

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Pengertian Administrasi Publik

Kajian tentang administrasi publik tidak terlepas dari organisasi pemerintah dalam penanganan masalah-masalah publik. Pemerintah dalam menangani masalah publik didasarkan pada pemenuhan kebutuhan masyarakat secara menyeluruh. Maksudnya adalah pemenuhan kebutuhan harus dilakukan secara merata baik terhadap kalangan masyarakat atas maupun golongan bawah bukan untuk kelompok kepentingan semata.

Definisi administrasi publik, menurut Chandler dan Plano (1988 : 29) yang dikutip di dalam Keban adalah

“Proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Dalam perkembangannya, terdapat juga istilah administrasi publik yang berparadigma demokratis yakni administrasi dari publik, administrasi untuk publik dan administrasi oleh publik” (Keban, 2004:3)

Hal ini menunjukkan bahwa setiap pengelolaan kebijakan publik seperti penerapan formulasi maupun implementasi tidak dapat terwujud tanpa adanya sumber daya dan personel publik dalam penerapannya. Lanjut lagi, Keban memberikan penjelasan lebih mendalam tentang istilah administrasi yang berparadigma demokratis yakni administrasi dari publik, administrasi untuk publik dan administrasi oleh publik yakni sebagai berikut:

“Istilah administrasi dari publik menunjukkan bagaimana pemerintah berperanan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang selalu aktif dan berinisiatif untuk mengatur atau mengambil langkah

dan prakarsa, yang menurut mereka paling penting bagi masyarakat. Masyarakat diperlukan sebagai pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang dilakukan pemerintah

Sementara itu, administrasi untuk publik dipersepsikan lebih maju dari yang pertama diatas, yaitu pemerintah berperanan dalam mengemban misi pemberian pelayanan terhadap publik (*service provider*). Di sini pemerintah sudah lebih responsive atau lebih tanggap terhadap apa yang dibutuhkan masyarakat dan mencari cara pemberian pelayan publik untuk publik. Meskipun merupakan kebutuhan publik untuk menolng publik. Namun seringkali pemerintah justru memperdaya publik.

Dan administrasi oleh publik membawa suatu makna yang sangat berorientasi kepada pemberdayaan masyarakat, lebih mengutamakan kemandirian dan kemampuan masyarakat. Dalam hal ini, kegiatan pemerintah lebih mengarah pada “*empowerment*” yaitu pemerintah berupaya memfasilitasi masyarakat agar mampu mengatur hidupnya tanpa harus sepenuhnya tergantung terus menerus kepada pemerintah” (Keban, 2004: 4-5).

Berdasarkan pemaparan di atas dapat disimpulkan bahwa inti dari administrasi publik itu sendiri adalah bagaimana pemerintah dalam suatu negara dapat memberikan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan publik. Untuk dapat mencapai pelayanan yang baik dan sistematis maka perlu dilakukan sebuah kebijakan. Kebijakan publik dalam administrasi publik merupakan satu kesatuan yang saling berkaitan dalam menyelenggarakan pelayanan publik secara efektif dan efisien.

B. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan

Istilah kebijakan (*policy*) menurut Abdul Wahab menjelaskan bahwa seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan-rancangan besar (Abdul Wahab, 2008:1). Untuk mempermudah alam memahami istilah dari kebijakan publik, Hogwood an Lewis A. Gunn yang

dikutip oleh Abdul Wahab mengelompokkan beragam penggunaan istilah kebijakan ke dalam sepuluh macam yaitu:

- a *Policy as Label for a Field of Activity* (Kebijakan sebagai sebuah Label atau Merk bagi Suatu Bidang Kegiatan Pemerintah).
- b *Policy as an Expression of General Purpose or Desired State of Affairs* (Kebijakan sebagai Suatu Pernyataan Mengenai Tujuan Umum atau Keadaan Tertentu yang Dikehendaki).
- c *Policy as Specific Proposals* (Kebijakan sebagai Usulan-Usulan Khusus).
- d *Policy as Decision of Government* (Kebijakan sebagai Keputusan-Keputusan Pemerintah).
- e *Policy as Formal Authorization* (Kebijakan sebagai Bentuk Otorisasi atau Pengesahan Formal).
- f *Policy as Programme* (Kebijakan sebagai Program).
- g *Policy as Output* (Kebijakan sebagai Keluaran).
- h *Policy as Outcome* (Kebijakan sebagai Hasil Akhir).
- i *Policy as a Theory or Model* (Kebijakan sebagai Teori atau Model).
- j *Policy as Process* (Kebijakan sebagai Proses)(Abdul Wahab, 2008:18).

Hal diatas menunjukkan bahwa istilah kebijakan publik itu sangat luas.

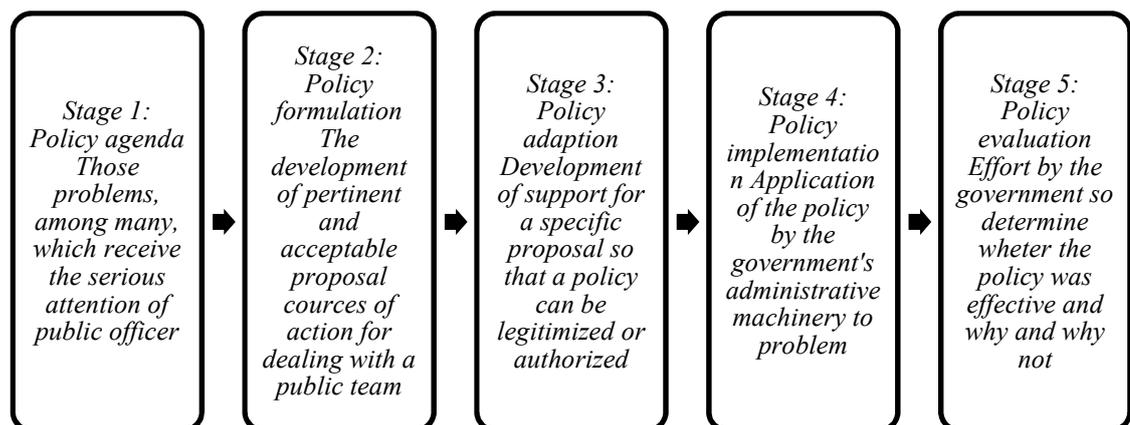
Kebijakan publik menyangkut kebutuhan pemakai kebijakan dalam pemecahan sebuah masalah. Makna tentang kebijakan publik juga dikemukakan oleh Yehezkel Dror yang dikutip oleh Abdul Wahab yang menjelaskan bahwa pembuatan kebijakan publik itu adalah sebagai berikut:

a very complex, dynamic process whose various components make different contribution to it. It decides major guidelines for action directed at future, mainly by governmental organs. These guidelines formally aim at achieving what is in the public interest by the best possible means.(Suatu proses yang sangat kompleks dan dinamis yang terdiri dari beberapa unsur yang satu sama lain kontribusinya berbeda-beda terhadap pembuatan kebijakan publik tersebut. Pembuatan kebijakan publik memutuskan pedoman-pedoman umum untuk melakukan tindakan yang diarahkan pada masa depan, terutama bagi lembaga-lembaga pemerintah. Pedoman-pedoman umum tersebut dimaksudkan untuk mencapai kepentingan umum dengan cara sebaik mungkin)(Abdul Wahab, 2008:55).

Kebijakan dapat diistilahkan sebagai sebuah alat yang digunakan oleh pemerintah untuk memecahkan permasalahan yang sangat kompleks di berbagai aspek kehidupan dalam masyarakat. Kebijakan diharapkan dapat membawa sebuah perubahan yang lebih baik. Dalam pelaksanaan kegiatannya terdapat aktor-aktor yang terlibat baik itu berasal dari pemerintah maupun dari non pemerintah. Aktor tersebut adalah pembuat kebijakan yang dalam pembuatan kebijakan harus melalui tahapan/proses kebijakan. Inti dari tahapan/proses kebijakan itu meliputi formulasi, implementasi dan evaluasi. Hal ini dimaksudkan agar kebijakan tersebut dapat dianalisis.

2. Proses Kebijakan

Proses kebijakan publik menurut James E. Anderson, David W. Brady, dan Charles Bullock III dalam Nugroho (2006:56) bahwa proses kebijakan yang normal dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1 : Proses Kebijakan

(Sumber : Anderson, Brady dan Bullock III dalam Nugroho, 2006:56)

Bagan diatas menjelaskan bahwa proses kebijakan berasal dari:

1. Adanya tuntutan kebijakan atas kebutuhan warga yang disalurkan dalam bentuk isu-isu yang bersifat strategis melalui pemerintah menjadi suatu agenda yang ditetapkan bersama. Karena agenda kebijakan dalam perspektif formulasi kebijakan maka dibedakan dari permintaan politik pada umumnya atau dapat juga dibedakan dari “prioritas politik”, dimana biasanya memberikan ranking pada item agenda, dengan pertimbangan yang lebih penting atau penekanan pada beberapa kebijakan dengan lainnya.
2. Tahap selanjutnya adalah perumusan masalah. Dalam perumusan masalah dapat memasok pengetahuan-pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah. Maksudnya asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, merancang peluang-peluang kebijakan baru.
3. Pada tahap ketiga ini kebijakan yang telah dirumuskan membuahkan suatu rekomendasi yang dapat membantu mengestimasi tingkat resiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan, dan menentukan pertanggungjawaban administratif bagi implementasi kebijakan.
4. Pada tahap keempat, kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumberdaya dan finansial

5. Tahap kelima adalah proses evaluasi. Evaluasi membuahkn pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan engan yang benar-benar dihasilkan serta nilai-nilai apa yang telah diperoleh dari adanya kebijakan tersebut.

Proses kebijakan tidak dapat terlepas dari analisis kebijakan. Dimana proses suatu kebijakan merupakan rangkaian prosedur-prosedur yang dipakai untuk menganalisis kebijakan. Analisis kebijakan merupakan awal dari upaya untuk meningkatkan proses pembuatan kebijakan berikut hasilnya. Maka dari itu, analisis didefinisikan sebagai pengkomunikasian, atau penciptaan dan penilaian kritis, pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.

3. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan publik (*public policy evaluation*) dalam studi kebijakan publik (*public policy study*) merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*public policy process*). Menurut Mustopadijaja yang dikutip oleh widodo (2012:111) evaluasi merupakan kegiatan pemberian nilai atas sesuatu “fenomena” di dalamnya terkandung pertimbangan nilai (*value judgment*) tertentu. Dalam hal ini jika nilai yang terkandung tersebut masuk dalam konteks kebijakan publik, maka fenomena yang dinilai menurut Mustopadijaja dalam Widodo berkaitan dengan tujuan, sasaran kebijakan, kelompok sasaran (*target groups*) yang ingin dipengaruhi, berbagai instrument kebijakan yang digunakan, respon dari lingkungan, kinerja yang dicapao, dampak yang terjadi, dsb (Widodo, 2012:111).

Adapun Evaluasi menurut Weiss yang dikutip oleh Widodo adalah untuk mengukur dampak dari suatu program yang mengarah pada pencapaian dari

serangkaian tujuan yang telah ditetapkan dan sebagai sarana untuk memberikan kontribusi (rekomendasi) dalam membuat keputusan program pada masa mendatang (Widodo, 2012:115). Menurut Widodo untuk melakukan evaluasi kebijakan, Program dan kegiatan terdapat beberapa tahap yang harus dilakukan:

- a. Mengidentifikasi apa yang menjadi tujuan kebijakan, program dan kegiatan.
- b. Penjabaran tujuan kebijakan, program dan kegiatan ke dalam kriteria atau indikator pencapaian tujuan.
- c. Pengukuran indikator pencapaian tujuan kebijakan program.
- d. Berdasarkan indikator pencapaian tujuan kebijakan tadi, data dicari di lapangan
- e. Hasil data yang diperoleh di lapangan dan dikomparasi dengan kriteria pencapaian tujuan (Widodo, 2012:125). Kriteria / indikator evaluasi menurut Dunn sebagai berikut:

Tabel 1 : Indikator Evaluasi Kebijakan

Tipe Kriteria	Pertanyaan
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan untuk memecahkan masalah?
Pemerataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok yang berbeda?
Responsifitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok tertentu?

(Sumber: William Dunn 2000:61)

Berdasarkan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan, kemudian dapat disusun rekomendasi kebijakan berkaitan dengan nasib atau masa depan kebijakan publik yang sedang dievaluasi tadi. Alternatif rekomendasi kebijakan tentang nasib kebijakan menurut Widodo meliputi beberapa hal berikut:

1. Kebijakan program/proyek perlu diteruskan,
2. Kebijakan program/proyek perlu diteruskan dengan suatu perbaikan,
3. Kebijakan program/proyek perlu direplikasikan di tempat lain, atau memperluas berlakunya proyek,
4. Kebijakan program/proyek harus dihentikan (Widodo, 2012:126).

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan merupakan suatu proses untuk mengukur dan menilai keberhasilan kebijakan. Dalam hal ini evaluasi bertujuan untuk mengukur dampak dari suatu program yang mengarah pada pencapaian dari serangkaian tujuan yang telah ditetapkan. Dengan mengetahui dampak maka akan dapat dengan mudah untuk mengevaluasi kebijakan tersebut. Dengan demikian evaluasi dan dampak saling berkaitan satu sama lain untuk pembuatan keputusan masa mendatang

4. Dampak Kebijakan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dampak diartikan sebagai daya yang ada atau timbul dari sesuatu (orang, benda) yang ikut membentuk watak, kepercayaan atau perbuatan seseorang (KBBI, 2001:849). Menurut Winarno arti dari dampak kebijakan adalah sebagai berikut:

Dampak kebijakan lebih merujuk pada akibat-akibatnya bagi masyarakat, baik yang diinginkan atau tidak diinginkan yang berasal dari tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah. Dalam hal ini ada dua kemungkinan dampak yang ditimbulkan dari pelaksanaan kebijakan yaitu dampak yang diinginkan (berkonotasi positif) dan dampak yang tidak diinginkan (berkonotasi negatif). Dampak kebijakan juga dibedakan antara Policy Impact Outcomes dan Policy Output. Policy Out Comes adalah akibat-akibat dan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilakukannya suatu kebijakan. Sedangkan Policy Output adalah apa yang telah dihasilkan dengan adanya proses perumusan kebijakan dari pengertian ini, maka dampak mengacu pada adanya perubahan-perubahan yang diakibatkan oleh suatu implementasi kebijakan (Winarno, 2007:23).

Dampak itu bersifat merubah atau membentuk sisi lain karena adanya sesuatu yang mempengaruhi. Dampak itu bisa berupa hal positif maupun negatif berdasarkan kuatnya pengaruh yang dibawa oleh penyebabnya. Dampak juga dapat menciptakan kebiasaan dan budaya baru. Pengertian lain tentang dampak kebijakan diungkapkan oleh Dye yang dikutip oleh Akib yakni keseluruhan efek yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dalam kondisi nyata (Akib, 2009:6). Dye dan Anderson yang dikutip oleh Akip menjelaskan dampak kebijakan secara lebih mendalam yakni:

Semua bentuk manfaat dan biaya kebijakan, baik yang langsung maupun yang akan datang, harus diukur dalam bentuk efek simbolis atau efek nyata yang ditimbulkan. Output kebijakan adalah berbagai hal yang dilakukan oleh pemerintah. Misalnya, pembangunan dan rehabilitasi jalan raya, pembayaran tunjangan kesejahteraan atau tunjangan profesi, penangkapan terhadap pelaku tindak kriminal, atau penyelenggaraan sekolah umum. Ukuran yang digunakan adalah pengeluaran “perkapita” untuk jalan raya, kesejahteraan, penanganan kriminal per 100.000 penduduk, peristiwa sekolah umum, dan sebagainya (Akib, 2009:6)

Secara teoritis, dampak kebijakan tidak sama dengan output kebijakan.

Menurut Dye yang dikutip oleh Akib menyatakan bahwa “dalam menjelaskan determinan kebijakan publik, ukuran output kebijakan publik sangat penting diperhatikan. Namun, dalam menilai dampak kebijakan publik, perlu ditemukan

identitas perubahan dalam lingkungan yang terkait dengan upaya mengukur aktivitas pemerintah tersebut (Akib, 2009:07)”. Lebih lanjut lagi menurut Parsons yang dikutip oleh Ardyasworo bahwa ada tujuh metode dalam mengetahui dampak kebijakan antara lain:

- a. Membandingkan problem/situasi/kondisi dengan apa yang terjadi sebelum intervensi
- b. Melakukan eksperimen untuk mengkaji dampak suatu program terhadap suatu area atau kelompok dengan membandingkannya dengan apa yang terjadi di area atau kelompok lain yang belum menjadi sasaran intervensi.
- c. Membandingkan biaya dan manfaat yang dicapai sebagai hasil dari intervensi.
- d. Menggunakan model untuk memahami dan menjelaskan apa yang terjadi sebagai akibat dari kebijakan masa lalu.
- e. Pendekatan kualitatif dan *jugmental* untuk mengevaluasi keberhasilan/kegagalan kebijakan dan program
- f. Membandingkan apa yang sudah terjadi dengan tujuan atau sasaran tertentu dari sebuah program atau kebijakan.
- g. Menggunakan pengukuran kinerja untuk menilai apakah tujuan atau targetnya sudah terpenuhi (Ardyasworo, 2011:43).

Berdasarkan paparan di atas telah dijelaskan bahwa dampak kebijakan merupakan efek atau konsekuensi dari kebijakan yang telah dibuat. Dampak kebijakan yang ditimbulkan tersebut dapat berupa dampak yang bersifat positif maupun dampak yang bersifat negatif. Dampak yang berupa positif merupakan tanda bahwa kebijakan tersebut berhasil tercapai, dan sebaliknya dampak negatif merupakan dampak yang tidak dikehendaki karena dampak tersebut merupakan sebuah kendala atau penghambat tercapainya goals atau tujuan tersebut.

C. Pembangunan

Dalam pembangunan sangatlah ideal apabila terjadi suatu pertumbuhan yang terarah, adanya perubahan sistem dan ekonomi yang sudah direncanakan sebaik-baiknya. Setiap pembangunan harus mempunyai tujuan. Tujuan itu sendiri harus sudah ditetapkan sebelumnya, dan kemudian diusahakan agar ada perubahan yang positif, pertumbuhan dan perkembangan menuju ke arah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan tersebut. Untuk mencapai tujuan tersebut perlu adanya kemampuan yaitu kemampuan untuk berubah, tumbuh, dan berkembang ke arah tercapainya apa yang dikehendaki dengan adanya pembangunan.

1. Pengertian Pembangunan

Menurut Siagian pembangunan diartikan sebagai upaya sadar suatu Negara untuk mewujudkan perubahan dan pertumbuhan menuju masyarakat modern dalam rangka pembinaan kehidupan berbangsa dan bernegara yang maju dan sejahtera (Siagian, 2001:160). Hal ini berarti bahwa Indonesia sebagai Negara ketiga yang membutuhkan pembangunan untuk menaikkan status dari Negara berkembang menjadi Negara maju.

Lebih lanjut lagi, Tjokroawinoto yang dikutip oleh Suryono menyimpulkan beberapa definisi pembangunan sebagai citra pembangunan dalam perspektif diakronis (Pembanguna menurut tahap pertumbuhan dan periode waktu yang dasarnya tidak jelas) yaitu sebagai berikut:

- a. Pembangunan sebagai proses perubahan sosial menuju tataran kehidupan masyarakat yang lebih baik.

- b. Pembangunan sebagai upaya manusia yang sadar, terencana dan melembaga.
- c. Pembangunan sebagai proses sosial yang bebas nilai.
- d. Pembangunan memperoleh sifat dan konsep *tracendental*, sebagai *metadisciplinax*, bahkan memperoleh bentuk sebagai ideologi yaitu *phenomenon the ideologi of developmentalism*.
- e. Pembangunan sebagai konsep yang sarat nilai (Value loaded) menyangkut proses pencapaian nilai yang dianut suatu bangsa secara semakin meningkat.
- f. Pembangunan menjadi *culture specific, situation specific* dan *time specific* (Suryono, 2004:21).

Berdasarkan pemaparan diatas dapat disimpulkan bahwa pembangunan diartikan sebagai usaha untuk memajukan kehidupan masyarakat dan warga. Kemajuan yang bersifat material menjadi hal yang paling utama sebagai wujud realisasi dari pembangunan kerana bentuk dan keberhasilan dalam pembangunan itu dapat terlihat secara kasat mata di lingkungan masyarakat. Oleh karena itu pembangunan dilakukan secara terencana yang juga berkaitan dengan perubahan struktur dan nilai sosial di masyarakat.

2. Konsep Pembangunan

Konsep pembangunan diperlukan untuk memahami pembangunan secara lebih mendalam. Konsep pembangunan dapat digambarkan melalui model pertumbuhan, modernisasi, perubahan sosial dan pembaharuan.

a. Model pertumbuhan

Model pertumbuhan yang diungkapkan oleh Rostow merupakan suatu konsep yang memandang pembangunan dari sudut ekonomi dan sosial. Kenaikan pendapatan per-kapita penduduk suatu negara merupakan sebuah realita dan perwujudan pembangunan. Menurut Rostow yang dikutip oleh Budiman beberapa tahapan proses pembangunan tersebut meliputi masyarakat tradisional, prakondisi

lepas landas, tinggal landas, bergerak ke kedewasaan dan konsumsi massa tinggi (Budiman, 1995:26)

1. Masyarakat Tradisional

Masyarakat tradisional digambarkan sebagai masyarakat yang memiliki ilmu pengetahuan yang masih minim karena sebagian besar masyarakatnya masih memiliki kepercayaan-kepercayaan dari generasi nenek moyang mereka. Hal ini mengakibatkan kelambanan menuju modernitas. Tidak ada investasi karena produksi hanya untuk konsumsi mereka sendiri (Budiman, 1995).

2. Prakondisi Lepas Landas

Pada dasarnya masyarakat tradisional tidak mampu melakukan perubahan sendiri. Adanya campur tangan dari masyarakat luar yang lebih maju menyebabkan masyarakat tradisional berusaha bergerak ke arah yang lebih maju walaupun secara lambat. Dan Dalam masa ini masyarakat mulai mengembangkan ide pembaharuan (Budiman, 1995).

3. Kondisi Lepas Landas

Pembangunan pada periode ini sudah berjalan lancar tanpa hambatan. Perubahan pada periode ini ditandai dengan mulai adanya tabungan dan investasi yang efektif meningkat dari 5% menjadi 10% dari pendapatan nasional atau lebih. Industri dan produktivitas pertanian dengan mengandalkan teknologi baru mulai berkembang dengan pesat (Budiman, 1995).

4. Bergerak ke Arah Kedewasaan

Pada periode ini investasi antara 10% sampai 20% dari pendapatan nasional selalu diinvestasikan kembali yang diharapkan dapat mengatasi pertumbuhan penduduk. Industri berkembang pesat dan masyarakat telah mampu membuat barang-barang yang dulunya masih diimpor. Mereka tidak hanya memproduksi barang konsumsi tetapi juga barang modal (Budiman, 1995).

5. Konsumsi Massa Tinggi

Sesudah taraf kedewasaan dicapai, surplus ekonomi akibat proses politik yang terjadi dialokasikan untuk kesejahteraan sosial dan penambahan dana sosial. Pada titik ini pembangunan sudah merupakan sebuah proses yang berkesinambungan dan menopang kemajuan secara terus menerus (Budiman, 1995).

Dalam mencapai tahapan-tahapan pertumbuhan ekonomi tersebut, maka diperlukan adanya pendorong pertumbuhan ekonomi. Adapun faktor-faktor pendorong pertumbuhan ekonomi menurut Todaro yang dikutip oleh Suryono dan Nugroho yaitu:

1. Akumulasi modal, termasuk investasi baru dalam bentuk tanah, peralatan fisik, dan sumber daya manusia
2. Perkembangan penduduk dalam arti peningkatan tenaga kerja, baik kualitas maupun kuantitas
3. Kemajuan teknologi, yaitu hasil cara baru yang telah diperbaiki dalam melakukan pekerjaan-pekerjaan tradisional (Suryono dan Nugroho, 2007:3).

b. Model Modernisasi

Model modernisasi merupakan bentuk perubahan teknik industri dari cara tradisional ke modern yang berasal dari penemuan-penemuan baru di bidang ilmu pengetahuan. Modernitas diukur dari sejauh mana bangsa tersebut menerapkan ilmu pengetahuan dan teknologi secara bertanggung jawab pada semua aspek dalam masyarakat.

c. Model perubahan sosial

Model perubahan sosial diartikan sebagai perubahan lembaga-lembaga masyarakat yakni perubahan yang mempengaruhi sistem sosial termasuk sikap dan pola perilaku kelompok. Faktor biologis yang berhubungan dengan seluruh kegiatan manusia, faktor teknologis berhubungan dengan kemampuan dan kelengkapan teknologi maupun informasi dalam menunjang kegiatan manusia dan faktor ideologis berhubungan dengan gagasan dan pola pikir manusia dapat mendorong adanya perubahan sosial. Hal ini seperti yang diungkapkan Soemardjan yang dikutip oleh Suryono dan Nugroho menjelaskan bahwa “faktor pendorong perubahan sosial itu meliputi faktor teknologis dan faktor ideologis (Suryono dan Nugroho, 2007:6)”.

d. Model Pembaharuan

Model pembaharuan merupakan salah satu bentuk proses sosial yang sangat berkaitan erat dengan modernisasi dan perubahan sosial. Pembaharuan dan modernisasi didorong oleh penemuan yang ilmiah (*innovations*), sedangkan terhadap perubahan sosial, pembaharuan mempunyai pengaruh timbal balik (Suryono dan Nugroho, 2006:8).

Dapat disimpulkan bahwa dalam konsep pembangunan terdapat model pertumbuhan yang memandang dari segi ekonomi dan perubahan sosial. Hal ini sangat relevan dalam mengkaji fenomena tentang dampak sosial ekonomi masyarakat dalam mengkaji fenomena tentang dampak sosial ekonomi masyarakat dalam kebijakan pembangunan jalan lingkar barat yang menghubungkan dua kabupaten yaitu Kabupaten Malang dan kabupaten blitar. Terhubungnya kedua kabupaten ini tentu dapat membawa pengaruh baik dari segi integrasi sosial sampai berpengaruh pada kegiatan perekonomian.

3. Infrastruktur Transportasi

Dalam menunjang terwujudnya pembangunan diperlukan adanya kelengkapan fasilitas ataupun sarana dan prasarana yang memadai. Infrastruktur adalah salah satu sarana dan prasarana publik yang dapat menunjang kelancaran kegiatan dalam masyarakat baik itu kegiatan sosial maupun ekonomi. Infrastruktur adalah sarana dan prasarana publik primer dalam mendukung kegiatan ekonomi suatu Negara, dan ketersediaan infrastruktur sangat menentukan tingkat efisiensi dan efektifitas kegiatan ekonomi.

a. Pengertian Infrastruktur

Menurut Grigg yang dikutip oleh Kodatie menyatakan bahwa infrastruktur merujuk pada sistem fisik yang menyediakan transportasi, pengairan, darinase, bangunan-bangunan gedung dan fasilitas publik yang lain yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia dalam lingkup sosial ekonomi (Kodoatie, 2003:9). Infrastruktur merupakan suatu rangkaian yang terdiri atas beberapa bangunan fisik yang masing-masing saling mengait dan ketergantungan satu sama

lainnya. Bangunan fisik itu meliputi jaringan jalan yang salah satu fungsinya dapat dipengaruhi dan mempengaruhi beberapa sektor lainnya seperti pemukiman, perdagangan, kawasan industri, wilayah pusat Pemerintahan dan lain sebagainya. Oleh karena itu, setiap kali terjadi pembangunan infrastruktur diperlukan koordinasi mendalam dan antisipatif antar institusi terkait agar kemanfaatannya dapat berfungsi secara maksimal dan berdayaguna tinggi serta nyaman bagi masyarakat pengguna.

b. Pembangunan Infrastruktur Transportasi

Definisi jalan menurut Pasal 1 angka 4 UU No.38 Tahun 2004 tentang

Jalan yaitu:

Prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel.

Infrastruktur memegang peranan penting sebagai salah satu roda penggerak pertumbuhan ekonomi dan pembangunan. Keberadaan infrastruktur yang memadai sangat diperlukan seperti halnya infrastruktur jalan dan jembatan. Kurangnya pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan menyebabkan melambatnya pertumbuhan ekonomi. Hal ini karena infrastruktur jalan merupakan bagian dari infrastruktur transportasi. Pertumbuhan ekonomi merupakan prasyarat untuk menciptakan lapangan kerja untuk menampung penambahan angkatan kerja. Sistem transportasi yang baik merupakan pilar utama untuk mempertahankan pertumbuhan ekonomi pada tingkat optimal.

Aktivitas ekonomi individu tidak dapat berjalan dengan baik jika tidak diimbangi dengan sistem transportasi yang baik. Salah satu hal yang dapat berimbas kepada pertumbuhan apabila tidak didukung dengan sistem transportasi yang baik adalah biaya transportasi. Apabila sistem transportasi baik maka biaya transportasi akan rendah dan dapat memberikan kesempatan kepada setiap masyarakat untuk melakukan pendistribusian barang maupun jasa dengan harga murah dan akses yang lebih baik.

D. Teori dampak sosial pembangunan

Kodoatie (2005 : 269) “Pengantar pedesaan Infrastruktur”

- a. Membuka akses bagi perumahan pedesaan terhadap pusat kesehatan, pendidikan dan sebagainya. Pembangunan jalan baru biasanya menghubungkan antara perumahan dengan berbagai fasilitas publik seperti perkantoran, pendidikan, maupun kesehatan baik secara langsung maupun tidak langsung. Sehingga dengan adanya pembangunan jalan baru tersebut semakin mempermudah akses masyarakat terhadap fasilitas publik tersebut baik pendidikan maupun kesehatan. Kemudahan akses terhadap berbagai fasilitas publik seperti fasilitas pendidikan maupun kesehatan tersebut akan mendorong masyarakat untuk meningkatkan tingkat pendidikan dan kesehatan yang pada akhirnya secara tidak langsung berdampak terhadap tingkat pendidikan maupun tingkat kesehatan masyarakat.
- b. Meningkatkan ikatan sosial dan integrasi nasional. Pembangunan jalan ditujukan untuk menghubungkan antara daerah yang satu dengan daerah

yang lainnya. dengan demikian akan membuka daerah daerah yang terisolir. Selain itu, dengan adanya jalan yang menghubungkan antara daerah satu dengan daerah lain akan semakin mempermudah pergerakan masyarakat suatu daerah menuju ke daerah lain di sekitarnya. Sehingga dengan adanya pembangunan jalan baru tersebut akan semakin meningkatkan pergerakan/ mobilisasi masyarakat suatu daerah. Dengan adanya peningkatan mobilisasi tersebut secara tidak langsung akan berdampak terhadap tingkat interaksi masyarakat. Masyarakat suatu daerah tertentu akan lebih sering melakukan interaksi dengan masyarakat lain di sekitarnya. Dengan demikian akan menimbulkan ikatan sosial antar masyarakat yang pada akhirnya akan menciptakan integritas sosial

E. Sosial Ekonomi Masyarakat

1. Perubahan Sosial

Konsep mengenai perubahan sosial sangatlah beragam. Hal ini bergantung pada sudut pandang dari peneliti tersebut. Perubahan sosial selalu berkaitan dengan perubahan budaya, yang pada dasarnya kedua konsep tersebut berbeda.

Definisi perubahan sosial menurut Ranjabar yaitu:

Perubahan sosial adalah perubahan dalam bentuk struktur sosial dan pola-pola hubungan sosial yang antara lain mencakup sistem status, kekuatan, dan persebaran penduduk. Sedangkan perubahan kebudayaan adalah perubahan yang terjadi dalam sistem ide yang dimiliki bersama oleh para warga atau sejumlah warga masyarakat yang bersangkutan yang antara lain mencakup aturan-aturan atau norma-norma yang digunakan sebagai pegangan dalam kehidupan atau kesenian, bahasa dan lain-lain dari pemikiran serta karya maupun hasil karya manusia (ranjabar, 2008:1)

Perubahan sosial tidak terlepas dari adanya beberapa faktor-faktor, baik dari dalam maupun dari luar masyarakat. Menurut Ranjagar terdapat beberapa faktor yang mampu menimbulkan perubahan sosial di masyarakat, yaitu:

- a. Penemuan-penemuan baru.
- b. Struktur Sosial (Perbedaan posisi dan fungsi dalam masyarakat).
- c. Inovasi
- d. Perubahan lingkungan hidup
- e. Ukuran penduduk dan komposisi penduduk
- f. Inovasi dalam Teknologi

2. Pertumbuhan Ekonomi

Ilmu ekonomi adalah ilmu yang mempelajari bagaimana manusia memenuhi kebutuhan hidupnya yang ketersediaannya atau kemampuan orang mendapatkannya terbatas. Salah satu kemakmuran tercipta karena ada kegiatan yang menghasilkan pendapatan. Ilmu ekonomi regional (IER) atau ilmu ekonomi wilayah adalah suatu cabang dari ilmu ekonomi yang dalam pembahasannya memasukkan unsur perbedaan potensi satu wilayah dengan wilayah lain. Tujuan ilmu ekonomi regional sebenarnya tidak jauh berbeda dengan tujuan ilmu ekonomi pada umumnya. Menurut Ferguson yang dikutip oleh Tarigan mengatakan bahwa tujuan utama kebijakan ekonomi adalah:

- a. *Full employment*, mengatasi tingkat pengangguran yang rendah menjadi tujuan utama bagi pemerintah. Pekerjaan bukan saja berfungsi sebagai sumber pendapatan, tetapi sekaligus memberikan harga diri/status.
- b. *Economic growth* (Pertumbuhan Ekonomi), penyediaan lapangan kerja diharapkan dapat memperbaiki kehidupan manusia atau peningkatan

pendapatan. Tanpa perubahan, manusia merasa jenuh atau bahkan merasa tertinggal.

- c. *Price stability* (Stabilitas harga), fluktuasi harga biasanya membuat masyarakat mengalami kekhawatiran dengan harta, kerja keras yang telah diupayakan berkurang di kemudian hari (Tarigan, 2009:5).

Pertumbuhan ekonomi menurut Buediono yang dikutip oleh Tarigan adalah proses kenaikan *output* per kapita dalam jangka panjang (Tarigan, 2009:46). Jadi, Presentasi pertambahan *output* itu haruslah lebih tinggi dari presentase pertambahan jumlah penduduk dan ada kecenderungan dalam jangka panjang bahwa pertumbuhan itu akan berlanjut.

Keberadaan jalan akan menimbulkan pergerakan atau mobilisasi masyarakat dari satu tempat ke tempat yang lain. Pergerakan terjadi karena adanya proses pemenuhan kebutuhan. Daerah di sekitar jalan mempunyai potensi ekonomi yang tinggi dikarenakan adanya mobilitas yang selalu terjadi. Dengan dibangunnya jalan baru makan akan muncul atau tumbuh lapangan kerja yang baru. Disebutkan di atas bahwa presentase *output* harus lebih tinggi dari presentase pertambahan jumlah penduduk dapat disimpulkan bahwa dengan berpindahnya ibu kota Kabupaten Malang ke kepanjen mengakibatkan naiknya presentase pertambahan jumlah penduduk. Apabila tidak diimbangi dengan pembangunan infrastruktur maka pertumbuhan ekonomi tidaklah dapat terjadi. Dengan dibangunnya Jalibar Kapanjen Kabupaten Malang maka dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

F. Teori Dampak Sosial Ekonomi Pembangunan

1. Dampak Sosial

Kodoatie (2005 : 269) “pengantar pedesaan infrastruktur”

1. Membuka akses bagi perumahan pedesaan terhadap pusat kesehatan, pendidikan dan sebagainya. Pembangunan jalan baru biasanya menghubungkan antara perumahan dengan berbagai fasilitas publik seperti perkantoran, pendidikan, maupun kesehatan baik secara langsung maupun tidak langsung. Sehingga dengan adanya pembangunan jalan baru tersebut semakin mempermudah akses masyarakat terhadap fasilitas publik tersebut baik pendidikan maupun kesehatan. Kemudahan akses terhadap berbagai fasilitas publik seperti fasilitas pendidikan maupun kesehatan tersebut akan mendorong masyarakat untuk meningkatkan tingkat pendidikan dan kesehatan yang pada akhirnya secara tidak langsung berdampak terhadap tingkat pendidikan maupun tingkat kesehatan masyarakat.
2. Meningkatkan ikatan sosial dan integrasi nasional. Pembangunan jalan ditujukan untuk menghubungkan antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Dengan demikian akan membuka daerah-daerah yang terisolir. Selain itu, dengan adanya jalan yang menghubungkan antara daerah satu dengan daerah lain akan semakin mempermudah pergerakan masyarakat suatu daerah menuju ke daerah lain di sekitarnya. Sehingga dengan adanya pembangunan jalan baru tersebut akan semakin meningkatkan pergerakan/mobilisasi masyarakat suatu daerah. Dengan adanya peningkatan mobilisasi tersebut secara tidak langsung akan berdampak terhadap tingkat interaksi

masyarakat. Masyarakat suatu daerah tertentu akan lebih sering melakukan interaksi dengan masyarakat lain di sekitarnya. Dengan demikian akan menimbulkan ikatan sosial antar masyarakat yang pada akhirnya akan menciptakan integritas sosial

2. Dampak Ekonomi

1. Membuka kesempatan kerja pada tahap pelaksanaan konstruksi khususnya yang menggunakan sistem padat karya.
2. Meningkatkan pasokan barang barang konsumsi dengan harga yang lebih murah. Pembangunan jalan baru akan mempermudah dan memperlancar pendistribusian barang barang konsumsi kemudahan dan kelancaran pendistribusian barang barang konsumsi tersebut secara tidak langsung akan menekan biaya distribusi dan meningkatkan pasokan barang-barang konsumsi dengan biaya distribusi yang dapat ditekan dan peningkatan pasokan tersebut mengakibatkan harga barang konsumsi lebih murah.
3. pembangunan pertanian dengan hasil yang lebih tinggi perubahan guna lahan peningkatan penggunaan kebutuhan pertanian yang lebih modern dan peningkatan produksi untuk dipasarkan di bidang pertanian. Pembangunan jalan baru akan menimbulkan perubahan terhadap penggunaan lahan. Pembangunan jalan baru tidak jarang akan mengurangi luas lahan pertanian pembangunan. Jalan baru juga akan mendorong pembangunan fasilitas umum seperti perkantoran, tempat ibadah, sekolah dan sebagainya. Selain itu dengan adanya pembangunan jalan baru akan mendorong masyarakat luar untuk masuk ke daerah tersebut dan melakukan aktivitas ekonomi. Dengan

masuknya masyarakat dari luar akan mengakibatkan peningkatan kebutuhan fasilitas perumahan dengan demikian akan terjadi perubahan penggunaan lahan pertanian menjadi perumahan, maupun perkantoran, tempat ibadah, maupun sekolahan. Selain itu pembangunan jalan baru akan semakin mempermudah akses masyarakat terhadap lahan pertanian dan mempermudah masyarakat dalam melakukan pengangkutan hasil pertanian kemudahan tersebut akan mendorong pembangunan di bidang pertanian yang pada akhirnya akan meningkatkan hasil pertanian.

G. Faktor-faktor penyebab perubahan sosial ekonomi

Faktor penyebab utama perubahan sosial dan kebudayaan dapat dibedakan antara faktor internal dan eksternal. Faktor internal bersumber dari dalam masyarakat (sistem sosial), sedangkan faktor eksternal datangnya dari luar masyarakat (sistem sosial) yang bersangkutan.

1. Faktor Internal

a. Inovasi

Prosesnya dimulai dengan adanya temuan-temuan baru dibidang ilmu pengetahuan. Temuan baru ini lazim di sebut *discovery* yang lebih dimaksudkan untuk pengembangan ilmu pengetahuan dasar, dan bukan dimaksudkan untuk pemecahan masalah di masyarakat. Dari temuan baru ini kemudian berkaembang menjadi *invention* yang dikaitkan dengan penecahan masalah. Di bidang pertanian misalnya, *invention* ini berupa percobaan-percobaan teknologi baru baik di tingkat nasional maupun lokal (d disesuaikan dengan kondisi lokal

setempat) .Suatu *invention* akan merupakan inovasi (*innovation*) bilamana dalam peberapannya di masyarakat pengguna (*user*) memberikan dampak pembaharuan, yakni terjadi perubahan-perubahan di kondisi sebelumnya.

Di masyarakat pedesaan, inovasi yang muncul di masyarakat (bersifat internal) umumnya jarang terjadi. Hal ini antara lain disebabkan karena keterbatasan pengetahuan, permodalan dan sarana lain yang menunjang munculnya temuan baru. Dewasa ini, dengan makin majunya sarana komunikasi, seperti televisi, pengaruh inovasi cukup besar dan relatif cepat terhadap perubahan sosial budaya masyarakat.

Proses penerimaan suatu inovasi oleh masyarakat lazimnya melalui proses difusi dan adopsi. Proses difusi ini merupakan proses penyebaran inovasi dalam suatu sistem sosial atau masyarakat. paling tidak terdapat lima unsur (komponen) dalam difusi inovasi, yakni : aktor pembaharu (dikenal dengan istilah *change agent*), inovasi, komunikasi, sistem sosial dan waktu. Cepat atau lambatnya (unsur waktu) proses difusi dipengaruhi oleh kondisi dan karakteristik keempat unsur lainnya.

Sedangkan adopsi merupakan suatu proses penerimaan atau peberapan suatu inovasi oleh anggota sistem sosial. Prosesnya melalui tahapan-tahapan tertentu, antara lain dapat dibedakan antara proses adopsi lima tahap (menurut Lionberger) dan empat tahap (menurut Rogers dan Shoemaker). Adopsi lima tahap dimulai dari tahap kesadaran (*awareness*), minat (*interest*), menilai (*evaluation*), mencoba (*trial*) dan menerapkan (*adoption*). sedangkan adopsi empat tahap meliputi: tahap pengenalan, persuasi, keputusan dan konfirmasi. Pada tahap

pengenalan, individu mulai mengetahui dan menaruh minat terhadap inovasi, yang selanjutnya diikuti dengan tahap persuasi di mana individu mulai mengambil sikap untuk membuat keputusan. Pada tahap keputusan, bisa terjadi keputusan menerima atau menolak inovasi. Terakhir adalah tahap konfirmasi yaitu tahap di mana individu mencari informasi untuk memperkuat keputusan yang telah diambil

b. **Penduduk**

Pengaruh langsung dari penduduk terhadap perubahan sosial terutama terkait dengan perubahan jumlah penduduk dan strukturnya (misalnya menurut golongan umur). Perubahan jumlah penduduk akan berpengaruh dengan segala segi kehidupan masyarakat, misalnya pengaruhnya terhadap pemenuhan kebutuhan pokok seperti pangan, sandang, perumahan, pendidikan, dan kesehatan. Dilihat dari struktur umur, besarnya jumlah usia penduduk usia sekolah (6-18 tahun) akan terkait dengan kebutuhan fasilitas pendidikan dasar dan menengah. Demikian juga dengan banyaknya jumlah penduduk yang tergolong angkatan kerja (umur 15-64 tahun) terkait dengan kebutuhan penyediaan lapangan pekerjaan. Oleh karena itu data kependudukan seringkali dimanfaatkan untuk dasar perencanaan bidang-bidang lain, misalnya bidang pertanian, ketenaga kerjaan, pendidikan, kesehatan, industri dan lain-lain. Dari sisi lain, makin banyaknya jumlah penduduk akan berdampak munculnya berbagai institusi dan pranata yang berhubungan dengan kebutuhan masyarakat yang semakin beragam.

Pada prinsipnya, perubahan jumlah penduduk disuatu daerah dipengaruhi oleh empat unsur, yaitu kelahiran (*Birth*), kematian (*Death*), migrasi masuk (*in*

migration) dan migrasi keluar (*Out migration*). Kelahiran dan migrasi masuk akan menambah, sebaliknya kematian dan migrasi keluar akan mengurangi jumlah penduduk daerah yang bersangkutan. Perubahan sosial yang cukup signifikan dan berlangsung relatif cepat dapat terjadi dengan banyaknya arus migrasi masuk (penduduk pendatang) ke suatu wilayah yang jarang penduduknya. Misalnya cukup banyak penduduk pulau Jawa yang melakukan transmigrasi, baik transmigrasi umum (dikelola oleh pemerintah) maupun spontan atau swadaya ke wilayah-wilayah di luar pulau Jawa yang masih jarang penduduknya. Wilayah-wilayah di pulau Jawa akan berkembang cepat, terlebih lagi bilamana wilayah tersebut memiliki potensi untuk berkembang. Di wilayah ini akan terjadi kontak budaya antara budaya Jawa dengan budaya lokal yang akan semakin mendorong proses perubahan sosial di masyarakat.

c. **gerakan sosial**

Sebagai salah satu penyebab perubahan sosial gerakan sosial merupakan suatu upaya kolektif untuk menciptakan suatu tatanan yang baru. faktor-faktor yang mendorong timbulnya gerakan sosial antara lain:

- terjadinya kegagalan dari suatu instansi institusi atau organisasi sosial.
- ketidakpuasan individu
- timbulnya keresahan sosial di kalangan masyarakat.
- adanya peluang untuk membentuk suatu institusi baru atau suatu tatanan baru yang mampu memenuhi harapan masyarakat.

d. konflik sosial

Hal ini dimungkinkan karena adanya perbedaan kepentingan antar kelompok-kelompok dalam masyarakat bisa juga konflik terjadi antar generasi yaitu antara generasi tua dan muda generasi tua umumnya bersifat konservatif atau kolot tradisional tidak suka kepada perubahan sebaliknya kepentingan generasi muda ingin selalu ada perubahan mereka mudah menerima unsur-unsur budaya asing yang berbeda dan cenderung tarafnya lebih tinggi dibandingkan budaya lokal.

2. faktor eksternal

a. Inovasi

Selain bersifat internal inovasi juga bersifat sebagai faktor penyebab eksternal di negara-negara berkembang pada umumnya inovasi ini cenderung lebih banyak bersifat eksternal misalnya melalui transfer teknologi modern dari negara-negara maju demikian pula untuk daerah pedesaan di Indonesia inovasi ini lebih bersifat eksternal daripada internal karena sebagian besar berasal dari daerah perkotaan

b. peperangan

Peperangan dengan negara lain juga akan berdampak perubahan sosial dan kebudayaan terutama di negara yang kalah. Hal ini kiranya dapat dipahami karena negara yang menang dapat memaksakan kebudayaannya pada negara yang kalah perang. Misalnya dapat dibuktikan di negara-negara yang kalah perang dalam perang dunia

c. Perubahan lingkungan

Terutama merupakan lingkungan fisik karena terjadinya bencana alam seperti gempa bumi, banjir, gelombang tsunami dan lain-lain seringkali bencana alam seperti banjir disebabkan karena ulah manusia atau masyarakat sendiri. Penebangan hutan yang tidak mengindahkan kaidah kaidah pelestarian lingkungan membuang pembuangan sampah yang tidak terkendali adalah contoh-contoh ulah manusia penyebab bencana banjir.