujuan. Tahapan-tahapan perencanaan dinilai sangat penting dalam pencapaian tujuan. Misalnya salah satu tahap evaluasi tidak ada maka suatu perencanaan tidak dapat mengidentifikasi kekurangan dan kelebihan suatu perencanaan yang sudah dilakukan, sehingga tidak memiliki suatu rujukan

untuk perencanaan kedepannya. Dari beberapa paparan tahapan perencanaan di atas beberapa diantaranya mungkin dilakukan secara bersama, misalnya pelaksanaan perencanaan sebelumnya sudah dimulai perencanaan berikutnya.

#### **d. Unsur-unsur Perencanaan**

Sebuah perencanaan terdapat beberapa unsur-unsur yang mendasari berjalannya sebuah perencanaan itu sendiri. Riyadi dan Bratakusumah (2003) mengungkapkan beberapa unsur-unsur perencanaan dalam bukunya perencanaan pembangunan daerah. Unsur-unsur tersebut sebagai berikut:

- 1) Adanya asumsi-asumsi yang didasarkan pada fakta-fakta.
- 2) Ini berarti bahwa perencanaan hendaknya disusun berdasarkan pada asumsi-asumsi yang didukung dengan fakta-fakta atau bukti-bukti yang ada. Hal ini menjadi penting karena hasil perencanaan merupakan dasar bagi pelaksanaan suatu kegiatan atau aktivitas.
- 3) Adanya alternatif-alternatif
- 4) Alternatif-alternatif atau pilihan-pilihan sebagai dasar penentuan kegiatan yang akan dilakukan. Ini berarti bahwa dalam menyusun rencana perlu memperhatikan berbagai alternatif atau pilihan sesuai dengan kegiatan yang akan dilaksanakan.
- 5) Adanya tujuan yang ingin dicapai.
- 6) Dalam hal ini perencanaan merupakan suatu alat atau sarana untuk mencapai tujuan melalui pelaksanaan kegiatan.
- 7) Bersifat memprediksi sebagai langkah untuk mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan yang dapat mempengaruhi proses perencanaan
- 8) Adanya kebijaksanaan sebagai hasil keputusan yang harus dilaksanakan.

Unsur-unsur perencanaan juga terdapat dalam buku perencanaan pembangunan Tjokroamidjojo (1989) yang mengungkapkan bahwa dalam suatu perencanaan pembangunan terdapat berbagai unsur-unsur pokok. Secara umum

unsur-unsur pokok yang terdapat dalam perencanaan pembangunan adalah sebagai berikut:

1) Kebijakan dasar atau strategi dasar rencana pembangunan

Sering juga disebut sebagai tujuan, arah dan prioritas-prioritas pembangunan, juga meliputi sasaran pembangunan.

2) Adanya kerangka rencana

Seringkali hal ini juga disebut sebagai kerangka makro rencana. Dalam kerangka ini dihubungkan dengan berbagai variable pembangunan (ekonomi) dan implikasi hubungan tersebut.

3) Perkiraan sumber-sumber pembangunan merupakan unsur pokok dalam penyusunan rencana pembangunan

Sumber-sumber pembangunan khususnya adalah sumber-sumber pembiayaan pembangunan yang merupakan penelaahan kerangka makro dari sebuah perencanaan. Sumber-sumber pembiayaan merupakan keterbatasan strategis, oleh karenanya perlu dilakukan pemikiran secara seksama.

4) Uraian tentang kerangka kebijakan yang konsisten

Berbagai kebijakan perlu dirumuskan dan kemudian dilaksanakan, dan kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut adalah kebijaksanaan fiskal, kebijakan moneter, kebijaksanaan penganggaran, kebijaksanaan harga serta kebijaksanaan sektor lainnya. Selain itu, yang terpenting juga adalah kebijaksanaan pembangunan daerah.

5) Program investasi.

Program investasi dilakukan secara sektoral, misalnya di bidang pertanian, industri, perdagangan, pertambangan, pendidikan, perumahan, dan lain-lain. Penyusunan program investasi ini dilakukan bersama-sama dengan penyusunan sasaran-sasaran rencana (*development targets*).

6) Administrasi pembangunan

Salah satu segi penting dalam perencanaan adalah pelaksanaannya, dan untuk ini diperlukan suatu administrasi Negara yang mendukung usaha perencanaan dan pelaksanaan pembangunan tersebut. Perencanaan penyempurnaan administrasi Negara dan pembinaan sistem administrasi untuk mendukung perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang perlu direncanakan sebagai integral dari rencana pembangunan itu sendiri. Dalam usaha tersebut perlu adanya usaha penelaahan terhadap mekanisme dan kelembagaan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan (*planning machinery*).

Pemaparan diatas menjelaskan beberapa unsur dari perencanaan yang merupakan sebuah bagian-bagian yang menjadi dasar terbentuknya sebuah perencanaan dan pelaksana rencana tersebut. Terbentuknya sebuah perencanaan didasarkan oleh beberapa asumsi atau fakta-fakta mengenai permasalahan yang akan diselesaikan, yang nantinya akan dikaji lebih dalam mengenai penyelesaian permasalahan tersebut, serta pelaksanaan perencanaan akan diorganisasikan dengan

pembagian tugas dan wewenang pengambil kebijakan guna untuk pencapaian tujuan.

#### **e. Pembangunan**

Pembangunan merupakan suatu kegiatan dalam rangka memperkembangkan perubahan-perubahan ke arah yang dianggap lebih baik (Tjokroamidjojo 1989). kuncoro (2012) dalam bukunya perencanaan daerah juga mengungkapkan pembangunan merupakan mengadakan atau membuat atau mengatur sesuatu yang belum ada. Pembangunan dilakukan untuk kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Pembangunan itu sendiri dapat berupa fisik dan dapat berupa sosial ekonomi.

Pembangunan merupakan suatu rangkaian suatu usaha untuk mewujudkan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*) (Siagian 2008). Uraian pengertian pembangunan dapat disimpulkan bahwa pembangunan merupakan suatu usaha yang dilakukan secara sadar dan terencana guna mencapai tujuan, dimana tujuan tersebut merupakan suatu yang lebih baik dari keadaan sebelumnya. Dalam sebuah pembangunan juga memiliki beberapa ciri-ciri, dimana ciri-ciri tersebut dapat diuraikan melalui pengertian dari pembangunan itu sendiri (Siagian 2008). Ciri-ciri tersebut ialah:

- 1) Pembangunan merupakan suatu proses. Yang artian pembangunan merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan dengan berkelanjutan dan memiliki tahap-tahap yang bersifat tanpa akhir (*never ending*)

- 2) Pembangunan merupakan upaya yang secara sadar ditentukan sebagai sesuatu untuk dilaksanakan. Dengan kata lain jika pembangunan yang sudah ada tidak ditetapkan atau tidak di syahkan maka kegiatan tersebut tidak dapat dikatakan sebagai pembangunan.
- 3) Pembangunan dilakukan secara terencana, baik dalam arti jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek. Dengan kata lain merencanakan berarti memutuskan tentang hal yang akan dilakukan pada jangka waktu tertentu di masa depan.
- 4) Rencana pembagunan mengandung makna pertumbuhan dan perubahan. Pertumbuhan yang memiliki arti sebagai peningkatan kemampuan suatu negara. Serta perubahan merupakan pembangunan memiliki sifat yang mengikuti perkembangan zaman (*inovasi*).
- 5) Pembangunan mengarah pada modernitas. Dalam artian pembangunan mewujudkan hidup yang lebih baik dari pada sebelumnya.
- 6) Moderitas yang ingin dicapai melalui berbagai kegiatan pembangunan perdefinisi bersifat multidimensional, artinya modernitas mencakup seluruh segi kehidupan berbangsa dan bernegara yang meliputi bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan.
- 7) Semua hal yang telah disinggung diatas ditujukan kepada usaha pembinaan bangsa, sehingga negara dan bangsa yang bersangkutan semakin kokoh fondasinya dan semakin mantab keberadaannya.

Ciri-ciri diatas menggambarkan bahwa pembangunan dilakukan dengan secara sadar dan terencana berorientasi pada pertumbuhan dan perubahan suatu negara. Serta memiliki sifat tanpa akhir yang merupakan pembangunan dilakukan dengan proses yang berkesinambungan dengan arahan untuk menjadikan suatu bangsa menjadi negara yang modern. Bangsa modern sendiri dapat dikatakan sebagai bangsa yang memiliki tingkat kesejahteraan yang tinggi dan maju dalam bidang-bidang pembangunan.

## **E. Perencanaan Pembangunan**

### **1. Pengertian Perencanaan Pembangunan**

Dari pemaparan pengertian perencanaan dan pembangunan di atas dapat disimpulkan bahwa perencanaan pembangunan merupakan suatu proses menentukan strategi atau cara yang dilakukan secara sadar guna mencapai perubahan dan peningkatan kualitas suatu Bangsa dan Negara. Pengertian perencanaan pembangunan juga di paparkan oleh Tjokroamidjojo (1989) yang merupakan sebagai suatu pengarah penggunaan sumber-sumber pembangunan (termasuk sumber-sumber ekonomi) yang terbatas adanya, untuk mencapai tujuan-tujuan keadaan sosial ekonomi yang lebih baik secara efisien dan efektif . Albert Waterson dalam Tjokroamidjojo (1989) juga mengatakan bahwa perencanaan pembangunan adalah:

“Melihat kedepan dengan mengambil pilihan berbagai alternatif dan kegiatan untuk mencapai tujuan masa depan tersebut dengan terus mengikuti supaya pelaksanaannya tidak menyimpang dari tujuan”.

Perencanaan pembangunan dapat memberikan suatu arahan yang berfungsi sebagai pedoman dalam melaksanakan sebuah pembangunan, untuk itu perencanaan pembangunan harus bersifat implementatif (dapat dilaksanakan) dan aplikatif (dapat diterapkan). Kuncoro (2012) mengatakan bahwa perencanaan pembangunan diperlukan karena tiga faktor, yaitu

- 1) Adanya kegagalan mekanisme pasar (market failures)
- 2) Ketidak pastian (uncertainty) masa datang, dan
- 3) Untuk memberikan arah yang jelas.

Ketiga faktor diatas dapat dijelaskan bahwa dengan adanya kegagalan seseorang akan berfikiran kembali sebelum melakukan tindakan agar kegagalan yang sudah terjadi tidak dapat teulang lagi, dengan adanya rencana pembangunan seseorang akan mengetahui kemungkinnan-kemungkinan yang akan dilalui, sehingga akan memperkecil kegagalan, serta dapat memberi arahan yang bisa di jadikan pedoman dalam melaksanakan pembangunan.

#### **a. Ciri-ciri dan Tujuan Perencanaan Pembangunan**

Tidak semua perencanaan dapat dikatakan sebagai perencanaan pembangunan. Ada beberapa hal yang membedakan suatu perencanaan pembangunan, yaitu dipenuhinya berbagai ciri-ciri tertentu serta adanya tujuan yang bersifat pembangunan (Tjokroamidjojo 1989). Ciri-ciri dan tujuan tersebut adalah:

- 1) Ciri pertama dari suatu perencanaan pembangunan adalah usaha yang dicerminkan dalam rencana untuk mencapai perkembangan sosial ekonomi yang tetap (steady social economic growth). Ha ini dicerminkan dalam usaha peningkatan produksi nasional, berupa tingkat laju pertumbuhan ekonomi yang positif.
- 2) Ciri kedua adalah usaha yang dicerminkan dalam rencana untuk meningkatkan pendapatan per kapita.
- 3) Ciri yang ketiga adalah usaha untuk mengadakan perubahan struktur ekonomi. Agar terjalin keseimbangan dalam struktur ekonomi dalam menyumbang produksi nasional.
- 4) Ciri keempat yang terdapat dalam perencanaan pembangunan adalah perluasan kesempatan kerja. Juga upaya perluasan kesempatan kerja

- 5) untuk menampung masuknya golongan usia kerja baru dalam kehidupan ekonomi.
- 6) Ciri yang kelima merupakan pemerataan pembangunan, yang ditujukan kepada pemerataan pendapatan antara golongan-golongan dalam masyarakat dan pemerataan pembangunan antar daerah-daerah dalam negara.
- 7) Ciri laian dari perencanaan pembangunan adalah adanya usaha pembinaan lembaga-lembaga ekonomi masyarakat yang lebih menunjang kegiatan-kegiatan pembangunan.
- 8) Ciri yang ketujuh dari perencanaan pembangunan adalah usaha sedemikian rupa supaya kemampuan membangun secara bertahap lebih didasarkan kepada kemampuan nasional.
- 9) Ciri berikutnya dari perencanaan pembangunan adalah terdapat usaha yang terus menerus menjaga stabilitas ekonomi. Salah satunya usaha di bidang ini adalah dilakukannya perencanaan anti siklus.
- 10) Yang terakhir yaitu beberapa negara yang menyantumkan hal-hal yang fundamental/ideal atau bersifat jangka panjang sebagai tujuan pembangunan.

Semua ciri-ciri diatas dapat disimpulkan bahwa yang menjadi dasar dari perencanaan pembangunan adalah untuk memenuhi aspirasi masyarakat dalam pemenuhan masa yang akan datang. Penyusunan atau pembuatan perencanaan juga harus dapat dilaksanakan secara nyata dan dapat di terapkan dalam pembangunan. Pernyataan tersebut dikuatkan dengan pernyataan Tjokroamidjojo (1989) bahwa perencanaan pembangunan ialah dapat dirumuskannya dan dilaksanakannya berbagai kebijaksanaan pembangunan (*development policies*) yang saling berkaitan dan mendukung atau merupakan suatu kerangka kebijaksanaan pembangunan yang konsisten.

#### **F. Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan di Indonesia telah di tetapkan oleh pemerintah. Konsep negara *welfare state* (Negara Sejahtera), mewajibkan negara untuk berperan aktif dalam

sendi kehidupan bermasyarakat di suatu Negara, masalah seperti ini merupakan sifat khas dari pemerintah modern (negara hukum modern) maka dari salah satu implementasi dari peranan aktif pemerintah, kebijakan publik merupakan realisasi yang kongkrit. Sebelum membahas tentang implementasi kebijakan publik akan lebih baik jika mengetahui makna dari suatu kebijakan publik itu sendiri. Istilah kebijakan publik (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti dalam kebijakan luar negeri indonesia, kebijakan-kebijakan ekonomi amerika atau kebijakan pemerintah di negara-negara berkembang seperti halnya Negara Indonesia, telah membuktikan bahwa kita selaku masyarakat Indonesia telah banyak dipengaruhi oleh hasil dari sebuah kebijakan dalam kehidupan sehari-hari. Definisi yang dikemukakan oleh Dye “kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan”. Melalui definisi tersebut bahwa kita pahami banyak terdapat perbedaan antara apa yang akan dikerjakan oleh pemerintah dan apa yang sesungguhnya dikerjakan pemerintah. Jadi makna dari kebijakan publik adalah serangkaian tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Ahli lain yang mengindentikan kebijakan adalah sebuah tindakan pemerintah adalah R.S Parker.

kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian asas tertentu, atau tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada suatu waktu tertentu dalam kaitannya dengan suatu subjek atau sebagai

respon terhadap suatu keadaan yang krisis.

(Parker,1975 dalam wahab,2008)

Selain itu juga ada Edward dan Sharkansky (dalam Wahab 2008), yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apa yang dilakukan oleh pemerintah dan apa yang tidak dilakukakan olehnya... ia adalah tujuan atau sasaran-sasaran dari program-program... pelaksanaan niat dan peraturan peraturan.(Edwards dan Sharkansky.1975, dalam Wahab, 2008).

Jenis masalah dapat dibedakan menjadi 2 yaitu masalah publik (publik problem) dan masalah nonpublik/swasta (private problem). Masalah publik yang dihadapi oleh orang yang menuntut penanganan /pemecahan oleh pemerintah. Masalah swasta hanya menyangkut beberapa orang dan mereka sendirilah yang akan memecahkan masalahnya. Jika masalah swasta kemudian menyangkut banyak orang yang terlibat maka dapat mengundang pemerintah untuk terlibat langsung dalam pemecahan sebuah masalah. Selanjutnya perumus kebijakan perlu mencari, mengidentifikasi, mendefinisikan menilai dan memilih sejumlah alternatif-alternatif pemecahan masalah dari berbagai alternatif yang bisa ditemukan kemudian dinilai bobot alternatif tersebut untuk menemukan pilihan tindakan/alternatif yang paling sesuai dengan kualitas dan kuantitas masalahnya.

### **1. Ciri-ciri Kebijakan Publik**

Ciri-ciri yang melekat pada kebijakan Negara yang bersumber pada kenyataan adalah kebijaksanaan dirumuskan oleh David Easton yang disebutkan bahwa orang yang memiliki kewenangan dalam system politik, seperti ketua adat,

ketua suku, para eksekutif, para legislator, para hakim, para administrator, para moonarki dan lain sebagainya. Menurut Easton mereka-mereka inilah yang merupakan orang yang dalam kesehariannya terlibat dalam urusan politik dan orang yang mempunyai hak mengambil tindakan-tindakan tertentu sepanjang tindakan tersebut masih dalam batas dan kewenangan mereka (Abdul Wahab, 2008:5-6)

Penjelasan diatas menunjukkan implikasi tertentu terhadap konsep kebijaksanaan Negara bijak. Implikasi yang pertama adalah kedalam kebijaksanaan negara lebih menekankan pada tindakan yang mengarah pada tujuan dari pada tindakan yang mengarah secara kebetulan. Dalam system-sistem politik modern kebijaksanaan Negara pada umumnya bukanlah tindakan yang kebetulan semata, melainkan tindakan yang telah direncanakan. Kedua, pada hakikatnya kebijaksanaan terdiri dari tindakan yang saling berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan-tujuan tertentu yang telah dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah yang berwenang dan bukan merupakan hasil dari keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. Misalnya kebijaksanaan tidak hanya mencakup masalah pembuatan undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti dengan keputusan yang bersangkutan dengan apa yang telah dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu, misalnya dalam mengatur perdagangan, menggalakan program perumahan rakyat bagi masyarakat tidak mampu atau mengendalikan inflasi. Keempat, kebijaksanaan Negara memungkinkan menghasilkan suatu hal yang positif ataupun sebaliknya pula menghasilkan hal yang negative. Dalam bentuk yang positif kebijaksanaan Negara mencakup tindakan pemerintah yang

mungkin dimaksudkan untuk memecahkan masalah-masalah tertentu, sementara yang negative, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan para pejabat untuk menindak lanjuti atau tidak bertinndak sekalipun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah sangat dibutuhkan. (Abdul Wahab,2008:6-7).

Paling tidak kebikan Negara berbentuk positif yang umumnya dibuat atas dasar hokum dan kewenangan tertentu. Dengan demikian para warga masyarakat menerima sebagai sesuatu yang abash. Public policy memiliki keterikatan yang kuat terhadap masyarakat secara menyeluruh dan memiliki daya paksa yang tidak dimiliki oleh kebijaksanaan-kebijaksanaan organisasi sector swasta (Abdul Wahab, 2008:7)

Implementasi kebijakan merupakan salah satu aspek penting dari seluruh aspek-aspek dalam proes kebijakan karena kebijakan publik yang telah di buat akan bermanfaat jika di dapat implementasikan. Suatu program kebijakan harus di implementasikan agar segera mempunyai tujuan dan dan dampak yang diinginkan. Implementasi dipandang sebagai proses interaksi antara suatu perangkat dan tujuan yang mampu yang dianggap mampu dalam pencapaian tujuan yang dinginkan khususnya tujuan pembuatan kebijakan. Dimana di dalam implementasi kebijakan actor, organisasi, prosedur dan teknik dipakai secara bersama dan simultan.

Pada aspek ini, aspek implementasi kebijakan analis berusaha mencari bagaimana kebijakan tersebut dilaksanakan, apa factor-faktor yang mempengaruhi dan bagaimana kinerja dari kebijakan tersebut. Aspek implementasi merupakan proses lanjutan dari tahap formulasi kebijakan

## **G. Implementai Kebijakan Publik**

### **1. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik**

Sesungguhnya implementasi kebijakan bukanlah sekedar mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut juga masalah-masalah konflik, keputusan siapa yang memperoleh dan apa yang diperoleh dari sebuah kebijakan Grindle dalam Wahab (1991:45)

Implementasi kebijakan adalah studi tentang perubahan : bagaimana kemungkinan perubahan bias dimunculkan Jenkins dalam parson (2011:463). Implementasi merupakan tahap aksi dari suatu kebijakan dimana semua perencanaan yang telah dirumuskan menjadi kebijakan yang dioperasikan. Kebijaksanaan akan menjadi sebuah hal yang positif jika dilaksanakan dan mempunyai manfaat bagi anggota anggota dan masyarakat (Islamy, 2007:107). Selanjutnya dalam pemahaman tentang implementai kebijakan tentunya harus memahami apa yang selanjutnya akan terjadi sesudah program di rumuskan. Implementasi membutuhkan system control dan komunikasi yang bersifat top-down dan sumber daya yang dapat menjalankan tugas dari implementasi tersebut. Implementaasi adalah proses operasnal yang melibatkan pihak yang melaksanakan implementasi.

Satu hal yang penting dalam proses pembuatan kebijakan adalah sejauh mana kebijakan dapat diimplementasikan sesuai dengan rencana dan tujuan dibuatnya

kebijakan. Suatu kebijakan tidaklah efektif jika kebijakan tersebut tidak dapat dirasakan manfaatnya jika tidak diimplementasikan secara optimal.

## **2. Model-model Implementasi Kebijakan**

Dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan, dijelaskan tentang dua pendekatan untuk memahami implementasi kebijakan yaitu : Pendekatan *top down* dan pendekatan *bottom up*. Dalam pendapat Lester dan Stewart yang dikutip oleh Agustino (2008:140) istilah tersebut dinamakan dengan *the command and control approach* (pendekatan kontrol dan komando, yang mirip dengan *top down approach*) dan pendekatan *the market approach* (pendekatan pasar yang sama dengan pendekatan *bottom up approach*). Masih masih pendekatan mengajukan kerangka kerja dan kemudian saling berkaitan antara kebijakan dan hasil kebijakan. Model-model kebijakan menurut para ahli antara lain :

### **a) Model Donald van Metter Carl Van Horn**

Model pendekatan yang dirumuskan menurut Donald Van Metter dan Carl Van Horn yang dikutip oleh Agustino (2008:141) yang disebut dengan *a model of the policy implementation*. Proses implementasi ini adalah sebuah abstrak atau performansi suatu kebijakan yang pada dasarnya secara disengaja dilakukan untuk memperoleh kinerja implementasi kebijakan public yang tinggi dan berlangsung dalam hubungan berbagai variable. Model ini membayangkan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier yang berasal dari keputusan politik yang telah ada, pelaksanaan, dan kinerja kebijakan public.

Enam variabel, menurut Donald Van Metter dan Carl Van Horn yang dikutip oleh Agustino (2008:142), yang mempengaruhi dalam kebijakan public tersebut adalah

1. Ukuran dan tujuan kebijakan.
2. Sumberdaya
3. Karakteristik dan agen pelaksanaan
4. Sikap/Kecenderungan (Disposition) para pelaksana.
5. Lingkungan ekonomi, social dan politik
6. Komunikasi antar organisasi dan Aktivitas pelaksana.

Menurut Van metter dan Van Horn, implementasi kebijakan yang berhasil cenderung membutuhkan mekanisme dan prosedur-prosedur kelembagaan. Hal ini sebenarnya akan mendorong kemungkinan yang lebih besar bagi para pejabat untuk mendorong pelaksanaan dan bertindak dengan suatu cara yang konsisten dengan ukuran-ukuran dasar dan tujuan kebijakan (Winarno, 2005:113)

#### **b) Model Implementasi Kebijakan Publik Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier**

Model implementasi yang ditawarkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier yang dikutip oleh Agustino (2008:144). Model implementasi oleh mereka disebut *A framework for Implementation Analysis*, Kedua ahli kebijakan ini berpendapat peran penting dari implementasi kebijakan public adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi sebuah variable-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud adalah:

1. Mudah atau tidaknya masalah yang akan dilaksanakan, meliputi:
  - a. Kesukaran-kesukaran teknis
  - b. Keberagaman perilaku yang diatur
  - c. Presentase identitas penduduk yang terekap dalam kelompok sasaran
  - d. Tingkat dan ruang lingkup perubahan yang dikehendaki.

#### **A. Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat**

Para pelaku kebijakan menggunakan wewenang yang dimilikinya untuk menstruktur proses implementasi secara tepat dengan beberapa cara:

- a. Kecermatan dan kejelasan kejengangan tujuan-tujuan yang akan dicapai
- b. Keterandalan teori kausalitas yang diperlukan
- c. Ketepatan alokasi sumberdaya
- d. Ketepatan hierarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-intansi pelaksana.
- e. Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana
- f. Kesepakatan dari pejabat terhadap tujuan yang termaktup dalam undang-undang
- g. Akses formal pihak-pihak luar

#### **B. Variabel-variabel di luar Undang-undang yang mempengaruhi implementasi.**

- a. Kondisi social, ekonomi, dan teknologi
- b. Dukungan public
- c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat
- d. Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana.

**C. Implementasi Kebijakan public Model George C. Edward III yang dikutip oleh , Agustino (2008:149)**

Model implementasi kebijakan public mereka dinamai dengan *Direct and indirect impact on implementation*. Dalam pendekatan yang dijelaskan oleh Edward III, terdapat empat variable yang menentukan dalam keberhasilan implementasi kebijakan public yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi. Variabel pertama yang mempengaruhi implementasi menurut Edward yang dikutip oleh Agustino (2008:150) adalah komunikasi, lebih lanjut komunikasi sangatlah menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi dari kebijakan public, Implementasi yang efektif terjadi apabila pembuat kebijakan mengetahui apa yang dikerjakan. Pengetahuan tentang apa yang harus mereka kerjakan dapat berjalan dengan baik apabila komunikasi berjalan dengan baik juga, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi kebijakan harus di komunikasikan kepada bagian persoania yang tepat. Selain kebijakan dapat dikomunikasikan dengan tepat, akurat dan konsisten, komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementator akan semakin konsisten dalam pelaksanaan implementasi kebijakan yyanng akan diterapkan di masyarakat.

Variabel ke dua mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya, sumber daya adalah hal yang sangat penting dalam konsistensi pelaksanaan kegiatan iimplementasi kebijakan, lainnya menurut Edward III yng dikutip oleh Agustino (2008:151) dalam mengimplementasikan kebijakan indikator

sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu: staff, informasi, wewenang dan fasilitas.

Menurut Edward III yang dikutip oleh Widodo (2009:98-99) mengatakan bahwa sumberdaya manusia (*staff*), mengharuskan kecukupan dalam segi jumlah dan cakap dari segi keahlian. Karena keefektivas pelaksanaan kebijakan sangat bergantung kepada sumberdaya manusia yang bertanggung jawab melaksanakan suatu kebijakan. Sekalipun aturan dalam pelaksanaan kebijakan jelas dan kebijakan telah ditransformasikan dengan tepat, namun kadang kala sumberdaya manusia yang terbatas baik dari segi jumlah maupun kualitas, pelaksana kebijakan tidak akan berjalan secara efektif dan optimal. Selain sumberdaya tersebut harus mengetahui apa yang harus dikerjakan, sumberdaya manusia sebagai pelaku kebijakan juga membutuhkan informasi yang cukup, informasi tidak hanya berkaitan dengan bagaimana melakukan kebijakan, namun harus mengetahui arti penting mengenai bagaimana pihak lain mematuhi peraturan-peraturan yang berlaku.

Disposisi dari pelaksanaan kebijakan adalah faktor penting yang ketiga dalam pendekatan pelaksanaan kegiatan kebijakan publik. Jika para pelaku kebijakan ingin menghasilkan hasil yang positif maka para pelaku kebijakan harus mampu mengetahui apa yang harus dilakukan dan harus memiliki kemampuan dalam melaksanakannya. Menurut Edward II yang dikutip oleh Agustino (2008:152), struktur birokrasi akan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Meskipun sumberdaya tersedia atau para pelaku kebijakan mengetahui apa yang harus dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan.

Hal tersebut tidak akan dicapai jika kelemahan masih terletak pada struktur birokrasi. Kompleksitas kebijakan menuntut banyak orang untuk saling bekerjasama, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang ada. Hal seperti ini mengakibatkan sumberdaya yang telah dimiliki tidaklah efektif dan akan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana kebijakan melalui politik dengan jalan melakukan koordinasi dan komunikasi dengan baik.

#### **D. Implementasi Kebijakan Publik Model merilee S. Grindle**

Pendekatan menurut merilee S. Grindle (1980) yang dikutip oleh Agustino (2008:154) yang biasa dikenal dengan nama *Implementation as apolitical and administrative process*. Menurut Grindle ada dua variabel dalam kebijakan public yaitu, keberhasilan implementasi kebijakan public dapat diukur dari pencapaian hasil akhir (outcome), yaitu tidak atau tercapainya tujuan akhir yang ini diraih. Hal ini yang telah di utarakan oleh grindle, dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari dua hal yaitu:

1. Dilihat dari prosesnya, pelaksanaan kegiatan apakah sesuai dengan apa yang telah ditentukan (design) dengan mengacu hasil dari kebijakan
2. Apakah tujuan dari dibuatnya kebijakan itu tercapai, dimensi ini diukur dengan melihat dua factor yaitu:
  - a. Dampak yang ditimbulkan bagi masyarakat baik individu maupun kelompok
  - b. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan kebijakan public menurut Grindle dikutip oleh Agustino (2008:154-155) sangat ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, yang terdiri dari *content of policy and context of policy*.

a. Content of policy menurut Grindle adalah:

1. *Intern Affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)
2. *Type of Benefit* (tipe manfaat)
3. *Extent of change envision* (derajat perubahan yang akan dicapai)
4. *Site of decision making* (letak pengambilan keputusan)
5. *Program implementer* (pelaksana program)
6. *Resources* (sumber-sumber daya yang digunakan)

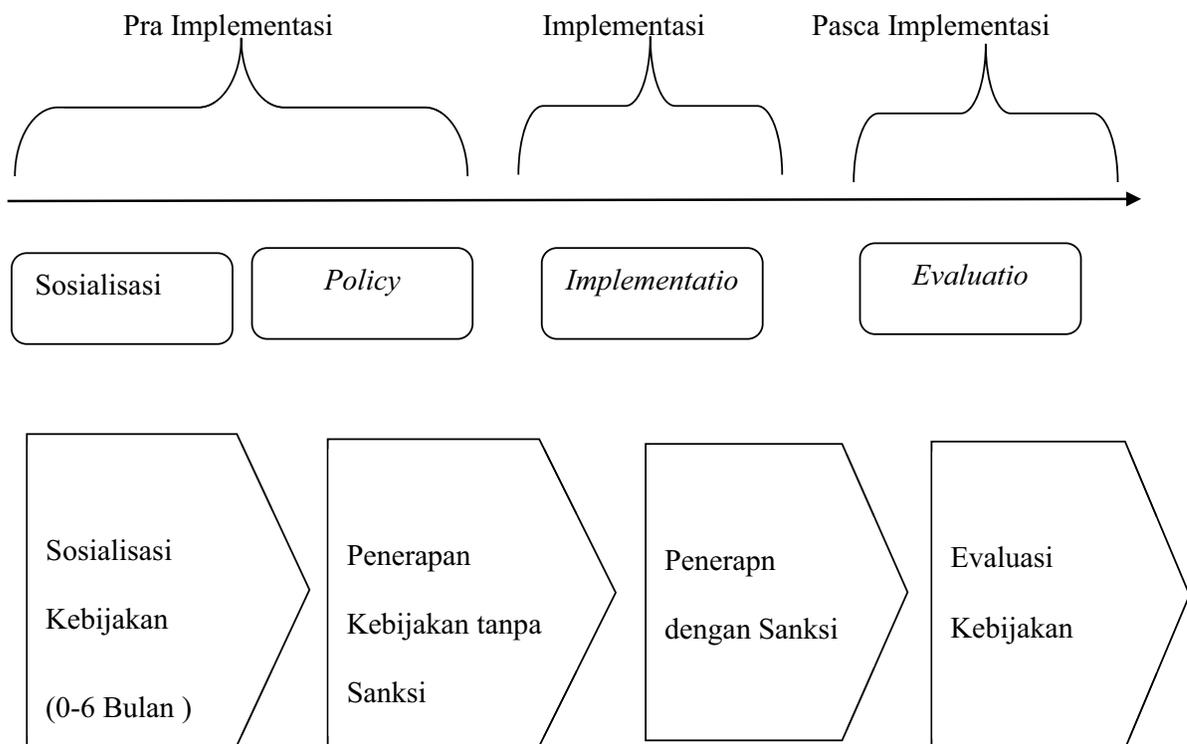
a. Context of policy menurut Grindle terdiri dari:

1. Power, interest, and strategi of actor involved (kekuasaan kepentingan dan strategi dari actor yang terlibat)
2. Institution and regime characteristic (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)
3. Compliance and responsiveness (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)

Model implementasi kebijakan yang telah digunakan oleh peneliti dalam penelitian yang digunakan oleh peneliti. Dalam hal ini peneliti lebih cenderung menggunakan model implementasi kebijakan yang diutarakan oleh Edward III dimana dalam teorinya ia mengungkapkan bahwa adanya empat variable penting dalam implementasi kebijakan, keempat variable itu adalah komunikasi, sumberdaya manusia disposisi dan struktur birokrasi. Dari keempat struktur yang telah dijelaskan oleh Edward III nantinya yang akan digunakan oleh peneliti dalam menganalisis masalah yang akan diteliti.

### 3. Tahapan Proses Implementasi Kebijakan

Sebagian besar negara berkembang mempunyai masalah dalam implementasi kebijakan tanpa mempertimbangkan *timing*. Jika kebijakan itu bersifat darurat, tidak diperlukannya waktu untuk komunikasi. Namun jika waktunya tidak darurat, sebaiknya melakukan dengan proses yang wajar. Berikut adalah *timing* menggunakan waktu yang wajar. Adapun menggunakan tahapan kebijakan digambarkan sebagai berikut:



**Gambar 2: Tahapan Implementasi Kebijakan**

Sumber : Nugroho (2008: 661)

Atas dasar gambar di atas maka masalah dalam implementasi kebijakan semakin lebih jelas. Implementasi adalah sebuah proses yang membutuhkan tindakan-tindakan yang sistematis, pengorganisasian, interpretasi dan aplikasi.

Menurut Jones yang dikutip oleh Widodo (2009:90-94) proses implementasi kebijakan akan dijabarkan lebih bersifat operasional dimana proses implementasi kebijakan public itu mencakup tahap interpretasi (*interpretation*), tahap pengorganisasian (*to organized*), tahap aplikasi (*application*).

a) Tahap interpretasi (*interpretation*)

Tahapan interpretasi merupakan tahapan yang masih bersifat abstrak ke dalam kebijakan yang bersifat teknis operasional, selanjutnya kebijakan strategic akan dijabarkan ke dalam kebijakan yang bersifat manajerial dan kebijakan manajerial akan dijabarkan ke dalam kebijakan operasional. Kebijakan tersebut diwujudkan dalam bentuk peraturan daerah (perda) yang berupa bentuk keputusan-keputusan kepala daerah. Pada proses pembuatan kebijakan dilakukan bersama-sama dengan anggota legislative yang diwakili oleh DPRD dan lembaga eksekutif. Lembaga eksekutif yang dimaksudkan adalah pemerintah itu sendiri. Kebijakan operasional diwujudkan dalam bentuk kebijakan oleh kepala dinas, kepala kantor sebagai unsur pelaksana kegiatan.

b) Tahap Pengorganisasian (*to Organized*)

Tahap pengorganisasian bertujuan untuk mengarahkan proses kegiatan dan pengaturan atau penetapan siapa sajakah yang menjadi pelaksana kebijakan. Penetapan anggaran (berapa besar biaya yg diperlukan dari mana sumber anggaran, bagaimana menggunakannya dan mempertanggungjawabkan) penetapan manajemen pelaksana kebijakan termasuk penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi selama proses pelaksanaan kegiatan.

- 1) Pelaksanaan kegiatan (*Policy Implementation*)
- 2) Sumber prosedur operasi (*Standart Operation Procedure*)
- 3) Sumberdaya keuangan dan peralatan
- 4) Penetapan manajemen pelaksana kegiatan
- 5) Penetapan jadwal kegiatan

c) Tahap Aplikasi

Tahap aplikasi merupakan tahap menentukan proses rencana pelaksanaan implementasi kebijakan ke dalam tindakan-tindakan nyata. Tahap aplikasi merupakan tahap perwujudan pelaksanaan masing masing kegiatan yang telah ditentukan sebelumnya. Pelaksanaan kebijakan tidaklah serta merta kebijakan itu dibuat kemudian dilaksanakan kebijakan tersebut kepada masyarakat dan kemudian merasakan dampaknya, akan tetap kebijakan tersebut membutuhkan proses sosialisasi terlebih dahulu kepada masyarakat sebelum kebijakan tersebut benar-benar telah diterapkan kepada masyarakat, tujuannya adalah kebijakan tersebut agar bias dipahami oleh masyarakat. Dalam tahapan implementasi kebijakan peneliti merujuk pada tahapan implementasi yang telah diutarakan oleh Jones, peneliti menggunakan 3tahapan dalam proses implementasi kebijakan.

#### **4. Faktor Penghambat dan Pendukung Implementasi Kebijakan**

Menurut Model Edward III (1984-10) yang dikutip oleh widodo (2009-36) variable yang berpengaruh terhadap keberhasilan dan kegagalan dalam implementasi kebijakan. Variabel yang disebut diatas antara lain *communication, resource, disposition dan burearucratic*.

### **a. Faktor Komunikasi (communication)**

Komunikasi dilakukan sebagai instrument penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Komunikasi kebijakan merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan.

Perlunya implementasi kebijakan public disampaikan kepada pelaku kebijakan public agar para pelaku kebijakan dapat memahami, dan mengetahui apa yang menjadi isi, tujuan dan arah, kelompok sasaran kebijakan, tujuannya tidak lain agar para pelaku kebijakan dapat mempersiapkan dengan benar apa yang perlu di persiapkan dan apa yang harus dilakukan untuk melaksanakan kebijakan politik agar apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat terlaksana dan tercapai sesuai apa yang diharapkan.

Ada beberapa macam dimensi, antara lain dimensi transformasi (*transformation*) kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*consistency*). Dimensi transmisi mengkehendaki kebijakan public yang disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (implementation) kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan pihak yang lain yang berkepentingan dalam kebijakan publik baik secara langsung maupun tidak langsung.

### **b. Sumberdaya (Resources)**

Menurut Edward III (1980:11) yang dikutip oleh Widodo (2009:98) mengemukakan bahwa factor sumberdaya ini juga mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Lebih lanjut Edward menegaskan bahwa

“bagaimana jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan atau aturan - aturan, dan bagaimana akuratnya penyampaian ketentuan—ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaku kebijakan yang mempunyai tanggung jawab kurang mempunyai sumberdaya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidaklah efektif.

Sumberdaya itu meliputi sumberdaya manusia, sumberdaya keuangan, dan sumberdaya peralatan (gedung, peralatan. Tanah, dan suku cadang lain) yang dibutuhkan untuk melaksanakan kebijakan.

#### 1) Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia merupakan sebuah variabel yang mempengaruhi kegagalan atau keberhasilan dalam pelaksanaan kebijakan Edward III menegaskan bahwa “*probably the most essential resources in implementing policy is staff*” (mungkin yang paling pengaruh itu adalah sumber daya manusia).

Sumber daya manusia atau *staff*, jumlahnya harus mencukupi dan cakap(keahlian) Edward III (1980, 10-11) pada bagian sebelumnya menegaskan bahwa “*no matter how clear and consistent implementation orders and no matter accurately they are transmitted, if the personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementation will not be effective*”. (tidak peduli seberapa jelas dan konsisten perintah implementasi dan tidak peduli mentransmisikan, jika bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kekurangan sumber daya untuk melakukan pekerjaan yang efektif, pelaksanaan tidak akan efektif).

Jika demikian keefektifan pekerjaan menjadi tergantung pada sumber daya manusia (aparatur) yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan. Meskipun pelaksanaan kebijakan sudah diterangkan secara jelas dan kebijakan telah ditransformasikan dengan cepat, baik dilihat dari jumlah maupun kualitas namun dengan sumber daya manusia yang terbatas maka kebijakan yang dilakukan tidak akan efektif.

Dengan demikian, sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan harus cukup memiliki kemampuan dan keahlian untuk melaksanakan tugas, perintah dan aturan. Oleh karena itu ketepatan sumber daya dan kelayakan jumlah staff yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas pekerjaan yang ditanganinya.

## 2) Sumber Daya Keuangan

Terbatasnya anggaran yang tersedia mengakibatkan kualitas pelayanan public yang harus diberikan kepada masyarakat juga akan terbatas. Hal ini ditegaskan oleh Edward III (1980:82) yang dikutip oleh Widodo (2009:100) mengatakan dalam studinya yaitu *“Budgetary limitatons. And citizen opposition limt the acquisition of adequate facilities. This in turn limit the quality of the services that implementers can be provide to the public”*. (keterbatasan anggaran, dan oposisi warga yang membatasi akuisisi fasilitas yang memadai. Hal ini pada selanjutnya akan membatasi kualitas layanan yang dapat memberikan pelaksana kepada public).

Kondisi yang sedemikian juga dapat menyebabkan para pelaku kebijakan public tidak dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara maksimal dan mereka tidak mendapatkan *incentive* sesuai dengan apa yang diharapkan sehingga menyebabkan kegagalan dalam melaksanakan program. Menurut Edward III (1980:82) yang dikutip oleh Widodo (2009:100), Mengatakan bahwa besar dan kecilnya insentif tersebut bisa diwujudkan melalui bentuk “reward and punishment” Walaupun pada pelaksanaannya sulit dilakukan, bahkan insentif tersebut dapat mengarah pada terjadinya “*goal displacement*” para pelaku kebijakan

Dalam kondisi yang telah diutarakan oleh Edward III (1980:82) yang dikutip oleh Widodo (2009:100), dapat diputuskan bahwa terbatasnya sumber daya keuangan, akan mempengaruhi keberhasilan dalam melaksanakan kebijakan. Disamping program tidak dapat dilaksanakan dengan optimal, keterbatasan anggaran menyebabkan disposisi pelaku kebijakan rendah, bahkan akan terjadi *goal displacement* para pelaku kebijakan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Oleh karena itu untuk mengubah perilaku disposisi para pelaku kebijakan dalam melaksanakan tugas perlu ditetapkan suatu system yang insentif dalam melakukan akuntabilitas. Sistem akuntabilitas harus bias menyertakan dan menyediakan system yang insentif bagi para petugas pelayanan, manajer program dan masyarakat yang akan ditangani.

### 3) Sumber daya Peralatan

Sumber daya peralatan merupakan sarana dalam operasionalisasi implementasi kebijakan diantaranya gedung, tanah dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dan implementasi kebijakan Edward III, yang dikutip oleh Widodo (2009:102) Pengaruh terbatasnya peralatan dan fasilitas dalam pelaksanaan suatu kebijakan akan mengakibatkan kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan. Mengapa demikian?, karena terbatasnya fasilitas (terutama teknologi informasi) sulit mendapatkan informasi yang akurat terpadu dan handal. Terbatasnya fasilitas yang tersedia, mengakibatkan kurang efisien dalam menunjang dan tidak mendorong motivasi para pelaku pelaksana kebijakan.

### 4) Sumber Daya Informasi dan kewenangan

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa informasi merupakan factor penting dalam implementasi kebijakan. Terutama informasi yang relevan yang berkaitan dengan bagaimana cara kebijakan itu di implementasikan. Maksud dari semua itu agar para pelaku kebijakan tidak melakukan kesalahan dalam ,mengimplementasikan kebijakan. Di samping itu , informasi seperti ini penting untuk menyadarkan seseorang yang terlibat dalam kegiatan implementasi kebijakan yang mau melaksanakan dan mau mentaati peraturan apa yang mejadi tugas dan kewajibanya

Kewenangan juga menjadi pengaruh lain dalam keefektifan Pelaksana kebijakan. Kewenangan sangat diperlukan, terutama untuk menjamin dan menyakinkan bahwa kebijakan an sesuai dengan apa yang ingin di capai.

### **c. Disposisi**

Keberhasilan dalam implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku mengetahui apa yang harus dilakukan tetapi juga ditentukan dengan kemauan para pelaku kebijakan memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang di implementasikan.

Disposisi merupakan suatu kecenderungan kemauan para pelaku kebijakan dengan melaksanakan tugas secara sungguh-sungguh sehingga apa yang dapat menjadi tujuan kebijakan dapat dicapai. Disposisi ini akan muncul diantara para pelaku kebijakan, manakala keuntungannya tidak hanya pada sisi organisasinya saja tetapi untuk dirinya sendiri. Mereka akan tahu karena mereka memiliki pengetahuan (*cognitive*) dan mereka sangat memahami dan mendalaminya, pengetahuan pendalaman dan kemampuan ini akan menimbulkan sikap menerima (*acceptance*), acuh tak acuh (*neutrality*) dan menolak.

Kebijakan (*rejected*) sikap seperti itulah yang menimbulkan disposisi bagi para pelaku kebijakan. Menurut Edward III (1980) dan Van Horn & van Matter (1974) yang dikutip oleh Widodo (2009:104) disposisi yang tinggi akan berpengaruh pada tingginya keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disposisi diartikan sebagai kecenderungan untuk ingin melaksanakan kebijakan

Jika ingin pelaksanaan kebijakan ingin berhasil, para pelaku kebijakan tidak hanya memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan tetapi harus memiliki kemauan dalam melaksanakan kegiatan kebijakan tersebut Edward III, 1980:11) yang dikutip oleh Widodo (2009:105). Pemahaman umum terhadap standar pelaksanaan kebijakan adalah penting karena bagaimanapun juga implementasi kebijakan yang berhasil dapat menjadi gagal apabila para pelaksana kebijakan tidak menyadari standar dan tujuan kebijakan. Arah tujuan disposisi kebijakan dianggap hal yang krusial. Implementator dapat juga gagal karena menolak akan apa yang menjadi tujuan kebijakan (Van Matter & Van Horn). Sebaliknya, penerimaan yang menyebar dan mendalam terhadap standar dan tujuan kebijakan diantara mereka yang menjadi tanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan merupakan potensi yang cukup besar terhadap implementasi kebijakan (Kaufan, Van Metter & Van Horn (1974:473) yang dikutip oleh Widodo (2008:105)

Pada akhirnya, Intensitas disposisi dari pelaku kebijakan dapat mempengaruhi jalannya pelaksanaan kebijakan. Sebaliknya kurangnya intensitas disposisi juga dapat mengakibatkan kegagalan pelaksanaan kebijakan.

#### 1) Struktur Birokrasi

Meskipun sumber daya untuk mengimplementasikan kebijakan cukup memadai serta mengetahui bagaimana melaksanakan dan mempunyai keinginan dalam melaksanakan kebijakan namun menurut (Edward III, 1980:125) yang dikutip oleh Widodo (2009:106), implementasi kebijakan tidak akan efektif jika dikarenakan ada ketidakefisienan dalam struktur

birokrasi. Struktur birokrasi ini mencakup aspek-aspek organisasi, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada didalamnya dan hubungan dengan organisasi yang ada di luar dan sebagainya. Oleh karena itu struktur birokrasi mencakup fragmentasi dan strand prosedur yang berguna untuk menyamakan dan mensekukan tindakan dari pelaku kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi bidang tugasnya.

Struktur fragmentasi menegaskan bahwa struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat memicu gagalnya komunikasi, dimana para pelaku kebijakan mempunyai kesempatan yang besar untuk terdistorsi, fragmentasi birokrasi ini akan menghambat koordinasi bagi para pejabat puncak untuk mengkoordinasikan semua daya kedalam suatu yuridiksi tertentu akibat dari ketidakefisienan dan pemborosan sumber daya.

Dengan kata lain, organisasi pelaksana terfragmentasi dan akan menjadi terdistorsi dalam pelaksanaan kebijakan. Semakin terfragmentasi maka semakin membutuhkan komunikasi yang insentif, hal ini akan cenderung berpeluang terjadi distorsi komunikasi dan akan menyebabkan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan.

Struktur birokrasi merupakan variable kedua dalam mengukur keberhasilan atau gagalnya suatu pelaksanaan kebijakan. Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya struktur organisasi merupakan bagian dari pembagian wewenang, dan hubungan intra dan ekstra organisasi dalam pelaksanaan kebijakan.

## **H. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)**

### **1. Pengertian Tata ruang**

Dalam Undang-undang No. 26 Tahun 2007 pasal 1 menyebutkan bahwa tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Sedangkan menurut Abdul Yuli Andi Gani (1992, h.10) bahwa tata ruang secara harfiah berasal dari kata spatial, yaitu segala sesuatu yang dipertimbangkan berdasarkan keruangan. Menurutnya tata ruang erat kaitannya dengan penataan segala yang ada di dalam ruang sebagai tempat menjalankan kehidupan.

Penataan ruang menurut Undang-undang No. 26 Tahun 2007 Pada bab II pasal 2 berasaskan :

- 1) Keterpaduan;
- 2) Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan;
- 3) Keberlanjutan;
- 4) Keberdayagunaan;
- 5) Keterbukaan
- 6) Kebersamaan dan kemitraan;
- 7) Pelindungan kepentingan umum
- 8) Kepastian umum dan keadilan; dan
- 9) Akuntabilitas

Dengan adanya asas diatas maka diharapkan penataan ruang dapat berjalan sesuai dengan hukum yang ada dan diharapkan tidak ada eksploitasi sumber daya alam yang dapat mengakibatkan bencana dan kerusakan lingkungan.

Terdapat tujuan dari penataan ruang menurut Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang adalah, mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- 1) Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan dan alan dan lingkungan buatan
- 2) Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- 3) Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat penataan ruang.

Dari uraian diatas penataan ruang diartikan sebagai usaha dalam pengelolaan wilayah serta pengelolaan lingkungan hidup secara terpadu dalam perencanaan pelaksanaan dan pengendalian pemanfaatan ruang secara optimal. Dalam penataan ruang, kita masih dihadapkan kendala yang cukup kompleks. Adanya kendala seharusnya dapat dijadikan sebagai sebuah tantangan untuk terus melaksanakan usaha penataan ruang. Sehingga tantangan yang dihadapi dapat berdampak positif bagi masyarakat.

Perencanaan ruang wilayah adalah penggunaan atau pemanfaatan ruang wilayah yang intinya adalah perencanaan penggunaan lahan (land use planning) dan perencanaan pergerakan pada ruang tersebut. Perencanaan ruang wilayah pada dasarnya menetapkan ada bagian-bagian wilayah (zona) yang penggunaannya diatur dengan tegas penggunaannya (jelas peruntukannya) dan ada bagian-bagian wilayah

yang kurang/tidak diatur penggunaannya. Dengan demikian, kegiatan itu disebut perencanaannya/penyusunannya tata ruang wilayah (Tarigan,2005, h.50)

Selanjutnya Tarigan (2005, h.50) mengemukakan bahwa “perencanaan tata ruang wilayah adalah suatu proses yang melibatkan banyak pihak dengan tujuan agar penggunaan ruang itu memberikan kemakmuran yang sebesar-besarnya pada masyarakat dan terjaminnya kehidupan yang berkesinambungan. Dengan demikian perencanaan tata ruang harus memperhatikan aspek-aspek kehidupan guna mewujudkan tata ruang yang kondusif dan aman bagi masyarakat. Pada rencana tata ruang wilayah kota, kegiatan utama adalah perkotaan pemukiman sehingga menjadi fokus perhatian adalah keserasian hubungan antara berbagai kegiatan di dalam kota untuk melayani kebutuhan masyarakat perkotaan itu sendiri plus kebutuhan masyarakat yang datang dari luar kota. Tarigan (2005, h.50)

Dari kesimpulan diatas bahwa rencana tata ruang wilayah (RTRW) adalah proses perencanaan yang dalam penetapan dan pengaturan ruang melibatkan banyak pihak sehingga dapat terciptanya kemakmuran dan kehidupan yang berkesinambungan bagi masyarakat.

## **2. Fungsi dan Tujuan RTRW**

Mengenai fungsi RTRW, Sujarto (2003, h.28) mengungkapkan bahwa secara fungsional RTRW kota merupakan :

- a. Perumusan kebijakan pokok pemanfaatan ruang di wilayah kota
- b. Perwujudan, keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antara wilayah kota serta keserasian antar sektor

- c. Pengarahan lokasi investasi yang dilaksanakan pemerintah dan/atau masyarakat.
- d. Pemanfaatan ruang bagian wilayah kota bagi kegiatan pembangunan.

Sehubungan dengan fungsi yang telah dijelaskan diatas, maksud dan tujuan rencana tata ruang wilayah kota adalah gambaran secara garis besar kerangka kebijakan perencanaan tata ruang yang dinamis serta yang berisikan rumusan pokok kebijakan-kebijakan penataan tat ruang pada bagian wilayah-wilayah kota, serta untuk penyusunan rencana yang lebih detail didalam fungsi lahan, rencana sektor-sektor, maupun rencana tata ruang wilayah kota yang terperinci.(Sujarto,2003,h.28)

### **I. Permukiman Perumahan**

Perumahan adalah kelompok hunian rumah yang berfungsi sebagai lingkungan hunian bangunan yang dilengkapi dengan sarana prasarana lingkungan. Perumahan juga dapat di definisikan sebagai lingkungan sarana bermukim manusia yang dilengkapi dengan sarana berupa fisik lingkungan penyediaan sarana sumber air, pembuangan limbah, sarana kelistrikan, jalan dan sarana telepon yang memungkinkan permukiman berfungsi dan penunjang dalam penyelenggaraan dan pengembangan kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya. Adapun permukiman juga dilengkapi dengan sarana dna prasarana seperti fasilitas taman bermain, olah raga, pendidikan, pertokoan, sarana keamanan, serta fasilitas umum lainnya. Permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan, yang berfungsi sebagai lingkungan

tepat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat tinggal kegiatan yang mendukung perkehidupan dan penghidupan (Musthofa, 2011).

Kawasan Permukiman, Perumahan dan Kawasann Permukiman adalah satu kesatuan system yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelengggaraan kawasan permukiman, pemelihararaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas perumahan dan permukimman,, penyediaan tanah, pendanaan dan system pembiayaan, serta peran masyarakat. Di dalam Undang-undang tentang permumahan dna kawsan permukiman menyatakan bahwa perumahan adalah sekumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang di lengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai upaya pemenuhan rumah yang layak huni. Dan selanjutnya Kawasan permukiman adalah bagian dari lingkungan luar atau lingkungan di luar kawasan lindung,, baik berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan, yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau hunian dan temmpat kegiatan yang mendukung perkehidupan dan penghidupan. Adapaun yang mengatur tentang Perumahan dan kawasan permukiman diatur pada pasal 2 dalam Undang-undang No 1 Tahun 2011 yang diselenggarakan berasaskan:

- 1) Kesejahteraan;
- 2) Keadilan dan pemerataan;
- 3) Kenasionalan
- 4) Keefisienan dan ekmanfaatan
- 5) Keterjangkauan dan kemudahan
- 6) Kemandirian dan kebersamaan
- 7) Kemitraan
- 8) Keserasian dan keseimbangan;

- 9) Keterpaduan
- 10) Kesehatan;
- 11) Keberlanjutan dan kelestarian; dan
- 12) Keselamatan, keamanan, ketertiban, dan keteraturan

Adapun mengenai ruang lingkup penyelenggaraan perumahan dan kawasan

permukiman meliputi:

- 1) Pembinaan
- 2) Tugas dan wewenang
- 3) Penyelenggaraan perumahan
- 4) Penyelenggaraan kawasan permukiman
- 5) Pemeliharaan dan perbaikan
- 6) Pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh
- 7) Penyediaan tanah
- 8) Pendanaan dan pembiayaan
- 9) Hak dan kewajiban dan
- 10) Peran masyarakat

Ada 4 elemen yang mempengaruhi keputusan masyarakat dalam menentukan lokasi tempat tinggal, yaitu:

- 1) Posisi keluarga dan lingkup social, yang mencakup status social ekonomi (pendidikan, penghasilan, pekerjaan),
- 2) Lingkup perumahan yang mencakup kualitas rumah dan nilai,
- 3) Lingkup komuunitas
- 4) Lingkup fisik atau lokasi rumah (Rees dalam Yeaters 1980).

Selain itu faktor-faktor dalam pemilihan lokasi permukiman yang di jelaskan oleh Musthofa, 2011:22 sebagai berikut:

- 1) Memenuhi tempat bernaung dan berlindung,

- 2) Memenuhi fungsi keamanan, aspek lokasi terhadap akses keamanan
- 3) Memenuhi fungsi membina keluarga, aspek sarana dan prasarana,
- 4) Memenuhi fungsi aksesibilitas,
- 5) Memenuhi aspek efisiensi, aspek ekonomis,
- 6) Memenuhi fungsi simbolik, aspek nilai lingkungan.

Menurut departemen Pekerjaan Umum Direktorat Jendral Cipta Karya dalam Musthofa, 2011:12 pedoman perencanaan permukiman disebutkan bahwa lokasi permukiman yang layak adalah:

- 1) Tidak terganggu oleh polusi,
- 2) Tersedia air bersih,
- 3) Mempunyai aksesibilitas yang baik
- 4) Mudah dan aman dalam mencapai tempat kerja,,
- 5) Tidak berada dibawah permukaan air setempat,
- 6) Mempunyai kemiringan rata-rata.

Jenis rumah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (3) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman dibedakan berdasarkan pelaku pembangunan dan penghunian yang meliputi: rumah komersial. Rumah umum, rumah swadaya, rumah khusus, dan rumah Negara. Perencanaan dan perancangan rumah dilakukan untuk menciptakan rumah yang layak huni, mendukung upaya pemenuhan kebutuhan rumah oleh masyarakat dan pemerintah dan meningkatkan tata bangunan dan lingkungan yang terstruktur.

## **J. Permukiman Kumuh**

### **1. Pengertian Permukiman Kumuh**

Bianpoen dalam Saraswati mengatakan bahwa permukiman kumuh adalah suatu permukiman yang kondisi tempat tinggal huniannya berdesakan dan tida

memenuhi standar yang layak, luas rumah tidak sebanding dengan jumlah penghuni, rumah berfungsi hanya tempat beristirahat yang berfungsi hanya melindungi diri dari panas dan hujan.

Selain itu, Bianpoen juga menyatakan bahwa lingkungan dan permukiman kumuh tidak tertur, bangunannya sementara tanpa perencanaan, kurang sarana dan prasarana [tempat mandi, cuci, kakus (MCK); air bersih, saluran pembuangan limbah, jaringan listrik, jalan/gang] sehingga terciptanya lingkungan yang tidak bersih sehingga menimbulkan lingkungan yang jorok dan menjadi sarang penyakit, kurang sarana fasilitas sosial penduduk tidak tetap atau usaha non formal, tanah bukan milik penghuni, pendidikan (sekolah, rumah ibadah, balai pengobatan), mata pencaharian penghuni tidak tetap, penghuni seringkali tidak tercatat sebagai warga setempat, rumah rawan kebakaran, banjir, dan rawan terhadap timbulnya penyakit (Saraswati, 2000)

Komarudin (1997) mengatakan bahwa permukiman kumuh adalah permukiman yang berpenghuni padat, kondisi sosial dan ekonomi rendah, jumlah rumah yang sangat padat dan ukurannya dibawah standar, prasaran lingkungan hampir tidak ada atau hampir tidak memenuhi persyaratan teknis dan kesehatan, dibangun diatas tanah Negara atau tanah milik orang lain, dan di luar peraturan undang-undang yang berlaku.

Menurut Kurniasih dalam Khrisnanta (2010) mengatakan bahwa permukiman kumuh adalah permukiman yang tidak layak huni karena tidak memenuhi persyaratan untuk hunian baik secara teknis maupun secara non teknis. Suatu permukiman kumuh dapat dikatakan sebagai pengejawantahan dari

kemiskinan, karena pada umumnya di permukiman kumuh di huni oleh masyarakat miskin. Menurut Yudohusodo dalam Saraswati (2000) menyatakan bahwa lingkungan permukiman kumuh dan liar sukar dawasi, karena kepadatan rumah dan penduduk sangat tinggi, pencatatan penduduk kurang teratur sehingga penduduk sulit dijumpai. Lingkungan kumuh diikaitkan dengan rasaranan dan sarana lingkungan, sedangkan hunian liar dikaitkan dengan status tanah kepemilikan, misalnya tanah diatas tanah Negara.

Berdasarkan pengertian permukiman kumuh menurut para ahli yang telah dijabarkan sebelumnya, maka dapat dibuat suatu kesimpulan sebagai berikut.

- 1) Permukiman adalah daerah tempat bermukim.
- 2) Permukiman kumuh merupakan suatu pemukiman yang tidak memenuhi standar hunian yang layak dengan kondisi social dan ekonommi yang rendah, dan prasarana lingkungan hamper tidak ada, atau hampir tidak memenuhi persyaratan teknis kesehatan.
- 3) Penanganan permukiman kumuh adalah suatu pengaturan dalam bidang social, ekonomi, kesehatan dan infrastruktur, dan sebagainya dalam mengatsi masalah permukiman kumuh.
- 4) Penataan permukiman kumuh adalah suatu pengaturan atau pembangunan khususnya dalam bidang fisik atau infrastruktur dalam mengatsi masalah-masalah permukiman kumuh.

## **2. Karakteristik Permukiman Kumuh**

Surbakti dalam dinas Pekerjaan Umum (2009) mengatakan bahwa karakteristik permukiman kumuh sebagai berikut.

- 1) Permukiman tersebut dihuni oleh penduduk yang padat karena adanya pertumbuhan penduduk secara alamiah maupun migrasi yang tinggi dari pedesaan.
- 2) Permukiman tersebut dihuni oleh warga yang berpenghasilan rendah atau warga yang memproduksi subsisten yang hidup di bawah garis kemiskinan.
- 3) Perumahan di permukiman tersebut berkualitas rendah atau masuk dalam kategori rumah darurat (*substandard housing conditions*), yaitu bangun rumah yang terbentuk dari bahan-bahan tradisional, seperti bamboo, kayu, alang-alang dan bahan yang cepat hancur lainnya.
- 4) Kondisi kesehatan dan sanitasi rendah
- 5) Langkanya pelayanan kota (*urban services*), seperti air minum, fasilitas mandi, cuci, kakus (MCK), listrik, system pembuangan kotoran dan sampah, serta perlindungan kebakaran.
- 6) Pertumbuhan tidak terencana sehingga penampilan fisiknyapun tidak teratur dan terurus (dalam hal bangunan, halaman dan jalan-jalan), serta sempitnya ruang anttar bangunan dan tidak ada ruang terbuka sama sekali.
- 7) Secara sosial terisolasi dari permukiman masyarakat lainnya.
- 8) Permuiman kumuh pada umumnya berlokasi di sekitar pusat kota dan seringkali tidak jelas pula status hukum tanah yang ditempatinya (*squatter*).

### **3. Faktor-faktor penyebab permukiman kumuh**

- 1) Sarana dan prasaran lingkungan pada saat lingkungan permukiman tersebut berkembang, tidak mampu mendukung kebutuhan masyarakat, dengan kata lain daya dukung lingkungan menjadi *over load*.
- 2) Mengkatnya jumlah penduduk.
- 3) Mobilitas penduduk dari desa ke kota menjadi mengkat dengan pesat

- 4) Perpindahan factor produksi seperti pekerja, lahan, capital secara cepat dan berlebihan dalam waktu yang relative singkat dari sector pertanian dan jasa ke sektor manufaktur akan menimbulkan masalah baru yang lebih sulit dan mahal untuk mengatasinya.
- 5) Kesulitan untuk membangun infrastruktur perkotaan yang cukup untuk menampung pesatnya urbanisasi.
- 6) Adanya krisis multi dimensi, pertumbuhan ekonommmi menurun cukup drastic.
- 7) Terjadi ketidaksesuaian dengan kemampuan sumberdaya manusia dan lapangan kerja di perkotaan yang mengakibatkan timbulnya kelas social yang tingkat ekonominya sangat rendah.

#### **4. Dampak Permmukiman Kumuh**

- 1) Dibidang penyeenggaraan pemerintah.

Permukiman kumuh memberikan dampak citra ketidak berdayaan dan ketidakmapuan pemerintahh dalam pengaturan pelayanan kebutuhan hidup dan penghidupan warganya.

- 2) Dibidang tatanan social budaya kemasyarakatan.

Komunitas yang bermukim di lingkungan kumuh yang secara ekonomi pada umumnya termasuk golongan masyarakat miskin dan berpenghasilan rendah, seringkali dianggap sebagai penyebab terjadinya degradasi kedisiplinan dan ketidaktertiban dalam berbagai tatanan social kemasyarakatan.

- 3) Dibidang lingkungan.

Masyarakat permukiman kumuh sebagian besar tingkat penghasilannya terbatas dan tidak mampu menyisihkan penghasilannya untuk memenuhi kebutuhan perumahan dan permukiman sehingga terjadinya degradasi kualitas lingkungan.

#### **4. Penataan Permukiman Kumuh**

Penataan Permukiman Sadyohutomo (2008:134) menjelaskan bahwa penataan permukiman dapat dibedakan menjadi dua objek penataan, yaitu penataan permukiman lama dan penataan permukiman baru. Penataan permukiman lama dilakukan terhadap objek yang sudah dibangun, sedangkan penataan permukiman baru dilakukan terhadap objek yang akan dibangun.

- 1) Penataan permukiman lama, permasalahan utama permukiman lama yang perlu ditata adalah adanya permukiman kumuh (slums).
- 2) Penataan Permukiman Baru, yaitu penyediaan rumah baru bagi masyarakat terdiri dari dua cara, yaitu pembangunan rumah secara individu dan pembangunan rumah secara massal.

Penataan permukiman diperlukan aktualisasi kegiatan melalui pemberdayaan social kemasyarakatan, pendayagunaan prasarana dan sarana lingkungan serta diperlukan pemberdayaan kegiatan ekonomi local/masyarakat. Dalam penerapannya inti dari kegiatan ini menggunakan pemberdayaan masyarakat permukiman sebagai penggerak kegiatan penataan permukiman, dalam hal ini komunitas permukiman tersebut yang akan menjadi pelaku utama pada setiap proses kegiatan, pelaku di luar permukiman merupakan mitra kerja dan sebagai pendukung partisipasi pada kegiatan komunitas.