



**LEMBARAN PERSETUJUAN SKRIPSI**

NAMA : FAKHRUDDIN  
NIM : 10775000276  
JURUSAN : ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS : EKONOMI DAN ILMU SOSIAL  
JUDUL SKRIPSI : ANALISIS ORIENTASI KEBIJAKAN  
PEMBANGUNAN DAERAH KABUPATEN  
KEPULAUAN MERANTI

DISETUJUI OLEH

PEMBIMBING I

  
**Drs. Almasri, M.Si**  
NIP. 1967 0801 2005 01 1007

PEMBIMBING II

  
**Mahmuzar, M.Hum**  
NIP. 150 390 416

MENGETAHUI

Dekan  
Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial

  
**Drs. Azhar Harahap, M.Si**  
NIP. 19560202 198403 1 002

Ketua Jurusan  
Administrasi Negara


  
**Drs. Almasri, M. Si**  
NIP. 1967 0801 2005 01 1007

**LEMBARAN PENGESAHAN SKRIPSI**

NAMA : FAKHRUDDIN  
NIM : 10775000276  
JURUSAN : ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS : EKONOMI DAN ILMU SOSIAL  
JUDUL SKRIPSI : ANALISIS ORIENTASI KEBIJAKAN  
PEMBANGUNAN DAERAH KABUPATEN  
KEPULAUAN MERANTI  
HARI / TGL : Kamis/ 23 Juni 2011

**PANITIA PENGUJI**

KETUA



Drs. H. Zuhairi Yahya, MM  
NIP. 19520615-198103 1 003

SEKRETARIS



Thareq Kemal, S. Sos  
NIK. 130010035

**ANGGOTA**

PENGUJI I



Afrizal, S.Sos, M. Si  
NIP. 150 388 531

PENGUJI II



Mahmuzar, M. Hum  
NIP. 150 390 416

## **ABSTRAK**

### **ANALISIS ORIENTASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN DAERAH KABUPATEN KEPULAUAN MERANTI**

**OLEH : FAKHRUDDIN**

*Penelitian ini dilakukan pada Kantor Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti. Penelitian ini dilakukan pada Bulan Mei sampai dengan Juni Tahun 2011. Adapun yang menjadi masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana orientasi Kebijakan pembangunan daerah Kepulauan Meranti. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui orientasi kebijakan pembangunan daerah Kabupaten Kepulauan Meranti. Oleh Karena itu penelitian ini memerlukan data utama Sekunder dan Primer. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan pengumpulan data sekunder dan wawancara dengan teknik pemilihan sampel menggunakan teknik purposive sampling. Kemudian data tersebut dianalisis dengan menggunakan analisis deskriptif kualitatif yaitu data yang terkumpul dianalisis dengan menguraikan serta mengaitkan dengan teori-teori sesuai dengan permasalahan yang ada, kemudian menginterpretasikan terhadap hasil yang relevan dan diambil kesimpulan dan saran. Berdasarkan hasil penelitian didapatkan kesimpulan bahwa kebijakan pembangunan daerah Kepulauan Meranti berorientasi pada pembangunan berkelanjutan dengan pemenuhan aspek ekonomi, keadilan sosial dan keberlanjutan ekologi. Selain itu birokrasi di awal berdiri Kepulauan Meranti dalam pelaksanaan pembangunannya menjadi leading awal dan stakeholder lainnya berpartisipasi dalam program yang dibuat oleh birokrasi.*

*Kata Kunci: Orientasi Kebijakan, Pembangunan Berkelanjutan, Pertumbuhan Ekonomi, dan People Centered Development.*

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirabbil 'alamin, puji syukur penulis ucapkan kehadiran Allah SWT yang mana berkat Rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini tepat pada waktunya yang penulis beri judul ***"Analisis Orientasi Kebijakan Pembangunan Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti"***.

Shalawat dan salam tak lupa pula penulis ucapkan buat Baginda Nabi Besar Muhammad SAW. yang menjadi suri tauladan bagi umat Islam. Semoga shalawat dan salam selalu tercurahkan kepada beliau dan para sahabat-sahabatnya dan semoga kita tergolong pada orang-orang ahli surga. Amin.

Pembuatan skripsi ini bertujuan untuk melengkapi syarat memperoleh gelar Sarjana Sosial (S1) pada Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau.

Pada penyusunan skripsi ini, penulis banyak sekali mendapat bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Semoga Allah memberikan ganjaran yang setimpal. Dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu dan memotivasi baik moril maupun materil, terutama penulis sampaikan kepada :

1. Bapak Prof. H.M Nazir Karim selaku Rektor UIN SUSKA Riau
2. Bapak Drs. Azwar Harahap, MM selaku Dekan Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial UIN SUSKA RIAU.

3. Bapak Drs. Almasri, M.Si, sebagai Ketua Jurusan Administrasi Negara sekaligus pembimbing I yang telah memberikan arahan dan petunjuk dalam penyelesaian skripsi ini.
4. Bapak Rusdi, S.Sos, M.Si sebagai Sekretaris Jurusan Administrasi Negara yang selalu memberikan motivasi dan meluangkan waktu demi kesuksesan mahasiswa.
5. Bapak Mahmuzar, M.Hum sebagai Pembimbing II yang telah memberikan arahan dan petunjuk dalam penyelesaian skripsi ini.
6. Bapak dan Ibu Dosen pada Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial UIN Suska Riau yang telah banyak memberi ilmu pengetahuan kepada penulis serta seluruh staf pegawai Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial UIN Suska Riau.
7. Bapak Nuriman Khair, selaku Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Kabupaten Kepulauan Meranti dan seluruh pegawai yang telah membantu penulis dalam memberikan informasi demi kelancaran penulisan skripsi ini.
8. Keluarga tercinta, Bapak (Alm. Jamin), Emak (Rosidah) yang telah memberikan Ketulusan, Ketegaran dan ketegasan dalam mengasuh anaknda serta buat Kakanda (Mcgawati & Nazaruddin, Lindawati & Fauzi, Indrawati Ningsih & Amri, Iskandar & Maryani, Sri Yuliana & Indra AR serta Awaluddin & Gemini), serta *anaksedare* pak Usu semuanya yang senantiasa memberikan semangat dan bantuan moril maupun materil sehingga skripsi ini dapat adinda selesaikan

9. Selanjutnya saya ucapkan terima kasih kepada keluarga Bang Sulaiman, Kak Norma, Iza, Nouval, Bang Fri, dan Rang Ujang yang telah memberikan motivasi serta masukan dalam penyelesaian skripsi ini.
10. Untuk sahabat-sahabatku Rian, Daniel, Irul Van Java, Charles, Al Adjo Ocu (Haris, Azmi, Didik, Deni (Satrya dan Setyawan), Fitri, Dewi, Mega, Lina, Neng, Norma, Bella, Ulis, Muslim, Mashudi, Habirullah, Maryunus, Nugie, Markos, Ajis, Halim, Edi, Kiken, Dede, Asril, Iwan, yang telah memberikan motivasi dalam penyusunan skripsi ini, dan teman-temanku yang se nasib dan se perjuangan khususnya Jurusan Administrasi negara angkatan 2007 yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu.
11. Dan seluruh pihak-pihak yang telah membantu dalam penyelesaian skripsi ini. Semoga Allah SWT membalas segala amalan dan kebaikan dengan pahala yang setimpal.

Demikianlah, semoga skripsi ini bermanfaat bagi kita semua. Akhir kata penulis ucapkan terima kasih.

Pekanbaru, Juni 2011  
Penulis,

**FAKHRUDDIN**

## DAFTAR ISI

### PERSEMBAHAN

ABSTRAK .....	i
KATA PENGANTAR .....	ii
DAFTAR ISI .....	v
DAFTAR TABEL .....	vii

### BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	14
1.3 Tujuan Penelitian .....	14
1.4 Manfaat Penelitian .....	14
1.5 Sistematika Penulisan .....	14

### BAB II KERANGKA TEORI

2.1 Perencanaan .....	16
2.2 Model Perencanaan .....	17
2.3 Desentralisasi Dalam Perencanaan .....	21
2.4 <i>Top Down</i> dan <i>Bottom Up Approach</i> .....	22
2.5 Masalah Pembangunan .....	23
2.6 Kebijakan Pembangunan .....	26
2.7 Orientasi Pembangunan .....	39
2.8 Hipotesis .....	40
2.9 Definisi Konsep .....	41
2.10 Konsep Operasional .....	41

### BAB III METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Bentuk Penelitian .....	43
3.2 Lokasi dan Waktu Penelitian .....	43
3.3 Populasi dan Sampel .....	43
3.4 Data Penelitian .....	44



3.5 Teknik Pengumpulan Data .....	45
3.6 Teknik Analisis Data .....	45
<b>BAB IV    GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN</b>	
4.1 Profil Geografis .....	47
4.2 Profil Demografis .....	50
4.3 Pemerintahan .....	55
4.4 Sarana dan Prasarana Daerah .....	58
4.5 Kondisi Perekonomian Daerah .....	64
4.6 Fungsi BAPPEDA Kabupaten Kepulauan Meranti .....	65
<b>BAB V    HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
5.1 Kebijakan Pembangunan Kepulauan Meranti .....	92
5.2 Analisis Orientasi Kebijakan Pembangunan Kepulauan Meranti Tahun 2012 .....	97
5.3 Keterlibatan Stakeholders .....	108
5.4 Keterlibatan Masyarakat .....	111
5.5 Kepulauan Meranti Menuju Pembangunan Berkelanjutan .....	113
<b>BAB VI    PENUTUP</b>	
6.1 Kesimpulan .....	117
6.2 Saran .....	119

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **LAMPIRAN**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Implikasi dari berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004 yang direvisi menjadi UU No 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintah Daerah adalah bergulirnya era otonomi daerah yang secara langsung maupun tidak langsung menimbulkan aspirasi untuk pemekaran daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Kebijakan pemekaran daerah Kabupaten/kota bermula dari keinginan masyarakat pada berbagai wilayah untuk membentuk daerah baru yang terpisah dari daerah induknya akhir-akhir ini banyak bermunculan seiring dengan dinamika perkembangan masyarakat pada era reformasi. Dengan pembentukan daerah otonom baru, masyarakat di wilayah tersebut berharap dapat menggali dan memanfaatkan peluang yang lebih besar dalam pengelolaan sumber daya daerah. Tujuan akhirnya adalah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah.

Dari dasar itulah, setelah melalui perjuangan yang panjang, akhirnya berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2009 terbentuklah Kabupaten Kepulauan Meranti sebagai daerah otonomi baru (DOB) yang merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten Bengkalis. Dengan predikat sebagai daerah otonomi baru, Kabupaten Kepulauan Meranti mengemban amanah besar dari makna otonomi itu.

Tujuan pembentukan daerah otonomi baru termasuk Kabupaten Kepulauan Meranti adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan masyarakat, dan

peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari rumusan tujuan diatas, otonomi daerah dapat dimaknai sebagai suatu sarana politik dan sarana administrasi/manajemen yang digunakan untuk mengoptimalkan sumber daya local sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemajuan masyarakat. Kemajuan masyarakat adalah suatu kewajiban dari otonomi daerah, dan untuk bisa mewujudkan hal tersebut haruslah diupayakan dengan pembangunan yang menyeluruh di segala bidang. Namun pembangunan yang dilaksanakan hendaknya tidak bersifat sementara dan wacana saja, tapi mesti dibarengi dengan realita keadaan yang terjadi pada masyarakat daerah tersebut yang mengindikasikan kesejahteraan masyarakat.

Agar dapat melaksanakan pembangunan yang berakhir pada kesejahteraan masyarakat, maka setiap peluang dan tantangan haruslah bisa dicermati dan dimanfaatkan. Pelaksanaan pembangunan dalam kerangka otonomi daerah mempunyai peluang dan tantangan tersendiri serta bisa dipilah dan dilihat dari beberapa aspek.

Peluang dari aspek ekonomi adalah kesiapan, kejelian dari daerah untuk dapat menemukan, mengembangkan dan mendayagunakan potensi ekonominya secara optimal demi tujuan kesejahteraan masyarakat. Peluang dari aspek politis adalah meningkatkan kepekaan dari masyarakat guna menilai dan mengawasi setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah serta diharapkan dapat memberikan kesempatan untuk mengembangkan potensi daerah. Hal ini juga

berkaitan dengan aspek social budaya sehingga potensi sosial budaya yang khas dapat dimanfaatkan dengan baik, sehingga makna dari kebhinekaan dan keragaman dari masing-masing daerah itu benar-benar terwujud sesuai dengan kekhasan masing-masing. Peluang dari aspek administrasi dengan otonomi daerah para pelaku administrasi, birokrator dapat lebih meningkatkan performanya dengan membentuk dan mengembangkan organisasi yang berorientasi pada kreativitas, adanya gagasan baru, inovatif, lebih disiplin, serta lebih proaktif dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama yang ujungnya berakhir pada kesejahteraan masyarakat, dan dalam menyelenggarakan pembangunan hendaknya dilakukan dengan mempertimbangkan aspek keberlanjutan serta menggabungkan system top-down, bottom-up dalam perencanaan pembangunan maupun pelaksanaannya.

Adapun tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaan otonomi daerah ialah hal-hal yang harus ditindak lanjuti dari peluang yang ada tadi. Secara gamblang dapat dijelaskan bahwa adanya tantangan dari tuntutan dan kompleksitas pekerjaan yang semakin berkembang sehubungan dengan semakin kompleksnya dan bertambah kuantitas maupun kualitas kebutuhan masyarakat yang harus diselesaikan. Terlebih lagi dengan peran pemerintahan yang sekarang ini cenderung untuk memperhatikan dan mempertimbangkan keikutsertaan masyarakat dan memberdayakan masyarakat secara konkret, tak langsung telah mengubah peran pemerintah yang selama ini hanya sebagai sutradara. Hal ini sejalan pula dengan kondisi masyarakat yang pada saat ini yang cenderung kritis dan bebas untuk menyalurkan aspirasinya untuk hal lebih yang memang hak

mereka dari penyelenggaraan pembangunan untuk mencapai tujuan otonomi daerah.

Terbentuknya Kabupaten Kepulauan Meranti yang ditandai dengan lahirnya UU Nomor 12 Tahun 2009 bukanlah akhir dari perjuangan otonomi itu sendiri, tapi tonggak awalnya. Dengan predikat sebagai daerah otonomi baru, Kabupaten Kepulauan Meranti mengemban amanah besar dari makna otonomi itu sendiri, kabupaten termuda di Provinsi Riau ini untuk bisa mencapai kesejahteraan masyarakat haruslah melakukan pembangunan di segala bidang dengan baik. Mengapa harus pembangunan? Karena pengalaman ini menunjukkan bahwa implementasi pembangunan ternyata telah banyak merubah kondisi kehidupan masyarakat pada sebagian komunitas, pembangunan telah mengantarkan kehidupan mereka menjadi lebih baik bahkan ada sebagian yang dapat dikatakan berlebihan, sementara bagi komunitas lainnya pembangunan justru mengantarkan pada kondisi yang menyengsarakan.

Sebagaimana diketahui menurut data statistik yang ada, Kabupaten Kepulauan Meranti terdiri dari 5 Kecamatan dengan 73 Desa/kelurahan berada di 4 pulau utama (pulau Merbau, Rangsang, padang, dan Tebing Tinggi). Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 1.1 berikut ini:

**Tabel 1.1**  
**Data Kecamatan Dan Desa Di Kabupaten Kepulauan Meranti**

No	Kecamatan	Luas wilayah (KM <sup>2</sup> )	Jumlah Desa/Kelurahan
1	Merbau	1.348,91	21
2	Rangsang	681,00	13
3	Rangsang Barat	241,60	15
4	Tebing Tinggi	849,50	16
5	Tebing Tinggi Barat	586,83	8
	<b>Jumlah</b>	<b>3.707,84</b>	<b>83</b>

*Sumber: Data olahan 2009*

Dari lima kecamatan yang ada di Kabupaten Kepulauan Meranti, kecamatan dengan wilayah terluas adalah Kecamatan Merbau yakni 1.348,91 Km<sup>2</sup>, dengan jumlah desa/kelurahan sebanyak 21, Kecamatan Tebing Tinggi dengan luas 849,50 Km<sup>2</sup>, jumlah desa/kelurahan sebanyak 16. Kecamatan Rangsang seluas 681,00 Km<sup>2</sup>, jumlah desa/kelurahan sebanyak 13. Dan Kecamatan Tebing Tinggi Barat seluas 586,83 Km<sup>2</sup> dengan jumlah desa/kelurahan sebanyak 8 serta Kecamatan Rangsang Barat dengan luas wilayah 241,60 Km<sup>2</sup> mempunyai jumlah desa/kelurahan sebanyak 15.

Adapun jumlah luas keseluruhan wilayah ialah 3.707,84 Km<sup>2</sup> pada tahun 2009 Kabupaten Kepulauan Meranti mempunyai penduduk berjumlah 216.329 Jiwa. Terdiri dari laki-laki 112.621 Jiwa dan perempuan 103.708 Jiwa dengan kepadatan rata-rata sekitar 55,17 Km<sup>2</sup>. Berikut diuraikan dalam Tabel 1.2 .

**Tabel 1.2**  
**Data Jumlah Dan Kepadatan Penduduk Kabupaten Kepulauan Meranti Per Kecamatan**

No	Kecamatan	Jlh Penduduk (Jiwa)	Kepadatan Penduduk Km <sup>2</sup>
1	Merbau	52.542	38,95
2	Rangsang	32.220	47,31
3	Rangsang Barat	30.723	127,16
4	Tebing Tinggi	72.190	84,98
5	Tebing Tinggi Barat	16.904	28,81
	<b>Jumlah</b>	<b>204.579</b>	<b>55,17</b>

*Sumber: Data olahan 2009*

Dengan luas wilayah 3.707,84 Km<sup>2</sup> dan jumlah penduduk berjumlah 216.329 Jiwa serta kepadatan penduduk 55,17 Km<sup>2</sup>, dilihat dari beberapa aspek pembangunan keadaan Kabupaten Kepulauan Meranti masih perlu banyak pembenahan. 34,85% dari total rumah tangga yang ada masih dalam kategori miskin. Berikut diuraikan dalam tabel 1.3.

**Tabel 1.3**  
**Data Persentase Rumah Tangga Miskin Kabupaten Kepulauan Meranti**

No	Kecamatan	Jlh Rumah Tangga	Rumah Tangga Miskin	Persentase %
1	Merbau	10.897	4.175	38,31
2	Rangsang	6.729	2.843	42,28
3	Rangsang Barat	6.608	2.307	34,91
4	Tebing Tinggi	17.745	4.953	27,91
5	Tebing Tinggi Barat	3.585	1.598	44,57
	<b>Jumlah</b>	<b>45.559</b>	<b>15.876</b>	<b>34,85</b>

*Sumber: Data olahan 2009*

Berdasarkan data diatas terlihat bahwa sebanyak 15.876 rumah tangga dari total 45.559 rumah tangga masih tergolong miskin dengan persentase terbesar rumah tangga miskin di Kecamatan Tebing Tinggi Barat. Kemudian dari 73 desa yang ada sebanyak 80,84% masih tergolong desa tertinggal. Berikut diuraikan dalam tabel 1.4

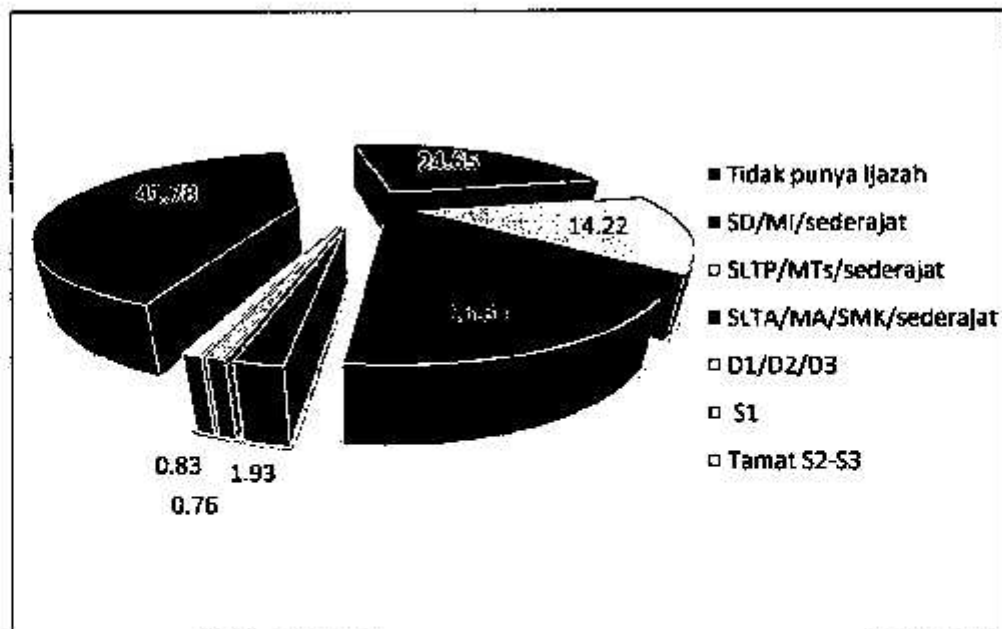
**Tabel 1.4**  
**Data Desa Tertinggal Kabupaten Kepulauan Meranti**

No	Kecamatan	Jlh Desa/Kel	Jlh Desa Tertinggal	Persentase %
1	Merbau	21	18	85,71
2	Rangsang	13	11	84,61
3	Rangsang Barat	15	14	93,33
4	Tebing Tinggi	16	10	62,50
5	Tebing Tinggi Barat	8	6	75,00
	<b>Jumlah</b>	<b>73</b>	<b>59</b>	<b>80,82</b>

Sumber: Data olahan 2009

Kemudian dari tingkat pendidikan dari 216.329 Jiwa penduduk tersebut sebanyak 41,78% tidak mempunyai ijazah, 24,65% tamat SD, 14,22% Tamat SLTP, 15,84% tamat SLTA, 1,93% tamat D1-D3, 0,76% tamat S1 dan 0,83% tamat S2 serta S3. Berikut ditampilkan dalam tabel 1.5

**Diagram 1.5**  
**Penduduk Berdasarkan Tingkat Pendidikan**



Sumber : Bappeda Kepulauan Meranti



Selanjutnya dari segi infrastruktur dari panjang jalan di Kabupaten Kepulauan Meranti sejumlah 902.496 Km, tercatat sepanjang 296.616 Km (32,9%) dalam keadaan baik, 205.150 Km (22,7%) Kategori sedang, 215.094 Km rusak ringan dan 185.636 Km (20,6%) rusak berat dan panjang jembatan 440. Meter. Berikut ditampilkan dalam tabel 1.6

**Tabel 1.6**

**Panjang Jalan Menurut Jenis Permukaan**

No	Permukaan	Panjang	Persentase
1	Aspal	32,2	3,57
2	Kerikil	30,6	3,39
3	Beton	249,39	27,63
4	Tanah	590,31	65,41
<b>Jumlah</b>		<b>902,5</b>	<b>100</b>

*Sumber : Kepulauan Meranti dalam Angka 2010*

Dari sekilas gambaran tersebut sudah barang tentu berbagai persoalan tersebut harus segera ditangani, jika tidak maka cita-cita dari otonomi itu tidak akan terwujud. Kebijaksanaan otonomi daerah melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah memberikan otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah yang diterapkan dalam UU (UU No. 32 Tahun 2004).

Dalam melaksanakan pembangunan didaerahnya, Pemerintah Kepulauan Meranti memulai dengan sebuah visi dan misi Bupati Kepulauan Meranti Tahun 2011-2015 yang telah dibuat oleh bupati terpilih Drs. Irwan Nasir M.Si, adapun visi tersebut ialah "Menjadikan Kepulauan Meranti sebagai kawasan niaga yang maju dan unggul dalam tatanan masyarakat madani". Visi tersebut kemudian diterjemahkan ke dalam tujuh misi, yaitu :

1. Mewujudkan penataan birokrasi pemerintahan yang efisien dan efektif
2. Menurunkan tingkat kemiskinan melalui swasembada hasil-hasil pertanian, perikanan, dan peternakan.
3. Meningkatkan kualitas pendidikan dan kesehatan masyarakat
4. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan produktivitas masyarakat dalam rangka pengembangan ekonomi lokal
5. Meningkatkan infrastruktur dasar dalam rangka merangkai pulau, termasuk revitalisasi, air bersih dan peningkatan elektrifikasi
6. Mendorong orientasi dalam rangka penciptaan lapangan kerja dan penciptaan nilai tambah ekonomi.
7. Meningkatkan pembinaan mental spiritual dalam rangka mewujudkan masyarakat yang berakhlakul karimah.

Dari visi dan misi tersebut, kemudian dibuatlah arah kebijakan pembangunan Kepulauan Meranti Tahun 2012 yang menjadi fokus penulis dalam penelitian ini, yaitu :

1. Mengentaskan kemiskinan melalui peningkatan penguatan ketahanan pangan, usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM), pembangunan perdesaan secara terpadu dan pembangunan daerah perbatasan
2. Meningkatkan sumber daya manusia yang sehat, terdidik dan terlatih dengan mengedepankan nilai-nilai moral
3. Meningkatkan infrastruktur dasar dalam rangka merangkai pulau, elektrifikasi dan revitalisasi air bersih demi mendukung penguatan ekonomi daerah, pengembangan investasi dan pariwisata.

Ketiga arah kebijakan tersebut kemudian diuraikan ke dalam bentuk program-program sebagai berikut :

1. Mengentaskan kemiskinan melalui peningkatan penguatan ketahanan pangan, usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM), pembangunan perdesaan secara terpadu dan pembangunan daerah perbatasan diuraikan dalam bentuk program-program sebagai berikut :
  - a. Peningkatan kesejahteraan petani
  - b. Peningkatan ketahanan pangan
  - c. Pemanfaatan potensi sumber daya hutan
  - d. Rehabilitasi hutan dan lahan
  - e. Pemberdayaan fakir miskin, komunitas adat terpencil (KAT) dan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) lainnya
  - f. Pengembangan kewirausahaan dan keunggulan kompetitif usaha kecil dan menengah
  - g. Peningkatan partisipasi masyarakat dalam membangun desa
  - h. Dll.
2. Meningkatkan sumber daya manusia yang sehat, terdidik dan terlatih dengan mengedepankan nilai-nilai moral diuraikan dalam bentuk program-program sebagai berikut :
  - a. Pendidikan anak usia dini
  - b. Wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun
  - c. Pendidikan menengah dan pendidikan non formal
  - d. Peningkatan mutu pendidik dan tenaga kependidikan

- e. Upaya kesehatan masyarakat
  - f. Promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat
  - g. Perbaikan gizi masyarakat
  - h. Pelayanan kesehatan penduduk miskin
  - i. Peningkatan pelayanan kesehatan anak dan balita
  - j. Peningkatan keselamatan ibu melahirkan dan anak
  - k. Peningkatan kualitas dan produktivitas tenaga kerja
  - l. Peningkatan upaya penumbuhan kewirausahaan dan kecakapan hidup pemuda
3. Meningkatkan infrastruktur dasar dalam rangka merangkai pulau, elektrifikasi dan revitalisasi air bersih demi mendukung penguatan ekonomi daerah, pengembangan investasi dan pariwisata diuraikan dalam bentuk program-program sebagai berikut :
- a. Program prioritas bidang infrastruktur dijabarkan dalam program :
    - 1. Pembangunan jalan dan jembatan
    - 2. Rehabilitasi/pemeliharaan jalan dan jembatan
    - 3. Peningkatan sarana dan prasarana kebinamargaan
    - 4. Peningkatan dan pemeliharaan fasilitas lalu-lintas
    - 5. Pengembangan fasilitas pelabuhan penumpang dan barang
    - 6. Penyediaan sarana telekomunikasi
    - 7. Penyediaan sarana dan prasarana dasar pemukiman
    - 8. Penyediaan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah
    - 9. Pengembangan perumahan

10. Pembangunan saluran drainase dan gorong-gorong
  11. Pengembangan dan pengelolaan saluran irigasi
  12. Peningkatan dan pemeliharaan prasarana dan sarana pengairan
  13. Peningkatan kapasitas dan fungsi saluran irigasi
  14. Penyediaan dan pengelolaan air bersih
  15. Pengembangan dan pengelolaan konservasi sungai, danau dan sumber daya lainnya
  16. Pengembangan fasilitas pengendali banjir
  17. Peningkatan kapasitas sumber daya listrik
- b. Program prioritas bidang pertambangan dan energi :
1. Penyediaan tenaga listrik desa (10 lokasi)
  2. Penyediaan tenaga listrik (BBM listrik 10 desa)
  3. Penyediaan rumah mesin ginset
  4. Penggandaan alat-alat survey
  5. Penggandaan lampu penerangan pelabuhan (56 unit)
  6. Penggandaan tenaga listrik (PLTD ibukota Kec. Tebing Tinggi Timur, dan Pulau Merbau)
  7. Penyediaan rumah mesin ginset (PLTD ibukota Kec. Tebing Tinggi Timur, dan Pulau Merbau)
  8. Pengadaan pembangkit listrik Tenaga Surya (PLTS) di 15 desa
  9. Pengadaan jaringan listrik Ibukota Kecamatan Baru

Untuk bisa mewujudkan hal-hal diatas, maka pembangunan perlu dilakukan dengan baik dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat.

Sebagaimana diketahui bahwa pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi selama orde baru bukan saja telah mengakibatkan berbagai bentuk ketimpangan social tetapi juga menimbulkan persoalan lain seperti timbulnya akumulasi nilai-nilai hedonistik, ketidakpedulian social, erosi ikatan-ikatan kekeluargaan dan kekerabatan, dan meluasnya dekadensi moral dalam kehidupan bangsa dan bernegara. Lebih dari itu pendekatan pembangunan tersebut telah menyebabkan ketergantungan masyarakat pada birokrasi-birokrasi yang sentralistik yang mengabsorpsi sumber daya yang sangat besar, namun tidak memiliki kepekaan terhadap kebutuhan-kebutuhan local dan secara sistematis telah mematikan inisiatif masyarakat local untuk memecahkan masalah-masalah yang mereka hadapi.

Angin segar implementasi sebuah kebijakan telah dihembuskan, paradigma pembangunan yang lalu telah diganti dengan hadirnya istilah otonomi daerah pada masa kini. Oleh karena itu pemerintah daerah harus kreatif dan senantiasa bisa menghidupkan inisiatif, dan prakarsa masyarakat melalui beragam strategi yang dapat dilakukan. Persoalannya adalah dari visi dan misi yang telah dibuat tadi, serta berbagai kebijakan berikut programnya, berorientasi ke bentuk pembangunan seperti apakah kebijakan pembangunan Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti tersebut ?

Dari sudut latar belakang masalah inilah penulis melakukan suatu kajian tentang *"Analisis Orientasi Kebijakan Pembangunan Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti"*.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Adapun rumusan masalah dari kajian ini adalah bagaimana orientasi kebijakan pembangunan di Kabupaten Kepulauan Meranti.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Dari rumusan masalah tadi, maka tujuan dari kajian ini adalah untuk mengetahui orientasi kebijakan pembangunan daerah Kabupaten Kepulauan Meranti.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat kajian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara akademis dapat memperluas dan memperkaya wawasan ilmiah khususnya tentang orientasi paradigma pembangunan Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti dalam kerangka Otonomi daerah.
2. Kajian ini diharapkan dapat sebagai masukan bagi segenap stakeholder daerah dalam pelaksanaan pembangunan daerah Kabupaten Kepulauan Meranti.

## **1.5 Sistematika Penulisan**

Dalam sistematika penulisan ini akan diuraikan bab-bab sebagai berikut :

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Dalam bab ini akan dibahas masalah yang berhubungan dengan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat, penulisan serta sistematika penulisan.

**BAB II : KERANGKA TEORI DAN HIPOTESIS**

Dalam bab ini akan dibahas mengenai teori yang dijadikan pedoman dalam melakukan pembahasan penelitian serta hipotesis yang merupakan jawaban sementara terhadap permasalahan dalam penelitian ini.

**BAB III : METODE PENELITIAN**

Dalam bab ini akan dibahas tentang hal-hal yang berhubungan dengan penelitian, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, serta analisa data.

**BAB IV : GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN**

Dalam bab ini akan dibahas tentang sejarah singkat Kabupaten Kepulauan Meranti serta Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kepulauan Meranti Yang menjadi lokasi penelitian dari kajian ini.

**BAB V : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini akan dibahas tentang orientasi kebijakan pembangunan Kepulauan Meranti dengan program-program yang telah dibuat untuk tahun 2012.

**BAB VI : KESIMPULAN DAN SARAN**

Dalam bab ini akan diberikan suatu kesimpulan dan saran terhadap orientasi kebijakan pembangunan daerah Kepulauan Meranti.



## BAB II

### KERANGKA TEORI

#### 2.1 Perencanaan

Menurut Saul M.Katz dalam Bintoro Tjokroamidjojo (1995 : 189), perencanaan merupakan suatu proses yang kontinu. Dan proses yang kontinu ini meliputi dua aspek, yaitu formulasi rencana dan pelaksanaannya. Proses perencanaan dapat dimulai dengan suatu rencana pembangunan, atau mungkin hanya dengan formulasi kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan yang efektif untuk mencapai tujuan pembangunan, kemudian diikuti dengan berbagai langkah untuk merealisasikannya.

Selanjutnya ditambahkan Bintoro Tjokroamidjojo (1995 : 189), dengan melihat perencanaan sebagai suatu proses yang meliputi formulasi rencana dan implementasinya, dapatlah diusahakan rencana itu bersifat realistis dan dapat menanggapi masalah-masalah yang benar-benar dihadapi.

Perencanaan sangat dipengaruhi oleh karakter masyarakat dalam mengembangkan budaya ilmiah dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi. Hal ini cukup beralasan karena perencanaan berkaitan dengan pengambilan keputusan (*decision maker*), sedangkan kualitas hasil pengambilan keputusan berkorelasi dengan pengetahuan (*Knowledge*), pengalaman (*Experience*), informasi berupa data yang dikumpulkan oleh pengambil keputusan.

## 2.2 Model Perencanaan

Ada beberapa model dari perencanaan yang akan dipaparkan dalam bahasan berikut ini, yaitu :

### 2.2.1 Model Rasional Komprehensif

Model ini merupakan model perencanaan yang paling terkenal dan juga paling luas diterima di kalangan para pengkaji kebijakan publik. Menurut Budi Winarno (2007 : 100) pada dasarnya model ini terdiri dari beberapa elemen, yakni :

- a. Pembuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu. Masalah ini dapat dipisahkan dengan masalah-masalah yang lain atau paling tidak masalah tersebut dapat dipandang bermakna bila dibandingkan dengan masalah-masalah yang lain.
- b. Tujuan-tujuan, nilai-nilai atau sasaran-sasaran yang mengarahkan pembuat keputusan dijelaskan dan disusun menurut arti pentingnya.
- c. Berbagai alternatif untuk mengatasi masalah perlu diselidiki
- d. Konsekuensi-konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang timbul dari setiap pemilihan alternatif diteliti.
- e. Setiap alternatif dan konsekuensi yang menyertainya dapat dibandingkan dengan alternatif-alternatif lain. Pembuat keputusan memiliki alternatif beserta konsekuensi-konsekuensinya yang memaksimalkan pencapaian tujuan, nilai atau sasaran-sasaran yang hendak dicapai.

Keseluruhan proses tersebut akan menghasilkan suatu keputusan rasional, yaitu keputusan yang efektif untuk mencapai tujuan tertentu. Yang mendasari perencanaan tersebut pada dasarnya menekankan pada kemampuan akal pikiran dalam memecahkan masalah-masalah yang berkembang dan terjadi di masyarakat. Masalah yang ada dipecahkan melalui pendekatan ilmiah dalam analisisnya sehingga permasalahan-permasalahan dapat dicarikan solusinya secara cermat serta tidak menimbulkan permasalahan baru kemudian hari.

Kelebihan perencanaan model ini bersifat keahlian karena itu perencana dituntut memahami perencanaan baik dari sisi teknis maupun filosofis. Pada umumnya perencanaan model ini dilakukan bersifat perorangan, namun tidak menutup kemungkinan bersifat kolektif atau kelompok dengan asumsi kepentingan individu menyesuaikan kepentingan kelompok. Karakter dasar perencanaan bersifat komprehensif (menyeluruh), yakni mempertimbangkan aspek ekonomi, sosial, budaya, dan lingkungan. Sehingga semua masalah ingin coba diselesaikan.

Kelemahan dari perencanaan model ini biasanya kurang dapat memperhitungkan sumber daya yang tersedia, karena berasumsi bahwa sumber daya dapat dicari dan diusahakan. Pembuat keputusan dipegang para ahli perencana sedangkan masyarakat hanya diberikan sedikit peran, biasanya hanya dalam bentuk *hearing* yang bersifat seremonial.

*Ditambahkan Budi Winarno (2007 : 103), " Model ini merujuk pada kenyataan bahwa para pembuat keputusan tidak mempunyai motivasi untuk menetapkan keputusan-keputusan berdasarkan tujuan-tujuan masyarakat, tetapi sebaliknya mereka mencoba memaksimalkan ganjaran-ganjaran mereka sendiri, seperti misalnya kekuasaan, kedudukan, motivasi agar dipilih kembali pada pemilu yang akan datang, uang dan sebagainya. "*

### **2.2.2 Model Inkremental**

Dalam perkembangan selanjutnya, lahirlah model perencanaan inkremental. Model ini lahir dari kritik-kritik yang terdapat pada model rasional. Model ini lebih bersifat deskriptif dalam pengertian, model ini menggambarkan secara aktual cara-cara yang dipakai para pejabat dalam membuat keputusan.

Menurut Lindblom dalam Budi Winarno (2007 : 109), disatu sisi, model inkremental bisa dianggap sebagai sebuah model deskriptif dalam pengertian bahwa kebijakan yang dibuat melalui apa yang disebut sebuah proses “pemecahan” (a “*muddling through*”). Sekalipun model ini merupakan pembenaran yang canggih terhadap kebijakan dan proses pembuatan kebijakan yang berdasarkan pada “*muddling through*”, yakni perubahan inkremental, namun sulit untuk membenarkan menurut asumsi bahwa keputusan-keputusan kebijakan masa lalu adalah selalu benar, khususnya pada saat terjadi perubahan-perubahan yang sangat cepat, dan masalah atau persoalan yang sedang didiskusikan tidak preseden.

Dikatakan Budi Winarno (2007 : 108), inkrementalis merupakan proses pembuatan keputusan yang khas dalam masyarakat-masyarakat pluralis, seperti Amerika Serikat. Keputusan-keputusan dan kebijakan-kebijakan merupakan hasil kompromi dan kesepakatan bersama antara banyak patisipan.

Menurut Lindblom dalam Budi Winarno (2007 : 108), ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam mempelajari model penambahan (inkrementalisme), yakni :

- a. Pemilihan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran dan analisis-analisis empirik terhadap tindakan dibutuhkan. Keduanya lebih berkaitan erat dengan dan bukan berada pada satu sama lain.
- b. Para pembuat keputusan hanya mempertimbangkan beberapa alternatif untuk menanggulangi masalah yang dihadapi dan alternatif-alternatif ini hanya berada secara marginal dengan kebijakan yang sudah ada.
- c. Untuk setiap alternatif, pembuat keputusan hanya mengevaluasi beberapa konsekuensi yang dianggap penting saja.
- d. Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan dibatasi kembali secara berkesinambungan. Inkrementalisme memungkinkan

- penyesuaian-penyesuaian sarana-tujuan dan tujuan-sarana sebanyak mungkin sehingga memungkinkan masalah dapat dikendalikan.
- e. Tidak ada keputusan tunggal atau penyelesaian masalah yang dianggap "tepat". Pengujian terhadap keputusan yang dianggap baik adalah bahwa persetujuan terhadap berbagai macam analisis dalam rangka memecahkan persoalan tidak diikuti persetujuan bahwa keputusan yang diambil merupakan sarana yang paling cocok untuk meraih sasaran yang telah disepakati.
  - f. Pembuat keputusan secara inkremental pada dasarnya merupakan remedial dan diarahkan lebih banyak kepada perbaikan terhadap ketidaksempurnaan sosial yang nyata sekarang ini daripada mempromosikan tujuan sosial dimasa depan.

Menurut pandangan kaum inkrementalis, para pembuat keputusan dalam menunaikan tugasnya berada dibawah keadaan yang tidak pasti yang berhubungan dengan konsekuensi-konsekuensi dari tindakan mereka dimasa depan, maka keputusan-keputusan inkremental dapat mengurangi risiko atau biaya ketidakpastian itu.

### 2.2.3 Model Campuran

Etzioni (1967 : 385) memperkenalkan *Mixed scanning* sebagai suatu model terhadap pembuatan keputusan yang memperhitungkan keputusan-keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses pembuatan kebijakan pokok dan urutan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, proses-proses yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok dan menjalankannya setelah keputusan tercapai.

Ia mencoba membuat gabungan antara model rasional dan komprehensif dan model inkremental, dengan menyarankan penggunaan *mixed scanning*. Pada dasarnya ia menyetujui model rasional, namun dalam beberapa hal ia juga mengkritiknya. Demikian juga, ia melihat pula kelemahan-kelemahan model pembuatan keputusan inkremental. Menurut Etzioni, keputusan yang dibuat para

2. Kebijakan daerah yang diputuskan oleh pemerintah daerah menyangkut kegiatan daerah, perencanaan wilayah di pedesaan dan sebagainya.
3. Kebijakan lokal, misalnya, untuk tingkat kabupaten perencanaan lokal menyangkut antara lain, perencanaan fisik pusat wilayah pedesaan.

Menurut Jayadinata (2006 : 140), untuk pengambilan keputusan dalam perencanaan ada beberapa fungsi yang dapat dilakukan :

1. Fungsi intelegensi, yaitu pengumpulan informasi yang relevan.
2. Rekomendasi dari beberapa alternatif kebijakan yang mungkin diambil
3. Rekomendasi dan pemilihan salah satu alternatif
4. Keputusan untuk alternatif yang terpilih
5. Aplikasinya dalam situasi yang khusus
6. Penilaian dari kebaikan alternatif yang telah diputuskan untuk diambil

Antara ketiga pengambil keputusan yang ada (pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pemerintah lokal) harus ada koordinasi yang baik.

#### **2.4 Top Down Approach dan Bottom Up Approach**

Di dalam sejarah perencanaan, sebagian besar pendekatan yang digunakan adalah pendekatan *top down* (dari atas ke-bawah). Di negara-negara berkembang, karena ahli-ahli yang terampil kurang, perencanaan sering dititikberatkan pada pendekatan *top-down*, ini tidak berdasarkan potensi daerah masing. Di Indonesia hal ini berubah setelah adanya otonomi daerah. Suatu pembangunan daerah harusnya mempunyai pendekatan yang terpadu karena tiap daerah mempunyai potensi dan kendala masing-masing. Jika hal ini dipertimbangkan untuk semua daerah, target nasional dapat diperkirakan dengan lebih riil sehingga tidak terlalu abstrak.

Setelah tujuan nasional ditetapkan dan sebelum ditentukan pentargetan, sebaiknya dibuat terlebih dahulu perencanaan kasar daerah berdasarkan potensinya. Pendekatan ini disebut dari bawah ke-atas (*Bottom-up*). Suatu perencanaan mengenai kebutuhan pokok harus berdasarkan pendekatan *bottom-up* sehingga tiap wilayah mendapat program tertentu untuk mencapai sasarannya.

## 2.5 Masalah Pembangunan

Menurut Budi Winarno (2006 : 70) Secara formal, suatu masalah dapat didefinisikan sebagai suatu kondisi atau situasi yang menimbulkan kebutuhan atau ketidakpuasan pada sebagian orang yang menginginkan pertolongan atau perbaikan.

Pertolongan dalam hal ini mungkin dilakukan oleh mereka yang secara langsung mempunyai masalah atau dilakukan oleh pihak lain yang bertindak atas nama mereka yang mendapatkan masalah. Masalah-masalah seperti pendapatan rendah, air yang tidak bersih, kurang gizi, pendidikan yang terabaikan, makanan yang tidak sehat, banyaknya desa tertinggal, rumah tangga miskin dan lainnya merupakan suatu masalah, jika hal tersebut menimbulkan kecemasan, ketegangan dan ketidakpuasan sehingga menyebabkan orang mencari pertolongan atau perbaikan.

Dengan demikian masalah-masalah pembangunan adalah masalah-masalah yang mempunyai dampak yang luas dan mencakup konsekuensi-konsekuensi bagi orang-orang yang tidak terlibat secara langsung.

### 2.5.1 Ciri-Ciri Masalah Kebijakan

William Dunn dalam Budi Winarno (2007 : 74-75), mengemukakan setidaknya ada empat ciri pokok masalah kebijakan yaitu :

1. Saling ketergantungan. Masalah-masalah kebijakan dalam satu bidang (misalnya : energi) kadang-kadang mempengaruhi masalah-masalah kebijakan dalam bidang lain (misalnya, pelayanan kesehatan dan pengangguran). Pada kenyataannya, seperti dinyatakan oleh Ackoff, masalah-masalah kebijakan bukan merupakan kesatuan yang berdiri sendiri, namun merupakan bagian dari seluruh sistem yang disebut sebagai "*messes*" yaitu suatu sistem kondisi eksternal yang menghasilkan ketidakpuasan di antara segmen-segmen masyarakat yang berbeda.
2. Subyektifitas. Kondisi eksternal yang menimbulkan suatu permasalahan didefinisikan, diklasifikasikan, dijelaskan dan dievaluasi secara selektif. Masalah kebijakan "adalah suatu hasil pemikiran yang dibuat pada suatu lingkungan tertentu; masalah tersebut merupakan elemen dari suatu situasi masalah yang diabstraksikan dari situasi tersebut oleh analisis. Seperti yang telah disinggung dimuka, suatu masalah tidak dapat mendefinisikan dirinya sendiri, akan tetapi ia harus didefinisikan oleh individu maupun kelompok yang berkepentingan. Proses ini melibatkan pengalaman-pengalaman subyektif individu yang bersangkutan.
3. Sifat buatan. Masalah-masalah kebijakan hanya mungkin ketika manusia membuat penilaian mengenai keinginannya untuk mengubah beberapa situasi masalah. Masalah kebijakan merupakan hasil penilaian subyektif manusia; masalah kebijakan itu juga bisa diterima sebagai definisi-definisi yang sah dari kondisi sosial obyektif; dan karenanya masalah kebijakan dipahami, dipertahankan, dan diubah secara sosial.
4. Dinamika masalah kebijakan. Ada banyak solusi yang bisa ditawarkan untuk memecahkan suatu masalah sebagaimana terdapat banyak definisi terhadap masalah-masalah tersebut. Cara pandang orang terhadap masalah pada akhirnya akan menentukan solusi yang ditawarkan untuk memecahkan masalah tersebut.

Akhirnya seperti yang diungkapkan oleh Dunn, pengakuan terhadap ketergantungan, subyektifitas, sifat buatan, dan kedinamisan masalah-masalah kebijakan membuat kita berhati-hati terhadap kemungkinan terjadinya konsekuensi-konsekuensi yang tidak terduga ketika suatu kebijakan dibuat



berdasarkan pada pemecahan masalah yang salah. Dengan demikian, suatu masalah akan masalah bila masalah-masalah tersebut didefinisikan, diinterpretasi dan diartikulasikan oleh orang-orang atau kelompok-kelompok yang mempunyai kepentingan terhadap masalah tersebut. Oleh karenanya, ia membutuhkan pengalaman subyektivitas individu.

### 2.5.2 Tipe-Tipe Masalah Publik

Persoalan yang sering muncul dalam melakukan kajian terhadap masalah-masalah pembangunan adalah bahwa tidak semua masalah mendapat tanggapan yang memadai oleh para pembuat kebijakan. Hanya permasalahan tertentu saja yang mendapat tanggapan. Pada tahap inilah timbul pertanyaan, mengapa hanya masalah tertentu yang dianggap sebagai masalah pembangunan sedangkan masalah lain tidak dianggap sebagai masalah pembangunan.

Charles O Jones (1975 : 45) membuat dua tipe masalah publik yaitu :

1. Pertama, masalah-masalah tersebut dikarakteristikan oleh adanya perhatian kelompok dan warga kota yang terorganisasi yang bertujuan untuk melakukan tindakan (*action*).
2. Kedua, masalah-masalah tersebut tidak dapat dipecahkan secara individual/pribadi (dengan demikian ia menjadi masalah publik), tetapi kurang terorganisasi dan kurang mendapat dukungan.

Pembedaan seperti ini menurut Jones merupakan sesuatu yang kritis dalam memahami suatu yang kompleksitas proses yang berlangsung dimana beberapa masalah bisa sampai ke pemerintah, sedangkan beberapa masalah lain tidak.

Dengan demikian, bila kita merujuk pada pendapat Jones diatas, maka suatu masalah bisa masuk ke agenda pemerintah atau tidak tergantung pada sifat dukungan pihak-pihak yang berkepentingan terhadap masalah tersebut. Jika suatu masalah publik mendapat dukungan yang luas dikalangan masyarakat dan

kelompok-kelompok yang berkepentingan terhadap masalah-masalah tersebut, maka besar kemungkinan masalah tersebut akan masuk ke agenda pemerintahan.

## 2.6 Kebijakan Pembangunan

Menurut James Anderson (1969 : 4), kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Konsep kebijakan ini kita anggap tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan apa yang diusulkan atau dimaksudkan.

Salah satu definisi mengenai kebijakan diberikan oleh Robert Eyestone (1971 : 18), ia mengatakan bahwa secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungan. Konsep yang ditawarkan diatas mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan dapat mengandung banyak hal.

Secara umum istilah kebijakan atau *policy* digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor misalnya, seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik.

Dari itu dapat kita tarik kesimpulan bahwa kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang di usulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang terhadap

kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu.

#### **2.6.1 Keterlibatan Aktor Dalam Kebijakan**

Keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan menjadi ciri khusus dari kebijakan pembangunan. Ini disebabkan oleh kenyataan bahwa kebijakan itu diformulasikan oleh apa yang dikatakan oleh David Easton dalam Anderson (1969 : 3), sebagai penguasa dalam suatu sistem politik, yaitu para sesepuh tertinggi suku, anggota-anggota eksekutif, legislatif, yudikatif, administrator, penasihat, raja dan semacamnya.

Menurut Easton, mereka ini merupakan orang-orang yang terlibat dalam masalah sehari-hari dalam suatu sistem politik, diakui oleh sebagian terbesar anggota sistem politik, mempunyai tanggung jawab untuk masalah-masalah ini, dan mengambil tindakan-tindakan yang diterima secara mengikat dalam waktu yang panjang oleh sebagian terbesar anggota sistem politik selama mereka bertindak dalam batas-batas peran yang diharapkan.

Oleh karena itu, preposisi yang menyatakan bahwa kebijakan pembangunan merupakan kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah harus mendapat perhatian sebaik-baiknya agar dapat dibedakan kebijakan publik dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain, seperti misalnya kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak swasta. Kebijakan tersebut akan dipengaruhi oleh aktor-aktor dan faktor-faktor bukan pemerintah, seperti misalnya kelompok-kelompok penekan (*pressure group*), maupun kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*).

### 2.6.2 Tahap-Tahap Dalam Perumusan Kebijakan

Suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seseorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah, atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih. Dalam bentuknya yang positif, keputusan kebijakan bisa berupa penetapan undang-undang atau dikeluarkannya perintah-perintah eksekutif. Keputusan kebijakan biasanya merupakan puncak dari berbagai keputusan yang dibuat selama proses kebijakan itu berlangsung.

Sebelum suatu keputusan itu dibuat ada beberapa tahapan yang harus dilalui yaitu :

1. Tahap perumusan masalah (*defining problem*)

Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik.

2. Tahap agenda kebijakan

Tidak semua masalah publik akan masuk dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut salingg berkompetisi antara satu dengan yang lain. Suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat seperti apakah masalah tersebut mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan.

3. Tahap pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah

Disini para perumus akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Pada

tahap ini perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antar berbagai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Dalam kondisi seperti ini, maka pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antar aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

#### 4. Tahap penetapan kebijakan

Maka tahap paling akhir dalam pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Pada saat proses kebijakan bergerak ke arah proses pembuatan keputusan, maka beberapa usul akan diterima sedangkan usul-usul yang lain akan ditolak, dan usul-usul yang lain lagi mungkin akan dipersempit.

### 2.7 Orientasi Pembangunan

Karena pembangunan berkaitan dengan nilai, maka pembangunan seringkali bersifat *transcendental*, suatu gejala *metadisiplin*, atau bahkan suatu *ideology-the ideology of developmentalis*-. Karenanya, para pengurus kebijakan, perencana pembangunan, serta pakar selalu dihadapkan pada pilihan nilai (*Value choice*) mulai pada *epistemology-epistomologi* pada jenjang filsafat, sampai pada *derivasinya* pada tingkat strategi, program atau proyek (Moeljarto, 2004:1-2).

Dengan kata lain, proses pembangunan selalu menghadapi perumus kebijakan, perencanaan, dan pelaksanaan pembangunan dengan dilema-dilema dan tantangan. Keberhasilan pembangunan sedikit banyak ditentukan oleh kemampuan menjawab tantangan dan situasi dilematis. Namun agar tidak

mengambang dalam kajian nantinya, maka ada baiknya harus diperjelas dulu apa yang dimaksud dengan pembangunan.

Pembangunan diartikan sebagai rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*Nation building*).

S.P Siagian (1972:1-2) menambahkan jika pembangunan dianalisa lebih lanjut terlihat beberapa ide pokok:

1. Pembangunan adalah suatu proses
2. Pembangunan merupakan usaha yang secara sadar dilaksanakan
3. Pembangunan dilakukan secara berencana
4. pembangunan mengarah ke modernitas
5. Modernitas yang dicapai melalui pembangunan itu melalui Multidimensional
6. Ditujukan kepada membina bangsa (*Nation Building*).

Selanjutnya ditambahkan Moeljarto (2004 : 1) sebagai upaya yang sadar dan melembaga pembangunan tidak boleh tidak akan bermuatan nilai. Artinya pembangunan ingin mewujudkan tipe masyarakat yang lebih baik didalam citra bangsa. Citra atau image masyarakat yang diwujudkan bersifat *-culture specific* dan *time specific*- berbeda dari satu kultur atau negara ke kultur atau negara lain, dari satu waktu ke waktu lain, dipengaruhi oleh pengalaman historis dan konteks pembangunan itu sendiri.

Oleh karena itu, pembangunan sebagaimana realitanya umumnya, menjadi *self projected reality* yang kemudian menjadi acuan dalam proses pembangunan. Dan setiap acuan pembangunan tidak bisa lepas dari orientasi pembangunan yang ada. orientasi pembangunan dalam perkembangan menjadi semakin kompleks dan

semakin tidak terikat pada satu disiplin ilmu. Paling tidak ada beberapa orientasi dalam pembangunan.

### 2.7.1 Orientasi Pertumbuhan Ekonomi

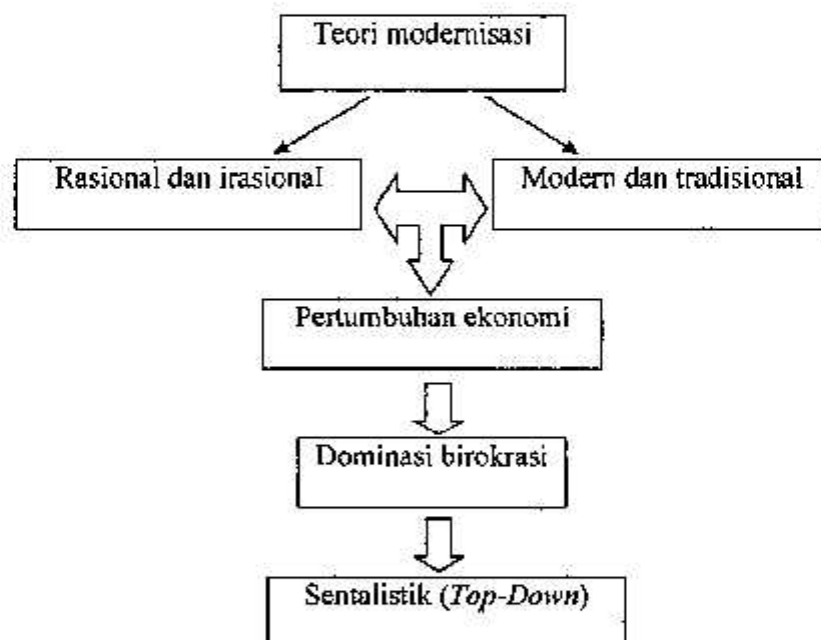
Model pembangunan dengan orientasi pada pertumbuhan ekonomi yang merupakan manifestasi dari teori modernisasi melihat bahwa keterbelakangan dan ketertinggalan yang ada pada negara di dunia ketiga (termasuk Indonesia) dapat dikejar dengan strategi tertentu dan dengan waktu tertentu. Oleh karena itu terdapat dua strategi besar, yaitu *high economy growth* dan *international free trade*. Inti dari dua strategi tersebut ialah bagi negara berkembang yang berpendapatan rendah dapat tumbuh perekonomiannya, dengan cara terlebih dahulu mengorbankan aspek pemerataannya. Oleh karena itu, wajar apabila model pertumbuhan ekonomi pada akhirnya hanya mengakibatkan ketimpangan, baik itu ketimpangan antara pemerintah pusat dan daerah, ketimpangan dalam memperoleh sumber pendapatan, maupun ketimpangan dalam memperoleh keadilan.

Menurut Suparjan dan Himpri Suyarno (2003 : 2), penerapan model pertumbuhan ekonomi tersebut, menjadikan birokrasi memegang peran penting dalam pembangunan. Birokrasi menjadi aktor utama dalam perencanaan, pelaksanaan, monitoring maupun dalam evaluasi pembangunan. Dominasi birokrat dalam pembangunan ini tidak terlepas dari anggapan bahwa masyarakat tidak mampu dan pintar adalah jajaran birokrasi pemerintah. Hal ini cenderung akan mengakibatkan model perencanaan yang sentralistik dan otoriter. Dalam hal ini, maka pemerintah pusat lebih penting sebagai pusat perencanaan pembangunan

dibandingkan pemerintah daerah. Selain itu, sebagai akibat dilaksanakannya pendekatan pembangunan yang sentralistik, telah menyebabkan terabaikanya aspirasi dan kreativitas masyarakat local daerah yang berdampak pada pembangunan yang tidak sesuai (*Compatible*) dengan kebutuhan masyarakat local. Penetasan pembangunan seperti yang diharapkan dalam prakteknya tidak pernah terjadi. untuk lebih jelas dapat dilihat pada bagan berikut ini :

Bagan 2.1

**Konsep Pertumbuhan Ekonomi**





Pendekatan sentralistik, akhirnya membawa implikasi ke dalam beberapa aspek, yaitu :

1. Pendekatan *top down* berimplikasi pada terjadinya uniformitas dalam setiap kehidupan. Hal ini menyebabkan termarginalisasinya kearifan dan pengetahuan local dalam wacana praksis pembangunan.
2. Campur tangan pemerintah yang cukup besar dalam setiap aspek kehidupan, mengakibatkan ketergantungan masyarakat terhadap pemerintah. Disisi lain, lembaga-lembaga ditingkat lokal yang diharapkan mampu berperan sebagai institusi media masyarakat terhadap pihak eksternal justru telah di kooptasi untuk kepentingan negara. Lembaga-lembaga tersebut cenderung mengalienasikan dan mensubordinasi individu sehingga mereka pun mengalami ketidakberdayaan (*Powerlessness*).
3. Dampak yang paling dirasakan oleh masyarakat akibat implementasi pendekatan sentralistik adalah munculnya ketimpangan antara orang-orang yang dekat dengan kekuasaan dengan orang-orang yang jauh dari kekuasaan. (Suparjan dan Hempri Suyatno, 2003:7).

Upaya mengejar pertumbuhan ekonomi sebagai target utama pembangunan menyebabkan strategi pendekatan *top down* akhirnya menjadi pilihan pemerintah orde baru dalam melaksanakan pembangunan atas nama pembangunan, negara dapat hehual apa saja sesuai dengan yang mereka kehendaki dengan mengeksplorasi segala macam sumber daya yang berada di tiap daerah.

Setidaknya ada beberapa karakteristik dari orientasi pertumbuhan ekonomi ini. Seperti yang dikemukakan oleh Moeljarto (2004 : 216) pertumbuhan ekonomi dengan *production centered development* dengan segala karakteristik seperti :

1. Berorientasi pada peningkatan taraf hidup yang diukur dari kenaikan nilai ekonomi barang dan jasa yang diproduksi serta kenaikan tingkat konsumsi masyarakat.
2. Konsentrasi pemilikan alat produksi.
3. Dominasi mekanisme pasar dalam menentukan jenis, kuantitas, dan kualitas barang dan jasa yang diproduksi.
4. Optimalisasi pemanfaatan kapital.
5. Sistem perencanaan yang sentralistik.

Dan pada akhirnya krisis multidimensi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1997 menjadi bukti lemahnya pendekatan *top down* selama ini. Banyaknya konflik yang muncul di daerah, hutang luar negeri yang semakin besar serta persoalan politik, ekonomi maupun sosial dalam negeri yang semakin kompleks menjadi bukti empiris rapuhnya fondasi pembangunan yang dibuat oleh pemerintahan Orde Baru. Namun karena pengalaman suatu bangsa yang mempengaruhi kesadaran akan dampak tersebut tidaklah statis, maka interpretasi mereka tentang pembangunan tidak pula statis. Melalui mata rantai pemithosan dan demistifikasi paradigma pembangunan, terjadilah paradigma pembangunan tersebut.

### **2.7.2 People Centered Development**

Pembangunan yang terpusat pada rakyat merupakan kata lain untuk dari pembangunan masyarakat. Pembangunan masyarakat menurut Dirjen Bangdes pada hakikatnya merupakan proses dinamis yang berkelanjutan dari masyarakat untuk mewujudkan keinginan dan harapan hidup yang lebih sejahtera dengan strategi menghindari kemungkinan tersudutnya masyarakat desa sebagai penanggung eksekusi dari pembangunan regional/daerah atau nasional. Pengertian tersebut mengandung makna betapa pentingnya inisiatif lokal, partisipasi masyarakat sebagai bagian dari model-model pembangunan yang dapat menyejahterakan masyarakat desa.

Konsep pembangunan masyarakat perlu dibedakan dengan konsep pembangunan pada umumnya, karena titik temu dari pembangunan masyarakat ini mengacu pada upaya pelayanan manusia yang berbasis pada masyarakat

(*community based human service*). Pembangunan masyarakat pada hakekatnya menjadi antitesis dari pembangunan yang dipimpin oleh pemerintah (*state led development*) dan bukan pula pembangunan yang digerakkan oleh pasar secara penuh (*market driven development*).

Program pembangunan masyarakat ini berpusat pada komunitas masyarakat itu sendiri bukan pada birokrasi. Pemberian kekuasaan pada inisiatif lokal dan partisipasi masyarakat menjadi kata kunci dalam pembangunan masyarakat.

Berkaitan dengan batasan pengertian di atas ada beberapa unsur dalam pengertian masyarakat menurut Suparjan dan Hempri Suyatno (2003:21), yaitu:

1. Menitikberatkan pada komunitas sebagai suatu kesatuan.
2. Mengutamakan prakarsa dan sumber daya setempat.
3. Sinergi antara sumber daya internal dan eksternal, serta
4. Terintegrasinya masyarakat lokal dan nasional.

Pada aras tersebut, pengembangan komunitas diarahkan pada peningkatan kapasitas dalam identifikasi kebutuhan mereka, kapasitas mengidentifikasi sumber daya dan peluang serta peningkatan kapasitas dalam pengelolaan pembangunan.

Menurut Korten (dalam Moeljarto, 1987:44) konsep pembangunan masyarakat pada hakekatnya memiliki beberapa aspek sebagai berikut:

1. Keputusan dan inisiatif untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dibuat ditingkat lokal.
2. Fokus utama adalah memperkuat kemampuan masyarakat miskin dalam mengawasi dan mengerahkan aset-aset untuk memenuhi kebutuhan sesuai dengan potensi daerah mereka sendiri.
3. Memiliki toleransi terhadap perbedaan dan mengakui arti penting pilihan nilai individu dan pembuatan keputusan yang telah terdistribusi.
4. Dalam rangka mencapai tujuan pembangunan sosial dilakukan melalui proses belajar (*Social Learning*) dimana individu berinteraksi satu

- sama lain menembus batas-batas organisasi dan dituntun oleh kesadaran kritis individual.
5. Budaya kelembagaan ditandai dengan adanya organisasi yang mengatur diri sendiri (adanya unit-unit lokal) yang mengelola dirinya sendiri.
  6. Jaringan koalisi dan komunikasi pelaku (aktor) lokal dan unit-unit lokal yang mengelola diri sendiri, mencakup kelompok penerima manfaat lokal, organisasi pelayanan daerah, pemerintah daerah, bank-bank pedesaan dan lain-lain akan menjadikan basis tindakan-tindakan lokal yang diserahkan untuk memperkuat pengawasan lokal yang mempunyai dasar luas atas sumber-sumber dan kemampuan lokal untuk mengelola sumber daya mereka.

Esensi yang terkandung dalam pembangunan masyarakat pada hakekatnya tidak sekedar membantu masyarakat dalam mengatasi kesulitan-kesulitan yang mereka hadapi, namun lebih dari itu pembangunan masyarakat merupakan usaha untuk membentuk kemandirian mereka, sehingga dapat mengatasi permasalahannya sendiri. Dalam konteks ini maka masyarakat perlu dilibatkan pada setiap tahap pelaksanaan pembangunan dari perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi program yang mereka lakukan.

Dari uraian di atas, pembangunan masyarakat merupakan model pembangunan alternatif yang merupakan antithesis dari model pembangunan konvensional. Keduanya sangat berbeda. Untuk melihat secara lebih jelas perbedaan dua tipologi model pembangunan tersebut dapat dilihat pada tabel 2.2 berikut ini :

**Table 2.2**  
**Perbedaan tipologi pembangunan konvensional dan alternatif**

<b>Konvensional (Pertumbuhan)</b>	<b>Aspek Yang Dilibat</b>	<b>Alternatif (Pemberdayaan)</b>
Masyarakat tidak maju karena pengetahuan rendah atau bodoh dan terbelakang	<b>Asumsi</b>	Masyarakat tidak maju bukan karena mereka bodoh, tetapi Karena tekanan, penindasan atas paksaan struktural
Top down, sentralistik, menciptakan homogenitas monologis	<b>Perencanaan</b>	Bottom Up, Parsial, otonomi, akomodatif, terhadap semua kepentingan dialogis
Pertumbuhan ekonomi secepatnya, rakyat mengikuti pemerintah melalui mobilisasi, pada umumnya dilakukan dengan paksaan	<b>Orientasi</b>	Pertumbuhan ekonomi tidak terabaikan, tetapi masyarakat diberi kebebasan berinisiatif partisipatif
Birokrasi dilayani masyarakat melalui birokrat	<b>Pelayanan</b>	Birokrasi melayani kebutuhan masyarakat, kontrol, dilakukan oleh masyarakat
Terbentuknya manusia teknis, pasif, tidak kritis, ketergantungan dan menyimpan konflik laten	<b>Implikasi sosial</b>	Masyarakat kritis dan penuh inisiatif

*(Susetiwana dalam Suparjan dkk, 2003:25)*

Dari tabel di atas terlihat jelas bagaimana perbedaan antara konsep pembangunan masyarakat dengan konsepsi dari model pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan. Konsepsi pembangunan masyarakat mencoba meletakkan manusia sebagai unsur mutlak dalam proses pembangunan.

Hal ini memiliki arti penting, menempatkan masyarakat sebagai aktor (subjek) pembangunan dan tidak sekedar menjadikan mereka sebagai penerima pasif pelayanan saja. Pembangunan masyarakat yang berkesinambungan pada hakekatnya merupakan suatu proses yang disengaja dan tidak terarah,

mengutamakan pendayagunaan potensi sumber daya setempat/lokal dan mengutamakan kreativitas, inisiatif serta partisipasi masyarakat.

### 2.7.3 Pembangunan Berkelanjutan

Pembangunan berkelanjutan adalah terjemahan dari Bahasa Inggris, *sustainable development*. Istilah pembangunan berkelanjutan diperkenalkan dalam *World Conservation Strategy* (Strategi Konservasi Dunia) yang diterbitkan oleh *United Nations Environment Programme* (UNEP), *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN), dan *World Wide Fund for Nature* (WWF) pada 1980. Pada 1982, UNEP menyelenggarakan sidang istimewa memperingati 10 tahun gerakan lingkungan dunia (1972-1982) di Nairobi, Kenya, sebagai reaksi ketidakpuasan atas penanganan lingkungan selama ini. Dalam sidang istimewa tersebut disepakati pembentukan Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan (*World Commission on Environment and Development* - WCED). PBB memilih PM Norwegia Nyonya Harlem Brundtland dan mantan Menlu Sudan Mansyur Khaled, masing-masing menjadi Ketua dan Wakil Ketua WCED. Menurut Brundtland Report dari PBB (1987), pembangunan berkelanjutan adalah proses pembangunan (lahan, kota, bisnis, masyarakat, dsb) yang berprinsip "memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengorbankan pemenuhan kebutuhan generasi masa depan". Salah satu faktor yang harus dihadapi untuk mencapai pembangunan berkelanjutan adalah bagaimana memperbaiki kehancuran lingkungan tanpa mengorbankan kebutuhan pembangunan ekonomi dan keadilan sosial.

Setidaknya ada dua konsep penting dari rumusan diatas. *Pertama*, konsep kebutuhan (*needs*) terutama kebutuhan dasar generasi saat ini. Dan *kedua*, ide keterbatasan yang didasarkan pada pertimbangan kemajuan teknologi dan organisasi sosial untuk menetapkan daya dukung lingkungan yang mampu menopang kehidupan generasi sekarang dan generasi masa depan.

Secara konseptual, pengertian pembangunan berkelanjutan berasal dari ilmu ekonomi yang terutama dikaitkan dengan persoalan efisiensi dan keadilan (*equity*) untuk menjamin keberlanjutan pembangunan ekonomi bagi kesejahteraan masyarakat. Pengertian dari segi ekonomi ini juga dilatarbelakangi oleh ilmu biologi yang membahas keberlanjutan dari segi kemampuan dan kesesuaian suatu lokasi dengan potensi regenerasi serta produktivitas lingkungan hidupnya.

Pembangunan berkelanjutan adalah upaya manusia untuk memperbaiki mutu kehidupan dengan tetap berusaha tidak melampaui ekosistem yang mendukung kehidupannya. Dewasa ini masalah pembangunan berkelanjutan telah dijadikan sebagai isu penting yang perlu terus di sosialisasikan ditengah masyarakat.

Dikatakan Suparjan (2003 : 172), tujuan pembangunan berkelanjutan berfokus pada pertumbuhan ekonomi yang tinggi (*economic growth*), keberlanjutan kesejahteraan sosial (*social progress*), serta keberlanjutan ekologi dalam tata kehidupan yang serasi dan seimbang (*ecological balance*). Untuk mencapai hal tersebut, maka pembangunan berkelanjutan pada dasarnya memerlukan beberapa aspek penting yakni keseimbangan ekologis, keadilan sosial, dan aspek ekonomi. Berikut penjelasan per item :

1. Aspek ekonomi antara lain berkaitan dengan upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi, memerangi kemiskinan, serta mengubah pola produksi dan konsumsi kearah yang seimbang.
2. Aspek keadilan sosial antara lain berkaitan upaya pemecahan masalah kependudukan, perbaikan pelayanan masyarakat, peningkatan kualitas pendidikan dan lain-lain.
3. Adapun aspek lingkungan diantaranya mengupayakan pengurangan dan pencegahan terhadap polusi, pengelolaan limbah, serta konservasi/perservasi sumber daya alam.

Bertitik tolak dari uraian tersebut, maka menjadi sangat relevan ketika perspektif keadilan sosial, dan lingkungan hidup harus menjadi bagian *integrated* dalam pembangunan berkelanjutan. Dua perspektif ini sebenarnya saling berhubungan satu sama lain. Faktor keadilan sosial berkaitan dengan kestarian lingkungan. Adanya ketimpangan pendapatan mempertinggi kecenderungan masyarakat untuk merusak alam, baik dari aspek eksploitasi alam maupun juga kemungkinan munculnya gejolak politik dari keinginan masyarakat untuk memenuhi *status quo* yang ada. Adanya kerusakan alam juga akan menghambat pada upaya mewujudkan keadilan sosial dalam masyarakat. Kedua perspektif tersebut harus ditopang dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang stabil.

## 2.8 Hipotesis

Orientasi kebijakan pembangunan suatu daerah sangat ditentukan oleh berbagai pihak serta yang terpenting adalah kebijakan yang dibuat itu sendiri yang disertai dengan berbagai program yang telah dibuat. Berdasarkan penjelasan



dalam latar belakang, perumusan masalah, kerangka teori maka penulis menyimpulkan hipotesis sebagai berikut ini : “ *Diduga kebijakan pembangunan kabupaten kepulauan Meranti berorientasi pada pertumbuhan ekonomi*”.

## 2.9 Definisi Konsep

Masri Singaribuan (1995: 34) mengatakan konsep adalah abstraksi mengenai suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dari sejumlah karakteristik kejadian, keadaan, kelompok, atau individu.

Definisi konsep dimaksudkan untuk menghindari interpretasi ganda dari variabel yang diteliti, untuk mendapatkan batasan yang jelas dari masing-masing konsep yang akan diteliti.

Adapun yang menjadi definisi konsep pada penelitian ini adalah :

### a. Orientasi Kebijakan

Orientasi Kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud dan tujuan yang ditetapkan oleh stakeholders pembangunan dalam proses pembangunan daerah yang dilakukan dan dikoordinir oleh Rappeda.

### b. Pembangunan

Pembangunan merupakan rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara/daerah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa..

## 2.10 Konsep Operasional

Konsep operasional adalah unsur-unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana mengukur suatu variabel sehingga dengan pengukuran tersebut dapat

diketahui indikator-indikator apa saja sebagai pendukung untuk dianalisis dari variabel-variabel tersebut.

Analisis Orientasi Kebijakan Pembangunan Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti di operasionalisasikan melalui :

1. Pembangunan berorientasi pertumbuhan ekonomi, dengan indikator :
  - a. Peningkatan taraf hidup yang diukur dari kenaikan nilai ekonomi barang dan jasa
  - b. Sistem perencanaan yang sentralistik
  - c. Optimalisasi pemanfaatan kapital dan investasi.
2. Pembangunan terpusat pada masyarakat, dengan indikator :
  - a. Menitikberatkan pada komunitas sebagai suatu kesatuan
  - b. Mengutamakan prakarsa dan sumber daya setempat
  - c. adanya sinergi antara sumber daya internal dan eksternal
3. Pembangunan Berkelanjutan, dengan indikator :
  - a. Berfokus pada aspek pertumbuhan ekonomi yang tinggi, dan
  - b. Berfokus pada aspek keberlanjutan kesejahteraan sosial, serta
  - c. Berfokus pada aspek keberlanjutan ekologi.

## **BAB III**

### **METODELOGI PENELITIAN**

#### **3.1 Bentuk Penelitian**

Penelitian ini dilakukan secara kualitatif tanpa pengujian hipotesa. Metode yang digunakan adalah metode *deskriptif-analitis*, yaitu suatu tipe penelitian yang berusaha melukiskan realita sosial yang kompleks melalui penyederhanaan dan klasifikasi dengan memanfaatkan konsep-konsep yang dapat menjelaskan suatu gejala sosial secara analitis. Bentuk penelitian yang digunakan adalah penelitian Deskriptif Kualitatif.

#### **3.2 Lokasi dan Waktu Penelitian**

Lokasi penelitian dilakukan di Kabupaten Kepulauan Meranti pada kantor Badan Perencanaan Pembangunan (Bappeda) Kabupaten Kepulauan Meranti, Propinsi Riau. Terletak di tepi jalan Dorak, No.45 A, Selatpanjang Timur, Kec. Tebing Tinggi, kantor yang sebelumnya bergabung dengan kantor bupati ini sekarang menempati sebuah gedung berlantai tiga yang berjarak sekitar 500 meter dari kantor Bupati Kepulauan Meranti. Dimulai dari tanggal 23 Mei sampai selesai.

#### **3.3 Populasi Dan Sampel**

Yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah masyarakat daerah Meranti yang mengorganisasikan diri dalam wadah organisasi yang selanjutnya akan menjadi informan. Informan yang dijadikan responden dalam penelitian ini ditentukan melalui metode *purposive sampling* berdasarkan ketokohan dari

kalangan masyarakat dan pihak eksekutif yang terlibat langsung dalam proses perencanaan dan pengelolaan pembangunan Kabupaten Kepulauan Meranti termasuk instrumen kelembagaan yang terkait.

Wawancara bersifat terbuka dilakukan pada tokoh-tokoh dari kalangan masyarakat dan kalangan eksekutif yang terlibat dalam perencanaan pembangunan ini termasuk instrumen kelembagaan yang terkait.

Oleh karena itu, penelitian ini membutuhkan informan utama dari Bappeda khususnya Kepala Bappeda yang akan memberikan informasi mengenai bagaimana orientasi dari perencanaan pembangunan daerah kabupaten kepulauan Meranti. Selain dari pihak Bappeda, penelitian ini juga membutuhkan informan dari Eksekutif Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti dan tokoh masyarakat. Informasi yang diharapkan dari tokoh masyarakat ialah bagaimana pandangan mereka terhadap orientasi kebijakan pembangunan serta analisis kritis terhadap orientasi kebijakan pembangunan Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti.

### **3.4 Data Penelitian**

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini terdiri dari dua jenis yaitu data primer dan data sekunder. Data primer ialah data yang diperoleh langsung dari responden melalui penelitian lapangan, diperoleh melalui wawancara mendalam. Kedua data sekunder yang utama ialah data yang diperoleh dari studi kepustakaan maupun teknik dokumentasi dengan memanfaatkan sumber-sumber yang dapat menunjang aspek yang diteliti.

### 3.5 Teknik Pengumpulan Data

Secara garis besar cara pengumpulan data primer dan sekunder yang digunakan antara lain :

- a. Panduan wawancara. Meliputi pandangan-pandangan, persepsi, dan harapan-harapan setiap pihak mengenai kebijakan pembangunan . Maka klarifikasi data dalam penelitian ini terdiri dari pertama, data primer yang didapatkan dari informan yang dalam hal ini elemen masyarakat lokal.
- b. Dokumentasi. Sumber-sumber data yang digunakan, antara lain : penelusuran kepustakaan seperti perundang-undangan, dokumen-dokumen hasil kerja Bappeda kabupaten Kepulauan Meranti dalam proses perencanaan pembangunan, buku-buku, kliping surat kabar dan majalah-majalah yang erat kaitannya dengan proses perencanaan pembangunan yang dilakukan oleh Bappeda.
- c. Profil Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti dan Bappeda daerah tersebut.
- d. Studi literatur baik dari buku, majalah, koran maupun dari internet.

### 3.6 Teknik Analisis Data

Mengingat tipe penelitian ini adalah kualitatif dengan pendekatan deskriptif, maka data yang dikumpulkan akan dianalisis secara deskriptif. Menurut Denzin dan Lincoln sebagaimana yang dikutip Agus Salim dalam Safrizal (2007:98), analisis data pada penelitian deskriptif merupakan usaha mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema seperti yang disarankan data.

Selanjutnya data yang dikumpulkan seterusnya diatur, diurutkan dan dikelompokkan dengan memberi kode dan mengkategorikannya.

Tahapan analisis data dilakukan dengan cara menginterpretasikan data dan informasi yang terkumpul melalui metode wawancara mendalam pada tingkat informan dan penelusuran kepustakaan dokumen hasil kerja Bappeda. Selanjutnya dilakukan klasifikasi data berdasarkan pola-pola yang sesuai dengan pedoman pengumpulan data.

## DAFTAR PUSTAKA

- Elfindri, dkk, *Manajemen Pembangunan Kepulauan dan Pesisir*, Baduose Media, 2009.
- Husein Umar, *Metode Riset Ilmu Administrasi (Ilmu Administrasi Negara, pembangunan, dan Niaga)*, PT. Gramedia Pustaka, Jakarta, 2004.
- Jayadinata, T. Johara dan Pramandika, *Pembangunan desa dalam Perencanaan*, Penerbit ITB, Bandung , 2006.
- J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan dan Tantangan Global*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002.
- Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2004.
- Suparjan dan Hempri Suyatno. *Pengembangan Masyarakat (Dari Pembangunan Sampai Pemberdayaan)*, Aditya Media, Yogyakarta, 2003.
- Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung, 2007.
- Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung, 2006.
- Sujianto, dkk. *Pemekaran Untuk Kesejahteraan (Kajian Akademis Kelayakan Pemekaran Kecamatan di Kabupaten Kepulauan Meranti)*, Alaf Riau, Pekanbaru, 2010.
- Tatag Wiranto, *Makalah Pembangunan Wilayah Pesisir Dan Laut Dalam Kerangka Pembangunan Perekonomian Daerah*, Disampaikan pada Sosialisasi Nasional Program MFCDP, 22 September 2004.
- Tjokrowinoto, Moeljarto , *Pembangunan Dilema dan Tantangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta, LP3ES, 1995.
- Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2009 Tentang Pembentukan Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti
- Peraturan Pemerintah No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Wibawa, Samodra, *Administrasi Negara (Isu-Isu Kontemporer)*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009.