BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik

2.1.1 Pengertian Kebijakan Publik

Wiliiam N. Dunn menyebut istilah kebijakan publik dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik*, pengertiannya sebagai berikut :

> "Kebijakan Publik (*Public Policy*) adalah Pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah" (Dunn, 2003:132).

Kebijakan Publik sesuai apa yang dikemukakan oleh Dunn mengisyaratkan adanya pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung satu sama lain, termasuk di dalamnya keputusan-keputusan untuk melakukan tindakan. Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan atau kantor pemerintah. Suatu kebijakan apabila sudah dibuat maka harus diimplementasikan untuk dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Hersel Nogi S. Tangkilisan dalam bukunya yang berjudul *Kebijakan Publik yang Membumi* mengutip pendapat Thomas R. Dye yang mengartikan *public policy is whatever governments choose to or not to do* (Dye dalam Tangkilisan, 2003:1).

Berdasarkan pengertian yang dikemukakan oleh Dye tersebut kebijakan publik maksudnya adalah apapun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan. Pendapat yang senada

dengan Dye adalah pendapat Edward III dan Sharkansky mengemukakan kebijakan publik adalah :

> "*What government say and do, or not todo. It is the goals or purpose of government programs*. (apa yang dikatakan dan dilakukan, atau tidak dilakukan. Kebijakan merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah)" (Edward III dan Sharkansky dalam Widodo, 2001:190).

Pendapat Edward III dan Sharkansky juga mengisyaratkan adanya apa yang dilakukan atau tidak dilakukan. Hal ini berkaitan dengan tujuan dan sasaran yang termuat dalam program-program yang telah dibuat oleh pemerintah. Solichin Abdul Wahab dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara* mengutip pendapat Friedrich mengartikan kebijakan :

> "Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan" (Friedrich dalam Wahab, 2005:3).

Menurut pendapat Harold Laswell tersebut, kebijakan diartikannya sebagai tugas intelektual pembuatan keputusan yang meliputi berbagai hal yaitu : penjelasan mengenai tujuan yang ingin dicapai dari suatu kebijakan yang telah dibuat, penguraian kecenderungan untuk memilih beberapa tujuan yang sesuai dengan keadaan, pengembangan dampak dan kinerja kebijakan di masa depan, melakukan penulisan dan evaluasi. Anderson mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku

atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu (Anderson dalam Widodo, 2001:190).

Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan. Umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan. Robert T. Nakamura dan Frank Smallwood mengemukakan pengertian kebijakan publik yaitu *A set of instruction from policy makers to policy implementers that spell out both goals ang the mean for achieving those goals* (Seperangkat intruksi dari para pembuat kebijakan untuk pelaksana kebijakan yang menguraikan dua gol yang berarti untuk mencapai tujuan tersebut) (Nakamura, 1980:31).

Berdasarkan pengertian di atas, kebijakan publik merupakan serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang mengupayakan baik tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Kebijakan publik ini dipengaruhi oleh beberapa lingkungan yaitu lingkungan pembuatan, lingkungan implementasi, dan lingkungan evaluasi. Kartasasmita juga mengemukakan pengertian kebijakan merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan :

1. apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh pemerintah mengenai suatu masalah.
2. apa yang menyebabkan atau yang mempengaruhinya.
3. apa pengaruh dan dampak dari kebijakan tersebut.

(Widodo, 2001:189).

Kebijakan bukan hanya mengenai apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, melainkan juga apa yang menyebabkan atau

yang mempengaruhinya sampai suatu kebijakan timbul. Kebijakan lahir untuk memecahkan masalah atau isu yang berkembang di masyarakat, sehingga dapat diketahui pengaruh dan dampaknya dari kebijakan tersebut. Miriam Budiardjo mengemukakan pengertian kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau oleh kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan itu (Budiardjo, 2005:56).

Berdasarkan pengertian di atas maka dapat diketahui kebijakan merupakan suatu kumpulan keputusan. Keputusan tersebut diambil oleh seorang pelaku atau oleh kelompok politik yaitu dalam hal ini pemerintah, yaitu berusaha untuk memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai. Dahlan Thaib dan Jazim Hamidi dalam bukunya *Teori dan Hukum Konstitusi*, mengemukakan pengertian kebijakan adalah segala tindakan atau perilaku seseorang maupun penguasa dalam ketatanegaraan (Thaib, 2001:77).

Berdasarkan pengertian di atas, maka dapat ditemukan elemen yang terkandung dalam kebijakan publik sebagaimana apa yang dikemukakan oleh Anderson dalam buku Joko Widodo yang berjudul *Good Governance telaah dari Dimensi : Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Elemen tersebut antara lain mencakup :

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan.

4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai sesuatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
5. Kebijakan publik (positif), selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

(Widodo, 2001:190).

Elemen yang terkandung dalam kebijakan sebagaimana disebutkan di atas, maka dapat di ambil kesimpulan bahwa kebijakan publik dibuat dalam kerangka untuk memecahkan masalah dan untuk mencapai tujuan dan sasaran tertentu yang diinginkan. Kebijakan publik ini berkaitan dengan apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan.

2.1.2 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kebijakan Publik

Menurut Charles O' Jones, dalam kebijakan publik terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi berhasilnya suatu kebijakan publik, yaitu:

1) Struktur, bagaimana hubungan antara pemeran kebijakan dengan mereka yang terlibat/ terkena pengaruh kebijakan tersebut.
2) Daya tanggap, bagaimana tanggapan para pemeran kebijakan terhadap mereka yang terlibat/ terkena dampak kebijakan. Bagaimana nilai/ tradisi yang ada dalam menanggapi hal seperti ini.
3) Kepemimpinan, berapa besar kekuasaan dan keagresipaan seorang pemimpin.

(Charles dalam Agustino, 2006:113)

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah merupakan suatu prosedur untuk menyerap dan menyalurkan aspirasi, sekaligus kesepakatan, para pemegang kedaulatan tentang hal-hal dan cara-cara yang perlu dilakukan untuk menjamin kemaslahatan kehidupan masyarakat banyak. Jadi,

kebijakan merupakan sebuah bentuk tanggung jawab pemerintah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan kepada masyarakat.

2.2 Implementasi Kebijakan Publik

Program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Van Mater dan Van Horn menguraikan batasan implementasi sebagai :

> "*Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievements of objectives see forth in prior policy decisions . This includes both one time effort to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions* (Implementasi kebijakan meliputi tindakan-tindakan oleh individu publik dan swasta (atau kelompok) yang diarahkan pada pencapaian tujuan lihat dimaksud dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Hal ini termasuk salah satu upaya waktu untuk mengubah keputusan menjadi syarat operasional, serta upaya berkelanjutan untuk mencapai perubahan besar dan kecil diamanatkan oleh keputusan kebijakan)" (Van Mater dan Van Horn dalam Widodo, 2001:192).

Van Mater dan Van Horn menjelaskan bahwa Implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan-tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta, yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan baik yang besar maupun yang kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu. Patton dan

Sawicki mengemukakan pengertian implementasi dalam buku Hersel Nogi S. Tangkilisan yang berjudul *Kebijakan Publik yang Membumi* :

> "Implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi" (Patton dan Sawicki dalam Tangkilisan, 2003:9).

Berdasarkan pengertian di atas, implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir. Seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, unit-unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program, serta melakukan interpretasi terhadap perencanaan yang telah dibuat, dan petunjuk yang dapat diikuti dengan mudah bagi realisasi program yang dilaksanakan. Mazmanian dan Sabatier menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa

> "memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian" (Mazmanian dan Sabatier dalam Widodo, 2001:192).

Definisi di atas, menekankan bahwa implementasi tidak hanya melibatkan perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh dan berdampak baik yang diharapkan maupun yang tidak

diharapkan dari suatu program. Dunn mengistilahkannya implementasi secara lebih khusus, menyebutnya dengan istilah implementasi kebijakan dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik*. Menurutnya implementasi kebijakan (*Policy Implementation*) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu (Dunn, 2003:132).

Berdasarkan pengertian di atas implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan dari pengendalian aksi kebijakan dalam kurun waktu tertentu. Budi Winarno dalam bukunya yang berjudul *Teori dan Proses Kebijakan Publik* menjelaskan pengertian implementasi kebijakan, sebagai berikut :

> "Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan" (Winarno, 2005:101).

Berdasarkan pendapat Winarno tersebut, implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses keluaran (*output*) maupun hasil, yang melibatkan aktor, organisasi prosedur dan teknik untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Pendapat Budi Winarno tersebut sejalan dengan pendapat Riant Nugroho Dwidjowijoto dalam bukunya yang berjudul *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Ia mengemukakan bahwa :

> "Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan

> derivate atau turunan dari kebijakan publik tersebut" (Dwidjowijoto, 2004:158).

Implementasi kebijakan menurut pendapat di atas, tidak lain berkaitan dengan cara agar kebijakan dapat mencapai tujuan. Diimplementasikan melalui bentuk program-program serta melalui derivate. Derivate atau turunan dari kebijakan publik yang dimaksud yaitu melalui proyek intervensi dan kegiatan intervensi. Mazmanian dan Sabatier lebih lanjut menjelaskan lebih rinci proses implementasi kebijakan dengan mengemukakan bahwa :

> "Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/ sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan/ mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu. Kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan pelaksana, kesediaan dilaksanakannya keputusan tersebut oleh kelompok sasaran, dampak nyata, dampak keputusan dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting terhadap keputusan tersebut" (Mazmanian dan Sabatier dalam Widodo, 2001:193).

Berdasarkan pendapat Mazmanian dan Sabatier tersebut, implementasi merupakan pelaksanaan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau keputusan badan peradilan. Keputusan tersebut dibuat untuk mengatasi permasalahan yang terjadi. Sehingga apabila telah melalui suatu proses akan dihasilkan suatu output kebijakan dan akan diketahui dampak nyata dan dampak keputusan tersebut bagi kelompok sasaran. Menurut Darwin Terdapat beberapa hal

yang perlu diperhatikan dalam persiapan proses implementasi yang perlu dilakukan, setidaknya terdapat empat hal penting dalam proses implementasi kebijakan, yaitu pendayagunaan sumber, pelibatan orang atau sekelompok orang dalam implementasi, interpretasi, manajemen program, dan penyediaan layanan dan manfaat pada publik (Widodo, 2001:194).

Persiapan proses implementasi kebijakan agar suatu kebijakan dapat mewujudkan tujuan yang diinginkan harus mendayagunakan sumber yang ada, melibatkan orang atau sekelompok orang dalam implementasi, menginterpretasikan kebijakan, program yang dilaksanakan harus direncanakan dengan manajemen yang baik, dan menyediakan layanan dan manfaat pada publik. Mengenai keterlibatan berbagai aktor dalam implementasi, Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin mengemukakan sebagai berikut :

> "*Implementation process involve many important actors holding diffuse and competing goals who work within a contexts of an increasingly large and complex mix of government programs that require participation front numerous layers and units of government and who are affected by powerful factors beyond their control* (Proses implementasi banyak melibatkan aktor-aktor penting yang memegang dan menyebar tujuan bersaing yang bekerja dalam konteks dari suatu campuran yang semakin besar dan kompleks program pemerintah yang membutuhkan partisipasi berbagai lapisan depan dan unit pemerintah dan yang terpengaruh oleh faktor-faktor yang kuat di luar kendali mereka)" (Ripley, 1986:11).

Berdasarkan pendapat Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin tersebut, dijelaskan bahwa kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel

yang kompleks, baik variabel yang individual maupun variabel organisasional dan masing-masing variabel pengaruh tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain.

Jones dalam buku Joko Widodo yang berjudul *Good Governance telaah dari Dimensi : Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah,* mengemukakan aktivitas implementasi kebijakan publik, terdapat tiga macam aktivitas, antara lain :

1. *Organizations; The establishments of resources, units, and methods for puting a policy into effect.*
2. *Interpretation; The translation of language (often contained in a statute) into acceptable and feasible plans and directives.*
3. *Applications; The routine provision of service, payments, or other agree upon objectives or instruments.*

1. Organisasi; Pembentukan sumber daya, unit, dan metode untuk menempatkan kebijakan berlaku.
2. Interpretasi; Terjemahan bahasa (sering terkandung dalam Undang-Undang) ke dalam rencana yang dapat diterima dan layak dan arahan.
3. Aplikasi; Penyediaan pelayanan rutin, pembayaran, atau menyetujui tujuan atau instrumen.

(Jones dalam Widodo, 2001:194).

Berdasarkan pendapat Jones tersebut, tiga macam aktivitas implementasi kebijakan publik terdiri dari :

Pertama Aktivitas pengorganisasian merupakan suatu upaya menetapkan dan menata kembali sumber daya, unit-unit dan metode-metode yang mengarah pada upaya mewujudkan (merealisasikan kebijakan menjadi hasil) sesuai dengan apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan. *Kedua* Aktivitas interpretasi merupakan aktivitas (penjelasan) substansi dari suatu kebijakan dalam bahasa yang lebih operasional dan mudah dipahami, sehingga substansi kebijakan dapat dilaksanakan dan diterima oleh para pelaku dan sasaran kebijakan. *Ketiga*

Aktivitas aplikasi merupakan aktivitas penyediaan pelayanan secara rutin, pembayaran atau lainnya sesuai dengan tujuan dan sarana kebijakan yang ada.

Berdasarkan berbagai definisi implementasi diatas maka dapat disimpulkan bahwa implementasi adalah suatu hubungan yang memungkinkan tujuan dan sasaran kebijaksanaan publik terealisasi sebagai hasil akhir kegiatan pemerintah. Fungsi implementasi tersebut mencakup penciptaan sistem pelaksanaan kebijaksanaan yang merupakan alat khusus yang disusun untuk mencapai tujuan-tujuan khusus.

Dengan demikian kebijaksanaan publik yang pada umumnya masih berupa pernyataan-pernyataan umum yang berisikan tujuan, sasaran dan berbagai macam sarana, diterjemahkan ke dalam program-program yang lebih operasional yang semua ini dimasudkan untuk mewujudkan tujuan atau sasaran yang dinyatakan dalam kebijaksanaan. Implementasi adalah upaya mewujudkan kebijaksanaan menuju hasil yang diinginkan.

Untuk melihat apakah suatu implementasi tersebut dapat dikatakan gagal atau berhasil maka perlu diuraikan mengenai ukuran-ukuran dalam implementasi kebijaksanaan.

> “Implementasi pada hakekatnya merupakan kinerja atau tingkat pencapaian hasil (*the degree if accomplishment*). Atau dengan kata lain, merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi” (Rue dan Byars, dalam Keban, 1995:1).

Menurut Ripley dan Franklin (1986:62), ada beberapa cara yang dominan untuk mengetahui keberhasilan suatu implementasi.

a. Beberapa diskusi yang membahas tentang keberhasilan suatu implemenatasi, yang seharusnya diukur dari tingkat kepatuhan pada bagian birokrasi terhadap birokrasi superior atau dengan kata lain dengan birokrasi pada umumnya terhadap suatu mandat khusus yang diatur di dalam suatu undang-undang. Perspektif kepatuhan ini semata-mata hanya membicarakan masalah-masalah perilaku organisasi.
b. Bahwa keberhasilan implementasi dilandasi dengan lancarnya rutinitas fungsi dan tidak hanya masalah-masalah yang dihadapi.

Penulis menyimpulkan bahwa keberhasilan Implementasi adalah: suatu kondisi yang secara nyata program-program diteruskan dengan lancar sesuai dengan rencana sebelumnya, sesuai kondisi yang terjadi pada tingkat pencapaian hasil akhir implementasi program yang memenuhi kelompok sasaran sebagaimana yang ditentukan dalam tujuan-tujuan kebijaksanaan.

2.3 Program Penguatan Pembangunan Perdesaan (P4)

Pengertian dari Program Penguatan Pembangunan Perdesaan (P4) sebagai berikut :

> “Program Penguatan Pembangunan Perdesaan adalah Program pemberian bantuan keuangan dari Pemerintah Kabupaten Bandung kepada Pemerintah desa untuk kegiatan infrastruktur yang kegiatannya peleksanaannya diserahkan kepada Tim Pelaksana Kegiatan Desa (TPKD)” (Perbup Nomor 20 Tahun 2009 Tentang Pelaksanan P4 Di Wilayah Kabupaten Bandung).

Program Penguatan Pembangunan Perdesaan merupakan salah satu upaya pemerintah daerah Kabupaten Bandung untuk memelihara keseimbangan lingkungan dan pembangunan berkelanjutan, sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 5 tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten

Bandung Tahun 2005-2010, perlu memberikan bantuan keuangan kepada Pemerintah Desa melalui Program Penguatan Pembangunan Perdesaan.

Program P4 dimaksudkan untuk mempercepat pencapaian peningkatan kualitas dan kuantitas pembangunan bidang infrastruktur, melalui partisipasi masyarakat dan peran aktif pemerintah dalam penyelenggaraan pembangunan di desa dan mendayagunakan sumber daya lokal secara mandiri.

2.4 Pembangunan

2.4.1 Pengertian Pembangunan

Menurut Soerjono Soekanto dalam bukunya yang berjudul *Sosiologi Suatu Pengantar,* pembangunan merupakan suatu proses perubahan disegala bidang kehidupan yang dilakukan secara sengaja berdasarkan suatu rencana tertentu. Proses pembangunan terutama bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat, baik secara spritual maupun secara material, yang mencakup seperangkat cita-cita meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Pembangunan harus bersifat rasionalistis, haluan yang diambil harus didasarkan pada fakta, sehingga nantinya merupakan suatu kerangka yang singkron.
2. Adanya rencana pembangunan dan proses pembangunan artinya, adanya keinginan untuk selalu membangun pada ukuran dan haluan yang terkoordinasi secara rasional dalam satu sistem.
3. Peningkatan produktifitas.
4. Peningkatan standar kehidupan.
5. Kedudukan, peranan, dan kesempatan yang sederajat yang sama dibidang politik, sosial, ekonomi, dan hukum.
6. Pengembangan lembaga-lembaga sosial dan sikap-sikap dalam masyarakat mencakup; efisiensi, kerajinan/ketekunan, keteraturan, ketetapan, kesederhanaan dan kecermatan,

> ketelitian dan kejujuran, bersifat rasional dalam mengambil keputusan, siap menghadapi perubahan, giat dan menggunakan kesempatan yang benar, integritas dan dapat berdiri sendiri, bersikap kooperatif.
>
> (Soekanto, 2000:454)

Pembangunan adalah suatu aspek dan ruang lingkup yang luas dalam arti pembangunan itu mencakup segala segi kehidupan masyarakat. Dengan kata lain, pembangunan merupakan jalan/sarana usaha mencapai hasil kearah tujuan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat disegala bidang dalam rangka mencapai cita-cita terwujudnya masyarakat adil dan makmur yang merata dan spiritual berdasarkan pancasila dan UUD 1945. Pada umumnya pembangunan merupakan suatu usaha menuju pada keadaan yang lebih baik berdasarkan pada norma-norma tertentu yakni berupa perubahan-perubahan yang direncanakan dengan mendayagunakan segala potensi yang ada, baik potensi alam, manusia, sosial dan budaya. Hal ini harus digali dan dikembangkan dan dimanfaatkan sebaik-baiknya atau semaksimal mungkin.

Pengertian dasar dari pembangunan pada umumnya menurut, I Nyoman Baratha dalam buku yang berjudul *Masyarakat dan Pembangunan Desa* adalah:

> “Bahwa pembangunan itu tiada lain adalah suatu usaha perbaikan untuk menuju keadaan yang lebih baik berdasarkan kepada norma-norma tertentu, perubahan-perubahan yang direncanakan dengan pendayagunaan potensi alam manusia dan sosial inilah yang disebut pembangunan potensi alam harus digali, dikembangkan, dan dimanfaatkan sebaik-baiknya seperti tanah, sumber air, mineral dan potensi manusia berupa penduduk yang besar jumlahnya harus ditingkatkan pengetahuan dan keterampilannya, sehingga mampu menggali, mengembangkan dan memanfaatkan

potensi alam tersebut diatas semaksimal mungkin” (Beratha, 1982:65).

Berdasarkan pendapat tersebut, pembangunan merupakan usaha perbaikan kearah yang lebih baik dari pada sebelumnya dengan memanfaatkan sumber daya alam dan sumber daya manusia dengan semaksimal mungkin.

Pembangunan pada dasarnya merupakan upaya perbaikan, peningkatan, pembaharuan, perubahan kearah yang lebih baik dari keadaan semula. Pembangunan merupakan suatu proses yang secara bertahap dengan melibatkan partisipasi masyarakat untuk mencapai kemajuan di berbagai bidang kehidupan serta kesejahteraan masyarakat.

Menurut Sondang P. Siagian, dalam bukunya berjudul *Administrasi Pembangunan,* pembangunan adalah :

a) Pembangunan merupakan proses (kegiatan terus menerus).
b) Pembangunan dilakukan secara berencana dan perencanaan itu berorientasi kepada pertumbuhan dan perubahan.
c) Pembangunan mengarah kepada modernisasi artinya sebagai cara hidup yang baru dan lebih baik dari pada sebelumnya serta kemampuan untuk lebih menguasai alam lingkungan guna meningkatkan kemampuan swasembada dan mengurangi ketergantungan pada pihak lain.

(Siagian, 1985:3).

Berdasarkan pendapat diatas, bahwa pembangunan merupakan suatu proses kegiatan berkesinambungan, dimana selalu dilakukan oleh setiap bangsa dan negara. Dengan demikian pada akhirnya pembangunan yang sebenarnya merupakan perubahan sosial budaya dan pembangunan sebagai orientasi dan kegiatan usaha yang tanpa akhir.

Diatas telah dijelaskan secara singkat tujuan yang ingin dicapai oleh pembangunan. Disamping itu juga telah diuraikan cita-cita yang terkandung dalam pembangunan untuk mencapai tujuan tertentu itu, dapat dilakukan melalui cara-cara tertentu.

> Pada dasarnya cara melakukan pembangunan sebagai berikut:
> 1. Struktural, mencakup perencanaan, pembentukan dan evaluasi terhadap lembaga-lembaga sosial, prosedurnya serta pembangunan secara materil.
> 2. Spiritual, yang mencakup watak dan pendidikan dalam penggunaan cara-cara berfikir secara ilmiah.
>
> (Soekanto, 2000:455).

Pembangunan mempunyai tahap-tahap yang meliputi, tahap perencanaaan, penerapan dan evaluasi. Pada tahap perencanaan diperlukan adanya identifikasi terhadap berbagai kebutuhan masyarakat, pusat perhatian dan stratifikasi sosial, tahap penerapan/ pelaksanaan adalah diperlukan adanya penglihatan terhadap kekuatan sosial dalam masyarakat dan pengamatan terhadap perubahan sosial yang terjadi. Sedangkan pada tahap evaluasi diperlukan analisis terhadap efek pembangunan sosial.

Keberhasilan suatu tujuan pembangunan sangat bergantung pada kecermatan perencanaan yang di buat. Pada prinsipnya tidak ada kemajuan yang akan dicapai tanpa adanya rencana. Oleh sebab itu perencanaan sangat penting untuk di perhatikan secara terus menerus, dalam arti segala aspek yang terkait dengan perencanaan tersebut, baik manusianya maupun sarana dan dana yang mendukung perencanaaan tersebut.

2.4.2 Tujuan Pembangunan

Berhasilnya pembangunan tergantung kepada partisipasi rakyat, sikap mental seluruh rakyat dan motivasi dari para penyelenggara negara untuk melaksanakan pembangunan. Berdasarkan hal tersebut, hasil pembangunan dapat dinikmati oleh seluruh rakyat, oleh karena itu yang menjadi tujuan utama pembangunan adalah kesejahteraan rakyat. Adapun yang menjadi tujuan pembangunan yang terkandung dalam mukadimah UUD 1945 adalah:

1) Mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materil dan spritual berdasarkan Pancasila,
2) Di dalam wadah NKRI yang merdeka, berdaulat, bersatu dan berkedaulatan rakyat,
3) Dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tentram, tertib dan dinamis,
4) Dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.

(dalam Kartasapoetra, 1987:69).

Harapan dari pemerintah melalui pelaksanaan pembangunan adalah kesejahteraan hidup masyarakat. Kesejahteraan tersebut, dapat tercipta apabila dalam pembangunan menggunakan rencana dan program yang baik berdasarkan tahapan-tahapan dari pembangunan.

2.4.3 Tahap-Tahap Pembangunan

Dalam setiap proses kegiatan, untuk menuju kesempurnaan diperlukan tahapan-tahapan yang sesuai dengan rencana, melalui tahapan-tahapan maka kegiatan dapat tersetruktur secara sistematis. Menurut Soekanto pembangunan apabila dikaitkan dengan tahap-tahapnya terdiri dari beberapa tahap, yaitu:

1) Tahap perencanaan, perlu diadakan identifikasi terhadap berbagai kebutuhan masyarakat, pusat perhatiannya, stratifikasi sosial, pusat kekuasan, maupun saluran komunikasi.
2) Tahap penerapan atau pelaksanaan, perlu diadakan penyorotan terhadap kekuatan sosial dalam masyarakat. Disamping itu juga harus diadakan pengamatan terhadap perubahan sosial yang terjadi.
3) Tahap evaluasi, diadakan analisis terhadap efek pembangunan sosial.

(Soekanto, 2000:456)

Berdasarkan tahap-tahap tersebut, langkah awal pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan adalah mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang terjadi di masyarakat. Hasil identifikasi dilaksanakan dengan disesuaikan terhadap kondisi sosial dalam masyarakat. Tahap evaluasi sangat penting, karena melalui evaluasi hasil pembangunan dapat diketahui dengan ukuran perbandingan sebelum dan setelah pembangunan.

2.4.4 Cara-Cara Melangsungkan Pembangunan

Tujuan pembangunan akan terlaksana melalui peniruan terhadap negara lain yang telah berhasil, kemudian disesuaikan dengan kondisi lingkungan dan masyarakat. Keberhasilan negara maju dalam pembangunan karena menggunakan cara-cara. Menurut Soekanto pada dasarnya dikenal cara-cara tertentu untuk mewujudkan pembangunan, yaitu:

1) Struktural, yang mencakup perencanaan, pembentukan dan evaluasi terhadap lembaga-lembaga sosial, prosedurnya serta pembangunan secara material.
2) Spiritual, yang mencakup watak dan pendidikan dalam penggunaan cara-cara berfikir secara ilmiah.
3) Struktural dan spiritual.

(Soekanto, 2000:455)

Salah satu fungsi pemerintah adalah melaksanakan pembangunan. Pemerintah melaksanakan pembangunan melalui tahap-tahap. Tujuan pembangunan adalah untuk masyarakat, akan tetapi keberadaan lembaga-lembaga sosial merupakan salah satu unsur yang membantu pemerintah dalam pembangunan, sebelum pembangunan dilaksanakan pada masyarakat, perubahan terhadap lembaga sosial harus dilakukan. Profesionalisme aparatur lembaga sosial perlu ditingkatkan melalui pembinaan sebagai unsur penunjang dalam pelaksanaan pembangunan. Keterkaitan kedua cara tersebut merupakan faktor yang mempengaruhi pembangunan.

2.5 Infrastruktur

Robert menyebut istilah Infrastruktur dalam bukunya yang berjudul *Pengantar Manajemen Infrastruktur*, pengertiannya sebagai berikut :

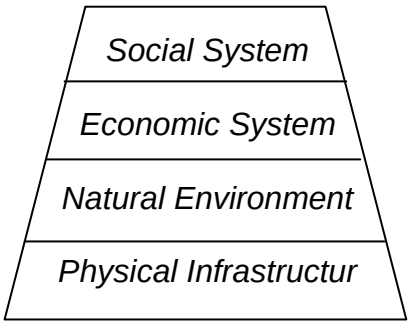
> "Infrastruktur merujuk pada sistem phisik yang menyediakan transportasi, pengairan, drainase, bangunan-bangunan gedung dan fasilitas publik yang lain yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia dalam lingkup sosial dan ekonomi" (Robert, 2005:8)

Sistem infrastruktur merupakan pendukung utama fungsi-fungsi sistem sosial dan sistem ekonomi dalam kehidupan sehari-hari masyarakat. Sistem infrastrukur dapat didefinisikan sebagai fasilitas-fasilitas atau struktur-struktur dasar, peralatan-peralatan, instalasi-instalasi yang dibangun dan yang dibutuhkan untuk berfungsinya sistem sosial dan sistem ekonomi masyarakat (Robert, 2005:9). Definisi teknik juga memberikan spesifikasi apa yang dilakukan sistem infrastruktur dan

mengatakan infrastruktur adalah aset fisik yang dirancang dalam sistem sehingga memberikan pelayanan publik yang penting.

Sebagai salah satu konsep pola pikir dibawah ini diilustrasikan diagram sederhana bagaimana peran infrastruktur. Diagram ini menunjuk bahwa secara ideal lingkungan alam merupakan pendukung dari sistem infrastruktur, dan sistem ekonomi didukung oleh sistem infrastruktur. Sistem sosial sebagai obyek dan sasaran didukung oleh sistem ekonomi.

Gambar 2.1
Hubungan antara Sistem Sosial, Ekonomi, Infrastruktur dan Lingkungan Alam yang Harmoni.



Sumber : Pengantar Manajemen Infrastruktur (Robert, 2005:9*)*

Dari gambar di atas dapat dikatakan bahwa lingkungan alam merupakan pendukung dasar dari semua sistem yang ada. Peran infrastruktur sebagai mediator antara sistem ekonomi dan sosial dalam tatanan kehidupan manusia dengan lingkungan alam menjadi sangat penting. Infrastruktur yang kurang akan memberikan dampak yang besar bagi manusia. Sebaliknya, infrastruktur yang terlalu berlebihan untuk kepentingan umat manusia tanpa memperhatikan kapasitas daya dukung lingkungan akan merusak alam yang pada hakekatnya akan merugikan manusia termasuk makhluk hidup lain. Berfungsi sebagai suatu sistem

sosial dan sistem ekonomi, maka infrastruktur perlu dipahami dan dimengerti secara jelas terutama bagi penentu kebijakan.

Berdasarkan pengertian di atas maka, penulis menyimpulkan bahwa pembangunan infrastruktur yang diantaranya transfortasi, gedung, pengairan dan lain-lain dapat menumbuhkembangkan suatu perekonomian dan sosial masyarakat setempat.

2.5 Desa

Desa merupakan salah satu satuan terkecil masyarakat dimana masyarakat yang bermata pencaharian didominasi oleh pertanian. Tetapi penulis akan mengemukakan pengertian desa secara umum. Pengertian desa menurut Egon E. Berger (1995:121), yang dikutip dari bukunya Rahardjo yang berjudul *Pengantar Sosiologi Pedesaaan dan Pertanian*, yaitu:

> "Desa adalah setiap pemukiman para petani *(peasant)* sebenarnya faktor pertanian bukanlah ciri yang harus terlekat pada setiap desa. Ciri utama yang terlekat pada desa ditandai oleh keterkaitan warganya terhadap suatu wilayah tertentu. Keterkaitan terhadap wilayah ini di samping terutama untuk tempat tinggal, juga untuk menyangga kehidupan mereka" (dalam Rahardjo, 1999 : 29).

Pengertian desa menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintah Desa adalah sebagai berikut :

> "Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat hukum, yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah, langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia".

Selanjutnya penulis akan mengemukakan pengertian desa menurut Raharjdo dalam bukunya yang berjudul *Pengantar Sosiologi Pedesaan Dan Pertanian* mengemukakan pengertian desa yaitu :

> “Desa dalam arti umum adalah desa sebagai suatu gejala yang bersifat universal, terdapat dimanapun di dunia ini. sebagai suatu komunitas kecil, yang terikat pada likalitas tertentu baik sebagai tempat tinggal (secara menetap) maupun bagi pemenuhan kebutuhan, dan terutama yang tergantung kepada pertanian, desa-desa cenderung mempunyai karakteristik-karakteristik tertentu yang sama” (Rahardjo, 1999:28).

Pengertian desa menurut Haw Widjaja dalam bukunya *Pemerintahan Desa/ Marga* adalah sebagai berikut :

> “Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional berada di daerah Kabupaten” (Widjaja, 2002:65).

Haw Widjaja, 2002:66 juga dalam buku yang sama pengertian desa sama dengan nama marga. Marga berasal dari serikat dusun-dusun atau kampung baik atas susunan masyarakat genealogis maupun masyarkat teritorial, berdasarkan keturunan dan tempat dilahirkan. Masyarakat yang dimaksud adalah mereka yang dilahirkan, dibesarkan, hidup dan bermata pencaharian dan meninggal dunia di tempat itu.

Berdasarkan pengertian dari beberapa tokoh-tokoh diatas, maka penulis akanmemberikan pengertian yang dimaksud dengan desa adalah suatu komunitas masyarakat kecil yang bertempat tinggal pada wilayah tertentu dan bermata pencaharian sebagain besar sebagai petani, dan berhak mengatur, mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasar pada adat-istiadat yang berlaku pada masyarakat setempat.