

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Pada era reformasi saat ini, Indonesia dituntut untuk terus meningkatkan pembangunan baik dari segi infrastuktur maupun suprastruktur. Terlebih lagi dengan mengingat bahwa Indonesia masih tergolong Negara berkembang yang terus bersaing dengan negara lain dalam meningkatkan pembangunannya. Selain itu, era globalisasi juga mengharuskan setiap Negara untuk mengikuti perkembangan zaman yang semakin maju, khususnya dalam aspek pembangunan baik tingkat nasional maupun ditingkat daerah. Untuk mewujudkan peningkatan pembangunan Nasional, harus berawal dari peningkatan pembangunan daerah. Dengan demikian pemerintah daerah diharapkan dapat memanfaatkan setiap potensi daerah dengan sebaik-baiknya sebagai penunjang peningkatan pembangunan daerah tersebut, seperti yang diamanatkan dalam Undang-undang No.23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah:Daerah melaksanakan pembangunan untuk meningkatkan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing daerah.

Dalam melakukan pembangunan, pemerintah memerlukan perencanaan pembangunan yang baik dan akurat. Upaya pembangunan yang terencana dilakukan untuk mencapai tujuan pembangunan yang diharapkan. Lebih jauh lagi berarti perencanaan yang tepat sesuai dengan kondisi disuatu wilayah

menjadi syarat mutlak dilakukan usaha pembangunan. Perencanaan yang baik seperti sebuah perjalanan yang sudah melewati separuh jalan, karena sisanya hanyalah tinggal melaksanakan dan mengendalikan. Apabila dalam pelaksanaannya konsisten, maka pembangunan dapat dikatakan tinggal menanti waktu untuk mencapai tujuan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa perencanaan pembangunan yang tepat menjadi prioritas utama untuk mewujudkan suatu pembangunan yang baik.

Dalam merealisasikan tujuan pembangunan, maka segenap potensi alam harus digali, dikembangkan dan dimanfaatkan sebaik-baiknya. Begitu pula dengan potensi manusia berupa penduduk yang banyak jumlahnya harus ditingkatkan pengetahuan dan keterampilannya, sehingga mampu menggali, mengembangkan dan memanfaatkan potensi alam secara maksimal, dan pelaksanaan program pembangunan tercapai. Dalam mewujudkan tujuan program pembangunan pada setiap lembaga dibutuhkan pola manajerial dalam pengelolaan pembangunan, pola manajerial tersebut dimaksudkan agar hasil pembangunan dalam program-program pemerintahan lainnya dapat dirasakan dan dinikmati manfaatnya oleh masyarakat. Salah satu yang dibutuhkan adanya kesadaran dan partisipasi aktif dari seluruh masyarakat dalam menunjang suksesnya kebijaksanaan pemerintah untuk mengarahkan serta membimbing masyarakat untuk bersama-sama melaksanakan program pembangunan.

Proses dan mekanisme perencanaan pembangunan daerah kabupaten/kota memang patut mendapat perhatian. Oleh karena itu, setiap daerah dituntut

untuk mengembangkan, memulai dari rumusan dan formulasi perencanaan pembangunan daerah dalam bentuk penyusunan planning (perencanaan). Planning (perencanaan) dapat didefinisikan sebagai “Keseluruhan Proses pemikiran dan penentuan secara matang tentang hal-hal yang Akan dikerjakan dimasa yang Akan datang dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan.<sup>1</sup>”

Kabupaten Tapanuli Tengah yang merupakan salah satu daerah di Sumatera Utara, menjadi bagian dari daerah yang perlu memaksimalkan peningkatan pembangunan. Untuk mewujudkan visi misi pembangunan Kabupaten Tapanuli Tengah, maka dilakukan upaya-upaya yang lebih terarah dan terintegrasi melalui program prioritas, meliputi peningkatan akses, kualitas, dan pemerataan pendidikan, peningkatan pemenuhan hak-hak dasar penduduk miskin dan efektifitas program penanggulangan kemiskinan, peningkatan akses, kualitas dan pemerataan kesehatan, peningkatan kelembagaan masyarakat dan pelayanan umum melalui reformasi birokrasi, peningkatan daya saing daerah, peningkatan ketahanan ekonomi daerah dan peningkatan kualitas kehidupan beragama serta aktualisasi peran dan fungsi agama dalam aktivitas sehari-hari.

Dari penjelasan diatas, penulis memberikan kesimpulan bahwa Kabupaten Tapanuli Tengah menjadi daerah yang sedang merintis pembangunannya untuk menjadi semakin maju. Untuk menjawab pertanyaan tentang bagaimana

---

<sup>1</sup>Sondang P Siagian, *Filsafat Administrasi*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Jakarta: PT Bumi Aksara, 2003, Hal. 88

perkembangan pembangunan di Kabupaten Tapanuli Tengah dapat dilihat dari pelaksanaan rencana yang telah dibuat, Khususnya RPJMD karena terkait dengan visi.misi pemerintah Daerah terpilih. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) merupakan salah satu dokumen penting perencanaan pembangunan yang diwajibkan penyusunannya kepada pemerintah tingkat daerah sesuai dengan Undang-undang No 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan Nasional. Disamping itu undang-undang tersebut mengamanatkan pula bahwa 3 bulan setelah kepala daerah dilantik, penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tersebut harus dapat diselesaikan dan ditetapkan. Disini terlihat betapa pentingnya dan mendesaknya penyusunan RPJMD dalam pemerintah dan pengelolaan pembanguan suatu daerah. Lebih jauh lagi bahwa setelah penyusunan RPJMD tersebut, pemerintah daerah dalam hal ini setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)serta pihak pendukung lainnya dituntut untukmelaksanakan dengan baik dan maksimal setiap program dan kegiatan yang telah ditetapkan pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tersebut.

Penelitian ini mengangkat tema mengenai Proses Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dikantor Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah (BAPPEDA). Fokus penelitian adalah Menganalisis Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) pada bidang ekonomi dan infrastruktur wilayah serta implikasi yang terjadi dalam penyusunan RPJMD tersebut.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian pendekatan kualitatif dengan pendekatan penelitian yang dipakai adalah studi kasus. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian, peneliti memusatkan perhatian pada masalah-masalah yang akurat, masalah yang didapati kemudian digambarkan dalam fakta-fakta tentang masalah yang diteliti.

Teori-teori yang akan menjadi landasan dalam penelitian ini yaitu mengenai perencanaan, Pembangunan, perencanaan pembangunan, sistem perencanaan pembangunan Nasional, Perencanaan pembangunan daerah, dan RPJMD.

Menurut Siagian “Pembangunan adalah sebagai suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu penguasa (pemerintah) pusat untuk mencapai suatu tujuan sasaran dan tujuan di dalam Jangka waktu tertentu pula”.<sup>2</sup>

Dalam Undang-undang No. 25 tahun 2004:“Sistem Perencanaan pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara Negara dan masyarakat ditingkatpusat dan Daerah.”<sup>3</sup>

Sedangkan pendekatan yang dipilih oleh penelitian adalah studi kasus, yang merupakan uraian dan penjelasan kompeherensif mengenai berbagai aspek seorang individu, suatu kelompok atau organisasi. Penelitian ini berupaya menelaah dan mempelajari sebanyak mungkin data mengenai

---

<sup>2</sup>Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan*, Jakarta, PT Bumi Aksara.1999, Hal. 3.

<sup>3</sup> Undang-undang No.25 Tahun 2004 Bab 1 Pasal 1 Ayat 3

subyek yang diteliti dengan tujuan memberikan pandangan yang lengkap dan mendalam.

Fokus penelitian menyatakan pokok permasalahan Apa yang menjadi perhatian atau tujuan dalam penelitian. Fokus penelitian sangat diperlukan dalam kegiatan penelitian karena dalam menentukan fokus penelitian memiliki tujuan yaitu:

Penetapan fokus penelitian membahas studi yang akan dibahas oleh peneliti dan penentuan fokus berfungsi untuk memenuhi kriteria inklusi-eksklusi suatu info lapangan. Dengan menggunakan fokus penelitian, peneliti dapat tahu data dan info apa yang dikumpulkan dan data apa saja yang tidak perlu dimasukkan kedalam hasil penelitian. Dalam penelitian ini lokus utamanya adalah pada Kantor Bappeda di Kabupaten Tapanuli Tengah dengan metode yang digunakan adalah metode penelitian pendekatan kualitatif

Adapun fokus penelitian dalam penelitian ini yaitu hal-hal yang berkaitan dengan Proses Perencanaan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) terutama pada bidang Ekonomi dan Infrastruktur Wilayah, selain persepsi dalam penelitian ini juga mengidentifikasi faktor-faktor apa yang mempengaruhi hasil dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.

Dari hasil penelusuran, penelitian mengenai Analisis Proses Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan implikasi di Kabupaten Tapanuli Tengah, Tahun 2012-2017 belum pernah dilakukan, namun ada beberapa penelitian yang sejenis antara lain adalah:

Willi, dengan judul “Evaluasi pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) kabupaten Barru Tahun 2010-2015 Bidang pendidikan dan Bidang Kesehatan.”<sup>4</sup> Dari uraian tersebut terlihat bahwa RPJMD daerah tersebut secara mendasar telah dilaksanakan selama 5 tahun memiliki kekurangan yaitu adanya beberapa target pada indikator sasaran yang tidak dapat dicapai sepenuhnya. Namun terlepas dari itu, pelaksanaan RPJMD tersebut telah memberikan dampak yang cukup signifikan dalam pembangunan di Kabupaten Barru selama 5 tahun terakhir. Kemudian sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan tersebut perlu adanya sinkronisasi antardokumen selanjutnya sehingga program dari kegiatan pembangunan yang telah dilaksanakan tetap bersinergi pada periode berikutnya. Dan dalam penelitian tersebut ada faktor yang mempengaruhi pelaksanaan RPJMD 2010-2015 Kabupaten Barru yaitu faktor adanya kolaborasi/kerjasama antar SKPD dan anggaran yang kurang mencukupi, serta SDM yang kurang.

Penelitian selanjutnya yaitu penelitian yang dilakukan oleh Syaron Lantaeda dengan judul “Peran Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Penyusunan RPJMD kota Tomohon.”<sup>5</sup> Dari hasil penelitian tersebut pelaksanaan fungsi Bappeda dalam perencanaan pembangunan di kota Tomohon harus selalu mengevaluasi terhadap pelaksanaan penyusunan RPJMD kota tersebut, pemerintah belum memiliki fasilitas resmi yang bias

---

<sup>4</sup>Nur Willy, *jurnal ilmiah* “Evaluasi pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2010-2015 Kabupaten Barru. Ilmu pemerintah, Universitas Hassanuddin Makassar.

<sup>5</sup>Syaron Lantaeda, *jurnal ilmiah* “Peran Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Penyusunan RPJMD Kota Tomohon”. *Ilmu Administrasi Negara*.

diakses langsung oleh masyarakat, belum tersosialisasinya program pemerintah dengan baik, masih lemahnya pemanfaatan teknologi yang terintegrasi, belum tersedianya infrastruktur dan aplikasi dasar teknologi informasi.

Melihat dengan adanya permasalahan seperti diatas ini perlu dilakukan penelitian selanjutnya, dari penjelasan diatas tersebut maka penulis tertarik untuk mengangkat judul penelitian, dengan judul **“Analisis Proses Penyusunan RPJMD dan Implikasinya di Kabupaten Tapanuli Tengah Tahun 2012-2017.”**

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang terdapat pada latar belakang diatas maka penulis merumuskan masalah penelitian yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana Proses Penyusunan RPJMD dan Implikasinya dalam Proses Pembangunan Daerah di Kabupaten Tapanuli Tengah?
2. Apa saja faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan RPJMD 2012-2017 pada Bidang Ekonomi dan Infrastruktur wilayah di Kabupaten Tapanuli Tengah?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Dari permasalahan penelitian tersebut diatas, maka tujuan penelitian ini dapat difokuskan pada acuan RPJMD Kabupaten Tapanuli Tengah Tahun 2012-2017. Untuk mendukung tujuan ini dirumuskan sasaran penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana Proses Penyusunan RPJMD dan Implikasinya dalam proses Pembangunan Daerah di Kabupaten Tapanuli Tengah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan RPJMD 2012-2017 terutama pada Bidang Ekonomi dan Infrastruktur wilayah di Kabupaten Tapanuli Tengah.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan uraian dilatar belakang dan rumusan masalah sehingga dapat disimpulkan manfaat penelitian Yaitu:

1. Bagi Peneliti, Sebagai syarat memperoleh gelar sarjana pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas HKBP Nommensen.
2. Bagi Instansi, sebagai evaluasi terhadap temuan-temuan yang ada pada proses penelitian, sehingga dapat memperbaiki implementasi dari program yang ada.
3. Bagi Universitas, untuk menambah referensi dan literatur perbendaharaan pada Perpustakaan yang dapat digunakan sebagai kajian untuk penelitian yang sejenis khususnya pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas HKBP Nommensen.

## **BAB II**

### **KERANGKA TEORI**

Kerangka teori adalah berupa uraian teori-teori yang akan menjadi landasan dalam penelitian ini.

#### **2.1. Pengertian Perencanaan, Pembangunan, Perencanaan Pembangunan, Perencanaan Pembangunan Nasional.**

##### **2.1.1. Pengertian Perencanaan**

Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.

“Perencanaan dalam arti seluas-luasnya tidak lain adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Perencanaan adalah suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya (maximum output) dengan sumber-sumber yang ada supaya lebih efisien dan efektif.”<sup>6</sup>

Dari berbagai uraian diatas yang kemudian dihubungkan dengan penelitian yang akan dilakukan, maka penulis menyimpulkan bahwa perencanaan adalah proses pemilihan alternatif kegiatan yang akan dilaksanakan dimasa yang akan datang dengan mengoptimalkan sumber daya yang ada, dan mengandung beberapa

---

<sup>6</sup>Tjokroamidjojo, Bintoro, *Perencanaan Pembangunan*, Cetakan Kesembilan, Jakarta: PT Gunung Agung, 1986, Hal.12

unsur, diantaranya sejumlah kegiatan yang ditetapkan sebelumnya, adanya proses, serta hasil yang ingin dicapai dalam waktu tertentu.

Perencanaan mempersiapkan gambaran besar yang ingin dikerjakan agar lebih efektif untuk mencapai tujuan. Perencanaan merupakan bagian penting dalam setiap tindakan. Perencanaan memberi gambaran besar terhadap apa yang dilakukan sehingga menjadi jelas. Perencanaan juga penting untuk meningkatkan produktivitas kerja. Memiliki perencanaan baik akan membuat pekerjaan lebih efektif. Pelaksanaan dan pengawasan termasuk pemantauan, penilaian, dan pelaporan merupakan unsur yang tidak bisa dilepaskan dari perencanaan. Dalam perencanaan diperlukan pengawasan agar tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan.

### **2.1.2. Pengertian Pembangunan**

Michael Todaro seperti dikutip oleh Bryant dan Louise G. White, menjelaskan bahwa: "Pembangunan adalah proses multidimensi yang mencakup perubahan-perubahan penting dalam struktur sosial, sikap-sikap rakyat dan lembaga-lembaga nasional, dan juga akselerasi pertumbuhan ekonomi, pengurangan kesenjangan dan pemberantasan kemiskinan absolut."<sup>7</sup>

Ini berarti bahwa program-program pembangunan saja perlu membuahkan perubahan-perubahan yang fisik dan kognitif, melainkan juga perlu menghasilkan hasil-hasil semacam itu dengan cara tertentu sehingga rakyat memperoleh kemampuan lebih besar untuk memilih dan memberikan tanggapan terhadap

---

<sup>7</sup>Coralie Bryant dan Louise G. White, *Manajemen Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1987, Hal. 305-306

perubahan-perubahan tersebut. Ini berarti bahwa perubahan yang terencana harus memperhatikan otonomi mereka sebagai pribadi-pribadi.

### **2.1.3. Pengertian Perencanaan Pembangunan**

Perencanaan pembangunan adalah suatu pengarahan penggunaan sumber-sumber pembangunan (termasuk sumber-sumber ekonomi) yang terbatas adanya, untuk mencapai tujuan-tujuan keadaan sosial ekonomi yang lebih baik secara lebih efisien dan efektif.<sup>8</sup>

Istilah pembangunan bisa saja diartikan berbeda oleh satu dengan yang lain, daerah yang satu dengan yang lainnya, Negara satu dengan Negara lainnya. Namun secara umum ada satu kesepakatan bahwa pembangunan merupakan proses untuk melakukan perubahan.

Pemikiran tentang pembangunan pada awalnya diartikan sama dengan modernisasi dan industrialisasi, bahkan pembangunan dan westernisasi. Pemikiran tersebut didasari pada aspek perubahan, pembangunan dan modernisasi serta industrialisasi secara keseluruhan mengandung unsur perubahan.

Berdasarkan uraian diatas, perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai suatu proses perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang dilakukan oleh pihak pemegang kekuasaan/kebijakan (pemerintah) yang didasarkan pada data-data dan fakta-fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan suatu rangkaian kegiatan/aktivitas kemasyarakatan, baik yang bersifat fisik maupun nonfisik dalam rangka mencapai tujuan yang baik.

---

<sup>8</sup>Tjokroamidjojo, Bintoro, **Op.Cit.** Hal 12

#### **2.1.4. Pengertian Perencanaan Pembangunan Nasional**

Dalam Undang-undang No.25 tahun 2004:

“Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, menengah, dan tahunan dilakukan oleh unsur penyelenggara Negara dan masyarakat ditingkat Pusat dan Daerah.”<sup>9</sup>

Adapun tahapan perencanaan pembangunan Nasional yaitu:

- a. Penyusunan rencana
- b. Penetapan rencana
- c. Pengendalian pelaksanaan rencana
- d. Evaluasi pelaksanaan rencana<sup>10</sup>

##### **a. Penyusunan Rencana**

Tahap kegiatan perencanaan adalah menyusun naskah atau rancangan rencana pembangunan yang secara formal merupakan tanggung jawab badan perencanaan, baik BAPPENAS untuk tingkat nasional dan Bappeda untuk tingkat daerah. Penyusunan rencana ini dapat dilakukan secara swakelola oleh badan perencana sendiri atau dikontrakkan kepada perusahaan konsultan yang relevan bila tenaga perencana yang terdapat pada badan perencana tidak mencukupi. Namun demikian, bila dimungkinkan sebaiknya penyusunan rencana dilakukan sendiri oleh badan perencana sendiri dengan memanfaatkan tenaga-tenaga ahli

---

<sup>9</sup> Undang-undang No.25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Bab 1 Pasal 1 Ayat 3

<sup>10</sup> Undang-undang No.25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Bab IV Pasal 8

tambahan dari instansi dan badan lainnya yang terkait. Hal ini sangat penting artinya agar perencanaan tersebut lebih bersifat operasional dan menjaga keterkaitan antara perencanaan dan pelaksanaannya.

Bila penyusunan rencana dilakukan dengan menggunakan pendekatan perencanaan partisipatif, maka sebelum Naskah rencana disusun, terlebih dahulu perlu dilakukan penyaringan aspirasi dan keinginan masyarakat tentang visi dan misi serta arah pembangunan. Berdasarkan hasil penjangkaran aspirasi masyarakat tersebut, maka tim penyusunan rencana sudah dapat dimulai menyusun naskah awal (rancangan) dokumen perencanaan pembangunan yang dibutuhkan. Kemudian rancangan tersebut dibahas dalam musrenbang untuk menerima tanggapan dari pihak yang peduli dan berkepentingan dengan pembangunan seperti tokoh masyarakat.

#### **b. Penetapan Rencana**

Rancangan rencana pembangunan yang telah selesai baru akan berlaku secara resmi bila telah mendapat pengesahan dari pihak yang berwenang. Pada tahap ini kegiatan utama badan perencanaan adalah melakukan proses untuk mendapatkan pengesahan tersebut. Pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa penetapan rencana oleh kepala daerah pada umumnya berjalan lancar bilamana Bappeda setelah melakukan finansial setelah memasukkan hasil Musrenbang. Akan tetapi, penetapan rencana melalui DPRD sering kali memerlukan proses yang juga cukup memakan waktu karena diperlukan pembahasan kembali oleh dewan. Adakalanya dilakukan kembali pembahasan dengan para tokoh

masyarakat untuk mendapatkan penilaian terhadap rancangan rencana yang telah disampaikan oleh pihak eksekutif.

### **c. Pengendalian Pelaksanaan Rencana**

Setelah rencana pembangunan tersebut ditetapkan oleh pihak yang berwenang, maka dimulai proses pelaksanaan rencana oleh pihak eksekutif melalui SKPD terkait. Namun demikian, sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku, perencanaan masih tetap mempunyai tanggung jawab dalam melakukan pengendalian (monitoring) pelaksanaan rencana bersama SKPD bersangkutan. Syarat utama pengendalian ini adalah untuk memastikan agar pelaksanaan kegiatan pembangunan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan terdahulu. Termasuk dalam kegiatan pengendalian ini adalah melakukan observasi lapangan dan menanggulangi permasalahan dan kendala yang dihadapi sehingga pelaksanaan kegiatan pembangunan tersebut berjalan lancar sesuai dengan rencana baik dari segi fisik maupun pemanfaatan dana.

### **d. Evaluasi Pelaksanaan Rencana**

Setelah pelaksanaan kegiatan pembangunan selesai, badan perencanaan masih mempunyai tanggung jawab terakhir, yaitu melakukan evaluasi terhadap kinerja dan kegiatan pembangunan tersebut. Sasaran utama kegiatan evaluasi ini adalah untuk mengetahui apakah kegiatan dan objek pembangunan yang telah selesai dilaksanakan tersebut dapat dimanfaatkan oleh masyarakat. Selanjutnya perlu dievaluasi, bilamana kegiatan dan objek pembangunan yang sudah dimanfaatkan tersebut dapat memberikan hasil (outcome) sesuai dengan yang direncanakan semula. Sesuai dengan peraturan pemerintah Nomor 6 Tahun 2008

tentang pedoman evaluasi penyelenggara pemerintah daerah, evaluasi harus dilakukan dengan menggunakan metode evaluasi kinerja yang paling kurang didasarkan atas tiga unsur evaluasi utama yaitu: unsur masukan (input) terutama dana, keluaran (output) dan hasil (outcome). Sedangkan kriteria evaluasi secara lengkap mencakup 6 unsur dengan tambahan menyangkut dengan evaluasi proses, manfaat (benefit) dan dampak (impact). Disamping itu, evaluasi ini juga mencari faktor-faktor utama yang menyebabkan berhasilnya atau kendala yang menyebabkan kurangnya manfaat yang dapat dihasilkan oleh objek dan kegiatan pembangunan tersebut. Hasil evaluasi ini sangat penting artinya sebagai masukan atau umpan balik (feedback) untuk penyusunan perencanaan pembangunan dimasa mendatang.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 25 tahun 2004, dalam rangka mendorong proses pembangunan secara terpadu dan efisien, pada dasarnya perencanaan pembangunan nasional di Indonesia mempunyai lima tujuan dan fungsi pokok yaitu:

- a. Mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan.
- b. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi antar daerah waktu dan fungsi pemerintah, baik pusat maupun daerah.
- c. Menjamin keterkaitan dan konsistensi Antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan.
- d. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan.
- e. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, dan adil.<sup>11</sup>

## 2.2. Jenis Perencanaan Pembangunan

Perencanaan pembangunan mempunyai berbagai jenis, tergantung dari sifatnya masing-masing. Mengikuti Lincolin Arsyad, menurut jangka waktunya,

---

<sup>11</sup>Syafrizal, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Otonomi*, Edisi.Pertama, Cetakan Kedua, Jakarta. PT Raja Grafindo Persada, 2015. Hal. 26

perencanaan pembangunan dapat diklarifikasi atas tiga jenis yaitu: perencanaan jangka panjang, perencanaan jangka menengah dan perencanaan jangka pendek.

Pengertian dari masing-masing jenis perencanaan pembangunannya tersebut adalah sebagai berikut:<sup>12</sup>

### **1 Perencanaan Jangka Panjang**

Perencanaan jangka panjang biasanya mencakup jangka waktu 10-25 tahun. Pada era orde baru, pembangunan jangka panjang mencakup jangka waktu 25 tahun sebagaimana ditetapkan dalam garis-garis besar haluan Negara (GBHN). Sedangkan dewasa ini rencana pembangunan jangka panjang, baik Nasional maupun daerah mencakup waktu 20 tahun.

Rencana jangka panjang (long-term planning) biasanya disebut juga sebagai perencanaan perspektif yang berisikan pandangan jauh ke depan tentang kerangka pembangunan (blue print) yang disusun sesuai dengan aspirasi masyarakat secara umum. Karena itu, perencanaan jangka panjang lebih bersifat makro (menyeluruh) dan tidak sampai kepada program dan kegiatan secara rinci. Sedangkan aspek yang dibahas meliputi bidang ekonomi, seni budaya, dan tata ruang. Disamping itu, dalam perencanaan jangka panjang juga mencakup pertahapan pembangunan untuk masing-masing periode lima tahunan. Hal ini perlu dilakukan agar perencanaan jangka panjang tersebut dapat menjadi acuan terhadap penyusunan perencanaan jangka menengah.

---

<sup>12</sup>Ibid, Hal.30-32

## **2 Perencanaan Jangka Menengah**

Perencanaan jangka menengah (Medium-term planning) biasanya mencakup waktu 4-5 tahun, tergantung dari masa jabatan presiden atau kepala daerah. Di Indonesia, perencanaan jangka menengah mempunyai jangka waktu 5 tahun yang disusun baik oleh pemerintah daerah nasional maupun pemerintah daerah. Perencanaan jangka menengah pada dasarnya merupakan jabaran dari perencanaan jangka panjang, sehingga bersifat lebih operasional. Perencanaan jangka panjang berisikan perumusan kerangka ekonomi makro, strategi, kebijakan dan program yang disusun berdasarkan visi, misi presiden atau kepala daerah terpilih. Disamping itu, perencanaan jangka menengah memuat juga sasaran dan target pembangunan secara kuantitatif dan kualitatif supaya perencanaan tersebut menjadi terukur dan mudah dijadikan sebagai dasar dalam melakukan monitoring dan evaluasi.

## **3 Perencanaan Jangka Pendek**

Perencanaan jangka pendek biasanya mencakup waktu hanya 1 tahun, sehingga sering kali juga dinamakan sebagai rencana tahunan (Annual planning). Rencana ini pada dasarnya adalah merupakan jabaran dari Rencana Jangka Menengah. Disamping itu, perencanaan tahunan ini sangat operasional karena di dalamnya termasuk program dan kegiatan lengkap dengan pendanaannya. Bahkan dalam perencanaan tahunan ini termasuk juga indikator dan target kinerja untuk masing-masing program dan kegiatan. Karena itu, rencana tahunan ini selanjutnya dijadikan dasar umum dalam penyusunan Anggaran pendapatan dan Belanja baik pada tingkat Nasional (RAPBN) maupun tingkat Daerah (RAPBN). Rencana

tahunan yang mencakup kesemua sektor dinamakan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Sedangkan khusus untuk suatu sektor atau bidang dinamakan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD).

### **2.3. Siklus Perencanaan Pembangunan**

Perencanaan pembangunan mempunyai siklus (putaran kegiatan) yang terpola hampir secara seragam. Memperhatikan literatur perencanaan yang tersedia, secara umum terdapat 10 siklus minimum perencanaan pembangunan yang perlu dilakukan dalam kegiatan perencanaan pembangunan. Siklus ini dimulai dari penilaian keadaan saat ini sampai dengan penyusunan rencana tindak (action plan) dan anggarannya. Berikut uraian secara umum kegiatan pokok yang dilakukan untuk masing-masing siklus perencanaan tersebut.<sup>13</sup>

#### **1. Penilaian Keadaan Saat Ini**

Penyusunan perencanaan pembangunan selalu dimulai dengan penilaian terhadap kondisi umum negara atau daerah maupun dibidang fisik dan sosial ekonomi saat ini (existing condition). Kondisi fisik meliputi: geografi dan geomorfologi, potensi sumber daya alam, kondisi lingkungan aspek tata ruang. Sedangkan kondisi, sosial ekonomi meliputi aspek: kependudukan, sumber daya manusia, agama dan budaya, perekonomian, hukum, pemerintahan, dan lain-lainnya. Analisis ini sangat penting sebagai landasan utama penyusunan perencanaan pembangunan untuk periode mendatang.

---

<sup>13</sup>Ibid, Hal.40-44

## **2. Penilaian Arah Pembangunan Masa Datang**

Kegiatan berikutnya yang perlu dilakukan adalah melakukan penilaian terhadap arah pembangunan dimasa datang. Penilaian ini biasanya dilakukan dengan jalan melakukan perkiraan (prediksi) secara terukur terhadap beberapa indikator makro pembangunan dibidang ekonomi, indikator pembangunan yang perlu diperkirakan adalah: pertumbuhan ekonomi, kebutuhan investasi untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi, perkiraan pendapatan perkapita, tingkat kemiskinan dan pengangguran. Di bidang sosial, indikator pembangunan yang perlu diperkirakan kedepan adalah: proyeksi penduduk, perkiraan indeks pembangunan manusia (IPM), angka partisipasi kasar (APK), indeks kematian ibudan lain-lainnya.

## **3. Formulasi Tujuan dan Sasaran Pembangunan**

Siklus berikutnya perlu dilakukan adalah melakukan formulasi secara tepat tentang tujuan dan sasaran pembangunan. Tujuan pembangunan padadasarnya adalah merupakan gambaran tentang sasaran akhir yang ingin diwujudkan melalui kegiatan pembangunan. Sedangkan sasaran pembangunan adalah jabaran lebih konkret tentang tujuan pembangunan tersebut. Sasaran pembangunan biasanya dirumuskan dalam bentuk target pembangunan secara makro yang harus dicapai pada akhir periode pembangunan. Formulasi tujuan dan sasaran pembangunan ini dilakukan secara hati-hati agar pencapaiannya menjadi lebih terjamin dan sesuai dengan yang telah ditetapkan semula.

#### **4. Mengkaji Alternatif Strategi Pembangunan**

Tujuan dan sasaran pembangunan dapat dirumuskan secara tepat maka langkah berikutnya adalah mengkaji berbagai alternatif strategi yang dapat dilakukan untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan tersebut. Strategi pembangunan pada dasarnya adalah cara dan upaya yang terbaik dapat dilakukan untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan. Strategi pembangunan ini dapat disusun untuk jangka pendek dan jangka panjang atau bersifat parsial dan menyeluruh. Strategi pembangunan yang baik adalah strategi yang dapat dilaksanakan secara operasional sesuai dengan kondisi sosial ekonomi Negara dan daerah bersangkutan.

#### **5. Menetapkan Prioritas Pembangunan**

Setelah strategi pembangunan dapat ditentukan maka langkah berikutnya adalah menetapkan prioritas pembangunan. Prioritas pembangunan perlu dilakukan secara tajam agar pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan dapat dilakukan dengan kondisi dana yang terbatas. Penetapan prioritas pembangunan tidak berarti kegiatan dan aspek lainnya tidak penting tetapi hal ini semata-mata dilakukan karena keterbatasan dana dan sumberdaya yang tersedia. Prioritas dapat ditentukan menurut bidang sumber daya manusia atau sektor pertanian, bidang atau sektor prioritas adalah sektor yang mendapat perhatian lebih dibandingkan dengan sektor lain dalam rangka efisiensi pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan.

## **6. Merumuskan Kebijakan Pembangunan**

Dengan memperhatikan prioritas pembangunan yang telah ditetapkan, maka siklus berikutnya adalah merumuskan kebijakan pembangunan yang tepat sesuai dengan kondisi umum dan prediksi pembangunan dimasa mendatang. Kebijaksanaan ini juga dapat dirumuskan untuk jangka pendek dan untuk jangka panjang atau bersifat parsial atau menyeluruh. Perumusan kebijakan penggunaan ini harus dilakukan secara tepat sesuai dengan permasalahan pokok yang dihadapi serta tujuan dan sasaran pembangunan yang telah ditetapkan terdahulu. Sama halnya dengan strategi kebijakan pembangunan yang baik adalah kebijakan yang dapat dilaksanakan secara operasional sesuai dengan kondisi fisik dan sosial ekonomi serta kemampuan keuangan Negara dan daerah bersangkutan.

## **7. Identifikasi Program dan Kegiatan**

Siklus kegiatan perencanaan berikutnya adalah melakukan identifikasi terhadap program dan kegiatan yang diperlukan untuk dapat melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan terdahulu dalam rangka mewujudkan visi dan misi pembangunan. Program dan kegiatan pada dasarnya adalah merupakan kebijakan dan upaya yang harus dilakukan dengan dana yang tersedia.

Untuk keperluan monitoring dan evaluasi, masing-masing program dan kegiatan ditetapkan indikator kinerja berikut target kinerja yang harus dicapai. Penentu indikator dan target kinerja ini juga diperlukan untuk dapat memudahkan penyusunan anggaran kinerja yang harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dewasa ini.

## **8. Menetapkan Perkiraan Dana Investasi Dibutuhkan**

Penetapan perkiraan dana investasi yang dibutuhkan untuk masing-masing program dan kegiatan dapat dilakukan dengan menggunakan standar anggaran belanja yang ditetapkan oleh masing-masing daerah secara berkala. Perkiraan dana investasi dapat diketahui dengan mengalikan keluaran (output) yang akan dihasilkan dengan harga satuan yang ditetapkan. Bila keseluruhan kebutuhan dana tersebut dijumlahkan akan dapat pula diketahui jumlah kebutuhan dana untuk masing-masing satuan kerja perangkat daerah (SKPD) pada tahun bersangkutan.

## **9. Menetapkan Indikator Kinerja**

Penetapan indikator kinerja sangat penting artinya untuk dapat mengetahui secara konkret tingkat keberhasilan pelaksanaan program dan kegiatan, karena itu siklus kegiatan perencanaan berikutnya yang diperlukan dilakukan adalah menentukan indikator dan target kinerja ini dapat ditetapkan secara kuantitatif maupun kualitatif. Untuk memudahkan penyusunan anggaran kinerja dan pelaksanaan monitoring dan evaluasi, sebaiknya indikator dan target kinerja tersebut ditentukan secara kuantitatif, kecuali hal ini tidak dimungkinkan.

Sesuai dengan ketentuan dalam laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, indikator kinerja dan target kinerja secara lengkap dapat ditentukan berdasarkan 6 kriteria yaitu: masukan (input), proses (process), keluaran (output), hasil (outcome), manfaat (benefit), dan dampak (impact). Untuk lebih memudahkan selanjutnya peraturan pemerintah nomor 8 tahun 2006 melakukan penyederhanaan terhadap kriteria indikator kinerja dan target kinerja tersebut menjadi 3 yaitu: masukan (input), keluaran (output), dan hasil (outcome).

## **10. Penyusunan Rencana Tindak**

Siklus terakhir dari perencanaan adalah menyusun rencana tindak yang berisikan berbagai ketentuan operasional dan cara yang perlu dilakukan dalam pelaksanaan rencana. Khusus program dan kegiatan yang telah ditetapkan. Salah satu ketentuan yang harus diikuti dalam pelaksanaan program dan kegiatan adalah Perpres Nomor 70 tahun 2012 tentang pengadaan barang dan jasa berikut ketentuan perubahannya. Aspek lain juga termasuk dalam penyusunan rencana tindak ini adalah menyangkut dengan kegiatan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan.

### **2.4. Ciri-ciri Perencanaan Pembangunan yang dianggap Baik**

Untuk dapat memberikan gambaran tentang fungsional perencanaan yang dianggap baik maka pada bagian ini dibahas ciri-ciri perencanaan yang dipersiapkan dengan baik. Hal ini sangat penting untuk dapat menjadi acuan bagi para perencana dalam melakukan penyusunan dokumen perencanaan pembangunan baik pada tingkat nasional maupun daerah.

Berdasarkan pengalaman dimasa lalu, ciri-ciri tersebut meliputi 8 aspek dengan rincian sebagai berikut:

1. Tersusun secara lengkap termasuk sektor swasta.
2. Memasukkan Evaluasi Perekonomian Masa lalu.
3. Merinci tujuan dan prioritas Pembangunan.
4. Menerjemahkan tujuan ke dalam target pembangunan.
5. Strategi dan kebijakan bersifat spesifik.
6. Berisikan perencanaan kebutuhan investasi.
7. Memuat proyeksi selama periode perencanaan.
8. Mempunyai kaitan yang jelas dengan perencanaan pembangunan lainnya<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup>Ibid, Hal.44-48

## **2.5. Pengertian Perencanaan Pembangunan Daerah**

Penyusunan perencanaan pembangunan daerah sangat diperlukan sebagai bagian internal dalam perencanaan pembangunan Nasional. Alasannya adalah karena potensi pembangunan masing-masing daerah umumnya sangat berbeda, baik dari segi geografis, sumber daya alam, sumber daya manusia, kondisi ekonomi, sosial, dan budaya. Perbedaan potensi pembangunan daerah saat ini menyebabkan kemampuan daerah untuk bertumbuh dan berkembang menjadi titik sama antara satu dengan yang lainnya. Alasan lain yang cukup penting adalah bahwa pada perencanaan pembangunan nasional, peranan pemerintah daerah tidak terlalu menonjol sebagaimana halnya dengan pemerintah pusat. Sedangkan dalam perencanaan pembangunan daerah motor utamanya adalah pemerintah daerah sendiri.

Dalam era otonomi daerah yang dimulai sejak tahun 2001 yang lalu, perencanaan pembangunan daerah semakin diperlukan dan menentukan karena kewenangan pemerintah daerah sudah semakin besar. Namun demikian, perlu diingat bahwa sesuai dengan Undang-undang SPPN 2004 perencanaan pembangunan daerah adalah merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dan saling berkaitan satu sama lainnya dengan perencanaan pembangunan nasional. Karena itu, penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah harus tetap mengacu mempedomani dokumen perencanaan pembangunan nasional agar terwujud sinergi dan keterpaduan pembangunan baik antara pusat dan daerah, maupun antar daerah sendiri. Hal tersebut seperti yang diamanatkan dalam Undang-undang No.23 tahun 2014 tentang pemerintahan

daerah, mengenai perencanaan pembangunan daerah, yaitu: Daerah sesuai dengan kewenangannya menyusun rencana pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional.

Adapun pendekatan serta prinsip yang digunakan dalam perencanaan pembangunan daerah, telah dijelaskan pula dalam Undang-undang pemerintah daerah 2014, sebagai berikut: Perencanaan pembangunan daerah menggunakan pendekatan teknokratik, partisipatif, politis, serta atas-bawah dan sebaliknya.

Adapun produk akhir (output) dari perencanaan pembangunan daerah berupa dokumen yang dijelaskan pula dalam UU pemerintahan daerah no.23 tahun 2014 yang terdiri atas:

- a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)
- b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)
- c. Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD)

## **2.6. Prinsip Perencanaan Pembangunan Daerah**

Prinsip perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No.54 tahun 2010 Tentang Tahapan, Tata cara penyusunan pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah meliputi:

- a. Merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional
- b. Dilakukan pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing
- c. Mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah

- d. Dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan daerah dan nasional.

## **2.7 Kebijakan Publik**

### **2.7.1. Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kebijakan publik, bukan kehidupan orang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada di domain lembaga administrasi publik. Kebijakan publik mengatur masalah bersama, atau masalah pribadi atau golongan yang sudah menjadi masalah bersama dari seluruh masyarakat di daerah itu. Dikatakan kebijakan publik jika manfaat yang diperoleh masyarakat yang bukan pengguna langsung dari produk yang dihasilkan jauh lebih banyak atau lebih besar dari pengguna langsungnya.

### **2.7.2. Model Kebijakan Publik**

Pada umumnya seseorang membuat sebuah model adalah untuk digunakan dalam berbagai hal seperti merencanakan sebuah penelitian, atau untuk mengkaji kembali studi yang pernah dilakukan oleh orang lain. Hal ini dilakukan, karena model dapat mengidentifikasi dengan jelas variabel-variabel yang terdapat dalam setiap studi atau penelitian yang dilakukan.

Model kebijakan yang akan dijelaskan pada bagian ini adalah kombinasi model yang dikembangkan Gaffar dan Dye dan Wahab. Model-model dimaksud antara lain:<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup>Marlan Hutahaean, *Pengantar Studi Kebijakan Publik*, Bandung: Pustaka Sutra, 2008, hal. 41

### *1. Model umum (general model)*

Model ini adalah model yang sangat dikenal dalam analisis kebijakan maupun proses kebijakan. Dikatakan model umum, karena memang model ini sangat umum, pada model ini para aktor kebijakan berinteraksi pada lingkungan yang ada disekeliling mereka. Persepsi para aktor kebijakan tentang lingkungan adalah merupakan hal yang sangat penting dalam proses kebijakan meskipun demikian, lingkungan dapat saja merupakan variabel bebas, artinya sekalipun aktor kebijakan tidak mempunyai persepsi atau lingkungannya, akan tetapi lingkungan akan tetap berpengaruh pada aktor kebijakan.

### *2. Model perseptual- proses*

Model ini menekankan peranan dari persepsi para aktor-aktor kebijakan tentang lingkungan mereka bersama yang berasal dari pemerintah. Model ini menekankan pada bagaimana persepsi pemerintah (dalam arti luas) tentang suatu masalah.

### *3. Model Struktural*

Dalam model ini faktor lingkungan, baik yang bersifat eksternal maupun yang bersifat internal dianggap sebagai faktor-faktor yang sangat menentukan setiap kebijakan diputuskan. Model ini akan sangat menguntungkan apabila kita mengamati sebuah kebijakan maupun program yang sedang berjalan, terutama program yang baru berjalan pada tingkat awal. Namun demikian, dimensi historis merupakan masalah yang sangat penting karena berkaitan dengan dampak kebijakan.

#### *4. Model Elite*

Model ini merupakan abstraksi dari suatu proses kebijakan dengan mana kebijakan publik dapat dikatakan identik dengan persepsi elit politik. Dalam model ini kehidupan sosial terlihat terdiri atas dua lapisan, yaitu lapisan atas dengan jumlah yang sangat kecil yang fungsinya selalu mengatur, dan lapisan bawah dengan jumlah yang sangat besar yang berada dalam posisi diatur. Karenanya kebijakan publik mencerminkan kehendak atau nilai-nilai sekelompok kecil orang yang berkuasa.

#### *5. Model kelompok*

Model kelompok merupakan abstraksi dari proses pembuatan kebijakan yang didalamnya beberapa kelompok kepentingan berusaha untuk mempengaruhi isi kebijakan dan bentuk kebijakan secara interaktif.

Dengan demikian, pembuatan kebijakan terlihat sebagai upaya untuk menanggapi tuntutan dari berbagai kelompok kepentingan dengan cara bargaining, negoisasi, dan kompromi.

#### *6. Model rasional*

Model rasional berasal dari pemikiran Herbert A. Simon tentang perilaku administrasi. Simon menekankan bahwa inti dari perilaku administrasi adalah proses pengambilan keputusan secara rasional. Karenanya suatu kebijakn publik haruslah didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan Antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Menurutnya “semakin rendah nilai pengorbanan dan semakin tinggi tingkat pencapaiannya, maka suatu kebijakn dianggap baik. Dengan kata lain, model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi dan ekonomis.

### *7. Model incremental*

Model incremental ini pada dasarnya merupakan kritik terhadap model rasional.

Lebih jauh Lindlom mengemukakan beberapa alasan mengapa model incremental dilakukan menurut Wibawa:

- a) Para pembuat kebijakan tidak memiliki waktu, intelektual maupun biaya yang memadai untuk penelitian terhadap nilai-nilai sosial masyarakat yang merupakan landasan perumusan tujuan kebijakan.
- b) Adanya kekhawatiran tentang bakal munculnya dampak yang tidak diinginkan sebagai akibat dari kebijakan yang belum pernah dibuat selanjutnya.
- c) Adanya hasil-hasil program dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan demi suatu kepentingan.
- d) Menghindari adanya berbagai konflik jika harus melakukan proses negosiasi yang melelahkan bagi kebijakan baru.

### **2.7.3. Tahap-tahap Kebijakan Publik**

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-

tahap ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn adalah sebagai berikut:<sup>16</sup>

*a. Penyusunan Agenda*

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu lama.

*b. Tahap Formulasi Kebijakan*

Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif keputusan peradilan dan tindakan legislatif.

*c. Tahap Adopsi Kebijakan*

Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif consensus diantaranya direktur lembaga atau keputusan peradilan.

*d. Tahap Implementasi Kebijakan*

Kebijakan telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.

*e. Tahap Penilaian Kebijakan*

Unit-unit pemerksaan dan akuntansi dalam pemerintah menentukan apakah badan-badan eksekutif, legislatif, dan peradilan memenuhi persyaratan Undang-undang dalam pemuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.

---

<sup>16</sup>William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, Cetakan Kelima, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003, Hal. 24-25

## **2.8 Kerangka Berfikir**

Setiap daerah dituntut untuk terus melakukan pembangunan sesuai dengan tujuan Negara Republik Indonesia. Untuk itu diperlukan perencanaan yang baik, cermat dan akurat. Berkaitan dengan hal tersebut telah diatur dalam Undang-Undang No.25 Tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan Nasional (SPPN) serta Undang-undang No.23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah, pada bagian pembangunan daerah.

Keberhasilan perencanaan pembangunan suatu daerah tergantung bagaimana proses penyusunannya. Pada tingkat daerah kabupaten/kota, Bappeda menjadi badan yang berperan penting dalam hal tersebut, yang tentunya tetap didukung oleh pihak-pihak terkait lainnya seperti kepala daerah dan masyarakat daerah tersebut. Setelah proses penyusunan, yang menjadi bagian penting adalah bagaimana pemerintah daerah dalam ini setiap SKPD beserta pihak pendukung lainnya dapat melakukan setiap program dan kegiatan yang telah ditetapkan dalam rencana pembangunan tersebut.

Seperti halnya daerah-daerah lain di Indonesia, kabupaten Tapanuli Tengah merupakan daerah yang harus memperlihatkan kemajuan dalam pembangunan. Untuk mewujudkan hal tersebut harus dimulai dengan adanya perencanaan yang baik. Dalam perencanaan pembangunan terdapat sistem yang harus dijalankan sesuai dengan peraturan yang telah dibuat, dalam hal ini sistem yang penulis maksud adalah pendekatan (teknokratis, partisipatif, politis, atas-bawah dan bawah-atas) dan prinsip (transparan dan partisipatif) yang digunakan dalam perencanaan pembangunan Daerah seperti yang terdapat pada UU No.23

tahun 2014 tentang pemerintahan daerah Bab X, yang membahas mengenai pembangunan daerah bagian kedua tentang perencanaan pembangunan daerah, yang kemudian akan berlanjut pada proses/ tahapan perencanaan yang berupa penyusunan rencana. Dari proses tersebut akan menghasilkan dokumen perencanaan pembangunan daerah berupa RPJPD yang berisi tentang visi, misi dan arah pembangunan daerah yang berdurasi 20 tahun, RPJMD yang berdurasi waktu 5 tahun yang memuat kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, program SKPD dan lintas SKPD, program kewilayahan disertai dengan rencana kerja, dan RKPD yang merupakan penjabaran dari RPJMD, berdurasi tahunan yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaanya.

Kemajuan pembangunan suatu daerah (kabupaten Tapanuli Tengah) dapat dilihat dari keberhasilan rencana pembangunannya terutama RPJMD yang didalamnya terdapat penjabaran dari visi, misi pemerintahan daerah pada satu periode, untuk itu perlu menganalisis. Dalam melakukan analisis, penulis akan menjabarkan pelaksanaan RPJMD yang dimaksud berdasarkan program pembangunan yang kemudian dituangkan kedalam kegiatan pembangunan, serta melihat pencapaian dari program dan kegiatan pembangunan tersebut berdasarkan indikator sasaran yang telah ditetapkan, setelah itu penulis melakukan analisis terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan tersebut, berupa faktor pendukung dan faktor penghambatnya.

**Gambar 2.1**  
**Kerangka Berfikir Penelitian**



## **2.9. Definisi Konsep**

### **1) Perencanaan Pembangunan**

Pembangunan secara umum pada hakekatnya adalah proses perubahan yang terus menerus untuk menuju keadaan yang lebih baik berdasarkan norma-norma tertentu. Pada dasarnya pembangunan tidak dapat dipisahkan dari pertumbuhan sebagai akibat adanya pembangunan. Dalam hal ini pertumbuhan dapat berupa pengembangan/perluasan atau peningkatan dari aktivitas yang dilakukan oleh suatu komunitas masyarakat.

### **2) Badan perencanaan dan pembangunan daerah (Bappeda)**

Bappeda merupakan singkatan dari badan perencanaan pembangunan daerah yang dimana berperan sebagai pembantu kepala daerah dalam menentukan kebijakan dibidang perencanaan pembangunan daerah.

### **3) RPJMD**

RPJMD merupakan satu dokumen rencana resmi daerah untuk mengarahkan pembangunan daerah dalam jangka 5 tahun kedepan masa pimpinan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih.

### **4) Pemerintahan**

Pemerintahan adalah sebuah organisasi yang terdiri dari sekumpulan orang-orang yang mengelola kewenangan-kewenangan mengurus masalah kenegaraan dan kesejahteraan rakyat serta melaksanakan kepemimpinan dan koordinasi pemerintah meliputi kegiatan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam usaha mencapai tujuan Negara.

### **5) Kebijakan publik**

Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan orang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada di domain lembaga administrasi publik. Kebijakan publik mengatur masalah bersama, atau masalah pribadi atau golongan, yang sudah menjadi masalah bersama dari seluruh masyarakat di daerah itu.

## **BAB III**

### **METODOLOGI PENELITIAN**

Metodologi penelitian merupakan sekumpulan peraturan, kegiatan, dan prosedur yang digunakan oleh pelaku suatu disiplin ilmu. Metodologi juga merupakan analisis teoritis mengenai suatu cara atau metode. Penelitian merupakan suatu penyelidikan yang sistematis untuk meningkatkan sejumlah pengetahuan juga merupakan suatu usaha yang sistematis untuk meningkatkan sejumlah pengetahuan juga merupakan suatu usaha yang sistematis dan terorganisasi untuk menyelidiki masalah tertentu yang memerlukan jawaban. Hakekat penelitian dapat dipahami dengan mempelajari berbagai aspek yang mendorong peneliti untuk melakukan penelitian. Strategis-strategis penelitian merupakan jenis-jenis rancangan penelitian kualitatif, kuantitatif, dan campuran yang menetapkan prosedur khusus dalam penelitian.<sup>17</sup>

#### **3.1 Bentuk Penelitian**

Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif ini bertujuan untuk mengungkapkan informasi kualitatif hingga lebih menekankan pada masalah proses dan makna dengan cara mendeskripsikan permasalahan secara faktual, sistematis dan akurat. Melalui pendekatan kualitatif ini, data dan informasi diterjemahkan dan diinterpretasikan

---

<sup>17</sup>Jhon W Creswell, *Research Design Pendekatan Kualitatif Kuantitatif Dan Mixed*, Edisi ketiga, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013, Hal. 17

sedemikian rupa sehingga realita mengenai pelaksanaan RPJMD di Kabupaten Tapanuli Tengah dapat terungkap sebagaimana yang diinginkan.

Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat postpositivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi.<sup>18</sup>

### **3.2. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian ini adalah di Kabupaten Tapanuli Tengah, dalam hal ini Kantor Bappeda Kabupaten Tapanuli Tengah yang menjadi sampel dalam penelitian. Lokasi ini dipilih berdasarkan yang telah penulis kemukakan pada latar belakang bahwa Kabupaten Tapanuli Tengah merupakan daerah yang sedang merintis pembangunannya, dan RPJMD memiliki peran penting dalam pembangunan, sehingga penulis tertarik melakukan penelitian mengenai Analisis proses penyusunan RPJMD dan Implikasinya di daerah tersebut.

### **3.3. Informan Penelitian**

Informan adalah orang yang darinya dapat diperoleh informasi tentang segala aspek yang relevan dengan pelaksanaan rencana pembangunan jangka menengah di Kabupaten Tapanuli Tengah. Tentunya, informan yang dimaksud

---

<sup>18</sup>Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Cet.19, Bandung: CV. Alfabeta, 2014, Hal. 9

adalah mereka-mereka yang secara langsung terlibat dalam pelaksanaan RPJMD tersebut. Secara garis besar, para informan tersebut Antara lain:

1. Informan kunci, merupakan mereka yang mengetahui dan memiliki berbagai informan pokok yang diperlukan dalam penelitian. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan informan kunci yaitu Kepala Bappeda.
2. Informan tambahan, merupakan yang terlibat langsung dalam program Analisis proses Penyusunan RPJMD di kabupaten Tapanuli Tengah. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan informan tambahan yaitu Masyarakat.

### **3.4. Jenis dan Sumber Data**

#### **a. Data primer**

Data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dilapangan dengan Sumber data adalah responden yang dijadikan sampel,serta pihak-pihak yang terkait dianggap relevan dan memahami permasalahan yang ingin diungkapkan dalam penelitian.

#### **b. Data sekunder**

Data sekunder, yaitu data penelitian yang diperoleh dari instansi terkait, berupa dokumen-dokumen, laporan-laporan dan buku-buku sertahasil penelitian ilmiah yang dianggap relevan dengan masalah dan tujuan penelitian.

### **3.5. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis dalam memperoleh data-datayang dibutuhkan,yaitu melalui beberapa teknik pengumpulan datasebagai berikut:

- a. Wawancara, yaitu suatu cara untuk mendapatkan dan mengumpulkan data melalui Tanya jawab dan dialog atau diskusi dengan informan yang dianggap mengetahui tentang kondisi objektif dari masalah yang diangkat penulis didaerah yang dimaksud dalam penelitian ini.
- b. Observasi, yaitu cara untuk memperoleh data melalui kegiatan pengamatan langsung terhadap objek penelitian untuk memperoleh data dan informasi yang relevan dengan objek penelitian.
- c. Dokumentasi, yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan menelaah dokumen yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan. Begitu juga dengan peraturan perundangan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.
- d. Penelusuran data online, yaitu mencari dan memperoleh data yang berkaitan atau berhubungan dengan penelitian dengan mengakses internet.

### **3.6 Definisi Operasional**

Definisi operasional dibuat dan tujuan mengoperasionalkan konsep-konsep atau variable-variabel penelitian agar dapat diukur dalam menjawab masalah. Untuk mempermudah dan memperjelas pemahaman terhadap konsep-konsep

penting yang digunakan dalam penelitian ini, maka dikemukakan definisi operasional sebagai berikut:

1. Perencanaan pembangunan daerah merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah, dalam hal ini Bappeda dalam menyusun langkah-langkah strategis yang melibatkan berbagai pemanfaatan sumber-sumber daya yang ada dan akan dilaksanakan untuk mencapai tujuan dalam meningkatkan pembangunan daerah Kabupaten Tapanuli Tengah.
2. Produk akhir (output) dari perencanaan pembangunan daerah berupa ditetapkannya dokumen perencanaan yaitu RPJPD, RPJMD dan RKPD.
3. RPJMD merupakan rencana pembangunan daerah berdurasi 5 tahun yang didalamnya terdapat penjabaran visi, misi pemerintahan daerah. Untuk melihat keberhasilan pemerintah daerah selama satu periode yaitu dengan menganalisis pelaksanaan RPJMD tersebut, serta melihat faktor pendukung dan penghambat pelaksanaannya.
4. Pelaksanaan RPJMD yang dimaksud penulis adalah RPJMD dari SKPD yang menjadi sampel dan penelitian, yaitu Badan pemberdayaan Masyarakat, badan perlindungan masyarakat, dinas pertanian dinas kelautan dan perikanan dan dinas pekerjaan umum.
5. Untuk menjelaskan pelaksanaan RPJMD 2012-2017 Kabupaten Tapanuli Tengah, penulis akan menguraikan program pembangunan daerah, kegiatan pembangunan daerah, serta capaian dari program dan kegiatan pembangunan berdasarkan indikator sasaran yang telah ditetapkan dari masing-masing SKPD yang dijadikan sebagai sampel dalam penelitian.

### 3.7 Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari dalam membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain.

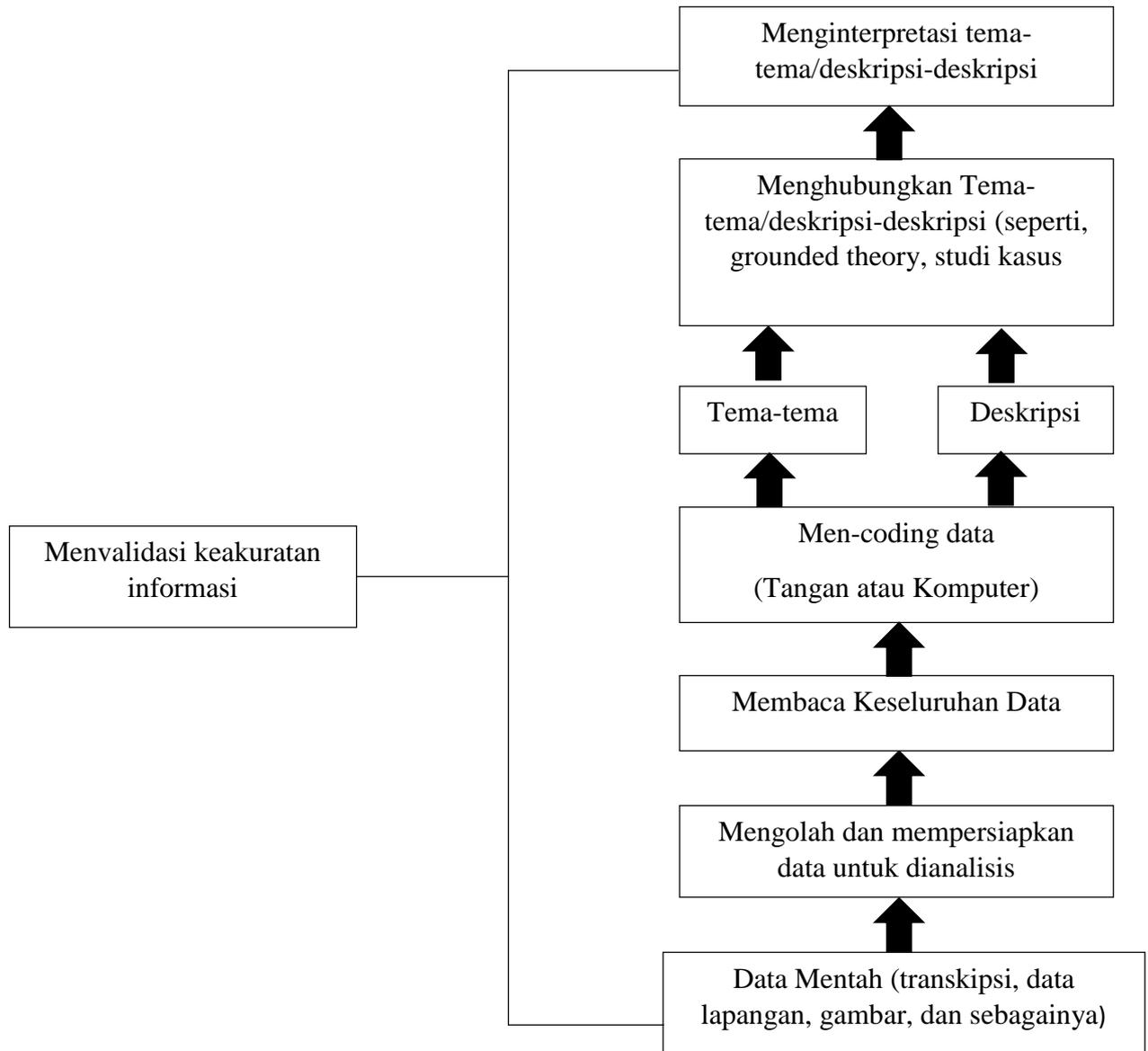
Teknik analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Mengolah dan mempersiapkan data untuk dianalisis. Langkah ini melibatkan transkripsi wawancara men-*scanning* materi, menetik data lapangan, atau memilah-milah dan menyusun data tersebut ke dalam jenis-jenis yang berbeda tergantung pada sumber data.
2. Membaca keseluruhan data. Langkah pertama adalah membangun *general sense* atas informasi yang diperoleh dan merefleksikan maknanya secara keseluruhan.
3. Menganalisis lebih detail dengan meng-*coding* data. *Coding* merupakan proses mengelola materi/informasi menjadi segmen-segmen tulisan sebelum memakainya. Langkah ini melibatkan beberapa tahap mengambil data tulisan atau gambar yang telah dikumpulkan selama proses pengumpulan mensegmentasi kalimat-kalimat (atau paragraph-paragraf).
4. Terapkan proses *coding* untuk mendeskripsikan *setting* orang-orang, kategori-kategori, dan tema-tema yang akan dianalisis. Deskripsi ini

melibatkan usaha penyampaian informasi secara detail mengenai orang-orang, lokasi-lokasi atau peristiwa-peristiwa dalam setting tertentu.

5. Menunjukkan bagaimana deskripsi dan tema-tema ini akan disajikan dalam narasi/laporan kualitatif.
6. Langkah terakhir dalam analisis data adalah menginterpretasi atau memaknai data. Mengajukan pertanyaan seperti “pelajaran apa yang bias diambil dari semua ini?” akan membantu peneliti mengungkapkan esensi dari suatu gagasan

**Gambar 3.1**  
**Teknik Analisis Data**



Sumber: Jhon W Cresweel, Research Design Pendekatan Kualitatif dan Mixed edisi Ketiga

Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013