

Dr. H. Burhanuddin, M.Si.
Septiawan Ardiputra, M.A.P.



BIROKRASI DAN PEMBANGUNAN



BIROKRASI DAN PEMBANGUNAN

Dr. Burhanuddin Idris, M.Si.
Septiawan Ardiputra, M.A.P.



BIROKRASI DAN PEMBANGUNAN

Penulis:

Dr. Burhanuddin Idris, M.Si.
Septiawan Ardiputra, M.A.P.

Editor:

Erik Santoso

Layouter :

Tim Kreatif PRCI

Cover:

Rusli

Cetakan Pertama : Oktober 2023

Hak Cipta 2023, pada Penulis. Diterbitkan pertama kali oleh:

Perkumpulan Rumah Cemerlang Indonesia
ANGGOTA IKAPI JAWA BARAT

Pondok Karisma Residence Jalan Raflesia VI D.151
Panglayungan, Cipedes Tasikmalaya – 085223186009

Website : www.rcipress.rcipublisher.org
E-mail : rumahcemerlangindonesia@gmail.com

Copyright © 2023 by Perkumpulan Rumah Cemerlang Indonesia
All Right Reserved

- Cet. I – : Perkumpulan Rumah Cemerlang Indonesia, 2023
; 21 x 29 cm

ISBN : 978-623-448-676-6

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang memperbanyak buku ini dalam bentuk dan dengan
cara apapun tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit

Undang-undang No.19 Tahun 2002 Tentang
Hak Cipta Pasal 72

Undang-undang No.19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta
Pasal 72

Barang siapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling sedikit 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp.1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta terkait sebagai dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

KATA PENGANTAR

Pertama-tama Penulis mengucapkan Puji dan Syukur kehadiran Allah SWT, karena dengan perkenanNya memberikan kesehatan dan kesempatan sehingga Buku yang berjudul Birokrasi dan Pembangunan dapat diselesaikan.

Terbitnya Buku ini tidak terlepas dari dorongan dan semangat turut serta dan berperan untuk memberikan sumbangsih dalam pengembangan ilmu pengetahuan terkhusus dalam bidang ilmu Administrasi Publik. Dengan harapan akan memberikan manfaat bagi para akademisi, praktisi maupun masyarakat umum yang berminat untuk mengkaji isu-isu aktual tentang Birokrasi dan Pembangunan.

Penulis menyadari bahwa sebagai manusia biasa yang tidak terlepas dari berbagai keterbatasan, kondisi yang demikian berpengaruh terhadap penyusunan buku tersebut. Sehingga kritik dan saran yang membangun sangat diharapkan guna penyempurnaan buku ini.

Majene, Oktober 2023

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	I
DAFTAR ISI	II
BAB I BIROKRASI DAN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN	4
A. Birokrasi Dalam Pembuatan Kebijakan	4
B. Perumusan Kebijakan Pembangunan	6
C. Birokrasi Dan Pelayanan Publik	8
D. Daftar Pustaka	11
 BAB II KONSEP DAN PENGERTIAN PERENCANAAN	 13
A. Pendahuluan	13
B. Pengertian Perencanaan	15
C. Pentingnya Perencanaan Dalam Pembangunan	17
D. Bentuk dan jenis Perencanaan	20
E. Daftar Pustaka	23
 BAB III KONSEP PEMBANGUNAN	 25
A. Pengertian Pembangunan	25
B. Arah dan Sasaran Pembangunan	31
C. Faktor-Faktor Utama Dalam Pembangunan	35
D. Daftar Pustaka	38
 BAB IV PERENCANAAN DAN PELAKSANAAN PEMBANGUNAN	 39
A. Pendahuluan	39
B. Sasaran Perencanaan Pembangunan	40
C. Manajemen Proyek Pembangunan	43
D. Pengendalian Program dan Proyek Pembangunan	46
E. Daftar Pustaka	50
 BAB V PELAKSANAAN PEMBANGUNAN DI PEDESAAN DAN PERKOTAAN	 52
A. Pendahuluan	52
B. Pembangunan Desa	53
C. Pembangunan Perkotaan	55
D. Pemberdayaan Masyarakat	58
E. Daftar Pustaka	60
 BAB VI PERENCANAAN PEMBANGUNAN DESA SECARA PARTISIPATIF	 62
A. Pendahuluan	62
B. Dasar dan Langkah-langkah Perencanaan Desa	63
C. Musyawarah Perencanaan Pembangunan Partisipatif Masyarakat Desa	65
D. Perencanaan Pembangunan Partisipatif Masyarakat Desa	66
E. Penyusunan Rencana Pembangunan Partisipatif Masyarakat Desa	68

F. Daftar Pustaka	69
 BAB VII PEMANTAUAN, EVALUASI, PENGAWASAN DAN PERENCANAAN ULANG PROYEK PEMBANGUNAN	 71
A. Pendahuluan	71
B. Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan Proyek Pembangunan	73
C. Pengawasan dan Perencanaan Ulang Proyek Pembangunan	77
D. Daftar Pustaka	83
 BAB VIII KOORDINASI PELAKSANAAN PROGRAM DAN PROYEK PEMBANGUNAN	 84
A. Pendahuluan	84
B. Pelaksanaan Program dan Proyek Pembangunan	85
C. Koordinasi Pelaksanaan Program dan Proyek Pembangunan	89
D. Daftar Pustaka	91
BIODATA PENULIS	93

BAB I

BIROKRASI DAN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN

A. Birokrasi Dalam Pembuatan Kebijakan

Birokrasi dalam pembuatan kebijakan negara memegang peran penting, karena menurut Heywood (2014) “proses kebijakan publik dibuat berada pada pemerintah¹. Selain itu birokrasi bukan hanya sebagai pembuat kebijakan negara bersama lembaga politik, namun birokrasi juga sebagai pelaksana kebijakan publik. Hal tersebut dikemukakan oleh Heywood (2014) birokrasi menjalankan sebuah fungsi tunggal yang vital. Urusan utama mereka adalah implementasi kebijakan, pelaksanaan dan penegakan hukum-hukum yang dibuat oleh legislator dan kebijakan-kebijakan yang diputuskan oleh eksekutif politik.²

Dalam konteks negara, birokrasi sebagai organisasi pemerintahan yang melaksanakan pelayanan publik, tidak dapat melepaskan diri dari kepentingan manusia, mulai dari lahir berhubungan dengan birokrasi yaitu petugas kesehatan dan pada saat meninggal berhubungan dengan aparat di kelurahan atau desa yang bertugas menangani pemakaman atau penguburan. Oleh karena itu menurut Weber birokrasi merupakan sarana organisasi sosial yang kuat, prediktabel dan terutama efisiensi. Organisasi birokrasi hanya memberi sedikit ruang bagi kecondongan pribadi karena mereka bekerja di dalam sebuah tatanan hierarki yang ketat, dimana jabatan-jabatan yang lebih atas; dan penekanan diberikan pada pembuatan keputusan yang rasional dan berbasis bukti; penunjukan dan promosi ditentukan oleh kriteria profesional yang ketat³

Selain itu menurut Weber birokrasi memiliki konsep ideal, dimana memiliki karakteristik *pertama*, pembagian kerja atau tiap-tiap jabatan memiliki bidang kompetensi tugas yang jelas dan membedakan secara tegas dengan dari jabatan lain, *kedua* hierarki kewenangan/administrasi yang jelas, *ketiga* para pejabat duduk di jabatannya karena diangkat/ditunjuk, *keempat* formalisasi yang tinggi atau penerapan aturan dalam kegiatan-kegiatan birokrasi, *kelima* tugas-tugas resmi dilakukan secara impersonal, *keenam* pengambilan keputusan mengenai penempatan pegawai yang didasarkan atas kemampuan (kompetensi), *ketujuh* para pejabat dipilih berdasarkan

¹ Heywood, 2014. *Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 623

² *Ibid*, 641

³ *Ibid*, h. 645

kualifikasi obyektif, *kedelapan* jejak karier bagi para pegawai, kehidupan organisasi yang dipisahkan dengan jelas dari kehidupan pribadi⁴

Berdasarkan pada penjelasan tersebut di atas, maka dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan birokrasi memiliki fungsi utama yaitu menjalankan fungsi administrasi pada setiap lembaga pemerintahan negara baik di pusat di daerah dan di desa. Pegawai birokrasi dalam menjalankan tugas negara itu mengimplementasikan kebijakan negara yang lebih luas, yang bukan hanya melayani kepentingan lembaga-lembaga pemerintahan negara, namun kepentingan masyarakat yang lebih luas. Oleh karena itu konsep Weber tentang birokrasi adalah "merupakan sarana organisasi sosial yang kuat, prediktabel dan terutama efisiensi. Organisasi birokrasi hanya memberi sedikit ruang bagi kecondongan pribadi karena mereka bekerja di dalam sebuah tatanan hierarki yang ketat, di mana jabatan-jabatan yang lebih rendah diawasi secara ketat oleh jabatan-jabatan yang lebih di atas; dan penekanan diberikan pada pembuatan keputusan yang rasional dan berbasis bukti, penunjukan dan promosi ditentukan oleh kriteria profesional yang ketat⁵

Selain menegakkan profesionalisme dalam birokrasi pemerintahan negara, birokrasi juga harus netral dan dalam mengambil kebijakan berlaku adil kepada semua orang dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kunci utama yang harus dijalankan oleh birokrat adalah netral dengan tidak memihak kepada salah satu kelompok atau kepada pemerintah yang berkuasa. Hal tersebut sulit untuk dihindari menurut Francis Rourke, netralitas birokrasi dari politik adalah hampir tidak mungkin jika di suatu negara partai politiknya tidak mampu melaksanakan fungsi yang diharapkan dari padanya. Jika partai politik tidak mampu memberikan alternatif program pengembangan dan mobilisasi dukungan, maka birokrasi akan melaksanakan tugas-tugas itu sendiri dan mencari dukungan politik di luar partai politik yang bisa membantu dalam merumuskan kebijakan politik⁶

Selain birokrasi sebagai lembaga eksekutif yang dapat merumuskan kebijakan negara bersama dengan lembaga politik (DPR), birokrasi juga diposisikan sebagai lembaga untuk menjaga aturan main yang disepakati bersama dengan lembaga politik (DPR) dalam proses demokrasi. Oleh karena itu birokrasi dituntut untuk menempatkan dirinya sebagai lembaga yang netral, bersih dan profesional. Namun kenyataannya tidaklah demikian, namun "birokrasi cenderung kurang mampu membedakan antara

⁴ Burhanuddin, 2018. *Paradigma Jabatan Birokrasi Model Sala*, Rajawali Pers, Jakarta

⁵ Heywood, *Op.Cit.* Hal 645

⁶Thoha, 1991. *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, Medya Mandala, Yogyakarta, 57

kepentingan privat dengan kepentingan publik. Kepentingan privat seringkali justru lebih dominan dan dimenangkan daripada kepentingan publik yang menyangkut kepentingan orang banyak. Bahkan perilaku feodalisme yang muncul dengan orientasi struktural dalam bentuk sikap yang diterapkan di dalam kehidupan birokrasi. Perilaku ini semakin tertindasnya masyarakat oleh sistem kekuasaan birokrasi, masyarakat menjadi tidak mempunyai kesempatan untuk menentukan nasibnya dan mengekspresikan pendapatnya kepada birokrasi, dengan kondisi itu publik semakin apatis dan tidak berani melakukan kritik terhadap birokrasi⁷

Charles Murane (2006) secara teoritis, birokrasi dikatakan sebagai bagian dari politik modern yang mempertimbangkan efisiensi dan rasionalitas dalam penyelenggaraan negara, namun dalam sejarahnya, kelahiran suatu pemerintahan selalu melalui proses politik yang melibatkan banyak politikus. Akibatnya birokrasi yang dibentuk untuk membuat kebijakan publik dalam rangka memberikan pelayanan publik sering terjebak pada dualisme antara kepentingan publik dan kepentingan politik pemegang pemerintahan. hal ini tampak dari perilaku para pegawai pemerintah (birokrat) yang hanya mementingkan pemerintah daripada kepentingan masyarakat sendiri⁸

B. Perumusan Kebijakan Pembangunan

Raymond A. Bauer (1968) perumusan kebijakan adalah proses sosial di mana proses intelektual melekat di dalamnya tidak berarti bahwa efektivitas relatif dari proses intelektual tidak dapat ditingkatkan, atau bahwa proses sosial dapat diperbaiki.⁹ (Dun, 2000:1). Lahirnya sebuah kebijakan diawali oleh sebuah peristiwa yang terjadi di masyarakat. Jones (1977) menyatakan banyak peristiwa itu diinterpretasikan oleh berbagai pihak dengan cara yang berbeda oleh orang yang berbeda dan pada waktu yang berbeda pula, dari peristiwa yang sama bisa muncul banyak masalah¹⁰ (Islami, 2017). Dari berbagai peristiwa itu menjadi sebuah masalah ditindaklanjuti oleh Pemerintah dengan mengidentifikasi untuk dapat dijadikan agenda dalam perumusan kebijakan. oleh sebab itu menurut Heywood (2014) ¹¹kebijakan adalah output-output dari proses

⁷ Dwiyanto, A. Dkk. 2008. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta

⁸ Hakam, 2014. *Model Kepemimpinan Birokrasi* (Editor Dyah Mutiarin dan Arief Zainuddin) Manajemen Birokrasi dan Kebijakan Penelusuran Konsep dan Teori), Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

⁹ Dunn. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua* (terjemahan Samudra Wibawa, Dkk) Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hal 1.

¹⁰ Islami, 2017. *Kebijakan Publik*, Universitas Terbuka, Tangerang

¹¹ Heywood, Op.Cit. 621

politik. Ia mencerminkan pengaruh pemerintahan pada masyarakat yaitu kemampuannya untuk menghasilkan perbaikan-perbaikan dan atau menghasilkan pemburukan-pemburukan .

Perumus kebijakan dalam sebuah pemerintahan dituntut untuk dapat melihat dan memahami dengan cermat berbagai masalah dalam masyarakat. Identifikasi masalah diperlukan, karena dengan identifikasi perumus kebijakan akan dapat menghasilkan sebuah keputusan yang dapat menyelesaikan masalah. Menurut Heywood proses kebijakan terkait dengan mekanisme-mekanisme dimana kebijakan publik (pemerintah) buat. Selanjutnya “Pembuatan kebijakan adalah sebuah proses dalam dua pengertian, **Pertama**, ia melibatkan serangkaian aksi atau peristiwa yang saling terkait. Ini dimulai dengan pemunculan gagasan dan pengajuan usulan. **Kedua**, ia merupakan sebuah proses dalam pengertian bahwa ia membedakan bagaimana tentang pemerintahan dari apa tentang pemerintahan; yaitu berfokus pada cara di mana kebijakan dibuat (proses), dan bukan pada substansi dari kebijakan itu sendiri dari konsekuensi-konsekuensi. “Dalam sistem kebijakan yang otoritarian, kebijakan ditentukan sendiri oleh rezim yang berkuasa tanpa memperhatikan interpretasi dari mereka yang terkena dampak dari masalah¹² (Islami, 2017).

Implementasi sebuah kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Untuk dapat mencapai hal tersebut perlu dilakukan melalui rencana yang disesuaikan dengan mempertimbangkan sumber daya yang tersedia. Itulah sebabnya “analisa kebijakan sering juga disebut dengan keputusan untuk bertindak dan tidak bertindak yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah politik. Analisis kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses pengkajian yang meliputi lima komponen informasi kebijakan yang diransformasikan dari satu ke lainnya dengan menggunakan lima prosedur analisa kebijakan yang meliputi masalah kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, hasil-hasil kebijakan, kinerja kebijakan¹³ (Dunn, 2000).

Analisis kebijakan publik dapat dikatakan perpaduan antara pendekatan politik dan pendekatan manajemen. Pendekatan politik dapat dilihat pada berbagai masalah yang ada dalam masyarakat yang merupakan masukan kepada lembaga-lembaga supra struktur politik negara untuk dibahas bersama. Pembahasan itu melahirkan sebuah keputusan politik yang disepakai bersama antara lembaga legislatif dengan lembaga

¹² Islami, *Op.Cit*

¹³ Dunn, 2000. *Op. Cit*

eksekutif. Keputusan yang telah disepakati itu melahirkan undang-undang yang mengikat semua warga negara. Untuk melaksanakan undang-undang itu ditindak lanjuti dalam bentuk peraturan pemerintah. Pelaksanaan peraturan pemerintah itu akan ditindak lanjuti dalam bentuk pendekatan manajemen yaitu bagaimana mengatur, merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi pelaksanaannya.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, untuk merealisasikan undang-undang itu keterlibatan eksekutif yang disebut pemerintah sangat menentukan pelaksanaannya. Pemerintah atau birokrasi bertanggung jawab dalam pelaksanaan undang-undang. Itulah sebabnya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara birokrasi merupakan kebutuhan mendasar. Karena “Esensi birokrasi adalah adanya kejelasan tugas dan wewenang, impersonalitas, di mana orang harus mengikuti aturan, bukan aturan mengikuti selera orang. Birokrasi juga berkait langsung dengan efisiensi, produktifitas, sistem organisasi dan pelaksanaan pemerintahan. Birokrasi diharapkan akan menjembatani kesulitan dan dia tidak boleh menghadirkan keterbelitan dan keruwetan administrasi pemerintahan¹⁴ (Dalam Rina Martini, dkk, 2017)

C. Birokrasi Dan Pelayanan Publik

Birokrasi dan pelayanan dua konsep yang saling melengkapi dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Selain itu birokrasi dapat juga disebut pelaksana aturan dan penjaga aturan agar pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan dapat terarah dalam pencapaian tujuan yang ditetapkan. Kadangkala di lapangan birokrasi dinilai oleh masyarakat sebagai seorang yang harus dilayani, padahal birokrasi itu sebagai pelayan masyarakat yang menempatkan diri sebagai orang yang netral tidak membedakan warga dalam memberikan pelayanan.

Menurut Dwiyanto, dkk.(2008) "Birokrasi seharusnya lebih ditempatkan sebagai penjaga aturan main yang disepakati lewat proses demokrasi. Oleh karena itu, birokrasi seharusnya bersifat netral, bersih, dan profesional. Namun dalam realitasnya, birokrasi cenderung kurang mampu membedakan antara kepentingan privat dengan kepentingan publik. Kepentingan privat sering kali justru lebih dominan dan dimenangkan daripada kepentingan publik yang menyangkut kepentingan orang banyak. Feodalisme dalam bentuk sikap dan orientasi vertikal yang diterapkan di dalam kehidupan birokrasi, telah menyebabkan semakin tertindasnya masyarakat oleh sistem kekuasaan birokrasi. Masyarakat menjadi tidak mempunyai kesempatan untuk menentukan nasibnya dan

¹⁴ Martini, R. 2017. *Sosiologi Pemerintahan*, Universitas Terbuka, Tangerang

mengekspresikan pendapatnya kepada birokrasi. Publik menjadi apatis yang terlihat dari tidak adanya keberanian untuk mengemukakan pendapatnya, terlebih dalam melakukan kritik terhadap berbagai kebijakan birokrasi.¹⁵

Birokrasi adalah sebuah lembaga yang memiliki legitimasi dan kewenangan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan pelayanan adalah tugas yang harus dilakukan oleh birokrasi untuk memberi rasa puas masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya. Berkaitan dengan hal tersebut “salah satu tanda dan bukti bahwa pemerintah dengan sistem administrasinya itu mengabdikan kepada masyarakatnya ialah dapat dilihat sampai seberapa jauh pelayanan yang diberikan kepada masyarakat itu baik¹⁶ Thoha (2012:81).

Dalam berbagai pandangan para ahli tentang birokrasi, menurut Steven Thomas Seitz (1978) birokrasi adalah sebuah bentuk spesial dari organisasi sosial yang menyediakan cara-cara untuk menguraikan dan menjalankan substansi garis-garis pedoman untuk pembentukan gerakan politik melalui pendelegasian dan spesialisasi kewenangan¹⁷ (Dalam Rina Martini, dkk, 2017). Birokrasi atau administrasi dalam pelaksanaan pemerintahan negara sangatlah menentukan arah dan tujuan yang ingin dicapai oleh negara. Misalnya pada awal pemerintahan orde baru menurut Mas’oed (1994) birokrasi adalah mencari strategi yang tepat untuk melakukan reformasi ekonomi secara radikal dan membuat berbagai program pemerintah yang dicanangkan dapat diimplementasikan secara efektif tanpa disewengkan oleh birokrasi. Kebijakan pembangunan ekonomi agar dapat berjalan secara efektif, maka diperlukan birokrasi yang efektif dan responsif terhadap kehendak eksekutif puncak birokrasi¹⁸ (Dwiyanto, A., dkk. 2006:37).

Penerapan pelayanan birokrasi kepada masyarakat perlu dijalankan dengan baik. Menurut Thoha (2008:91) tata pemerintahan yang baik (good government) itu diwujudkan dengan lahirnya tatanan pemerintahan yang demokratis dan diselenggarakan secara baik, bersih, transparan, dan berwibawa. Tata pemerintahan yang demokratis menekankan bahwa locus dan fokus kekuasaan itu tidak hanya berada di pemerintahan saja, melainkan beralih terpusat pada tangan rakyat. Penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik terletak seberapa jauh konstelasi antara tiga komponen rakyat, pemerintah dan pengusaha berjalan secara kohesif, selaras, kongruen dan

¹⁵ Dwiyanto, dkk. Op. Cit. Hal. 94

¹⁶ Thoha, 2012. *Birokrasi Pemerintah dan kekuasaan di Indonesia*, Thafa Media, Yogyakarta, Hal 81

¹⁷ Martini, R. Op. Cit

¹⁸ Dwiyanto, A. Dkk. Op. Cit.

sebanding. Berubahnya sistem keseimbangan antara tiga komponen tersebut bisa melahirkan segala macam penyimpangan termasuk korupsi, kolusi dan nepotisme berikut tidak ditegakkannya hukum secara konsekuen.

Salah satu aspek manajemen yang perlu dibangun oleh birokrasi dalam rangka implementasi pelayanan publik adalah manajemen kinerja. Bacal (1999) dalam Dharma¹⁹ mendefinisikan manajemen kinerja sebagai proses komunikasi yang berkesinambungan dan dilakukan dalam kemitraan antara seorang karyawan dan atasan langsungnya. Proses ini meliputi kegiatan membangun harapan yang jelas serta pemahaman mengenai pekerjaan yang akan dilakukan. Ini merupakan sebuah sistem yang artinya memiliki sejumlah bagian yang semuanya harus diikutsertakan, kalau sistem manajemen kinerja ini hendak memberikan nilai tambah bagi organisasi, manajer dan pegawai.

Pelayanan publik merupakan produk birokrasi publik yang diterima oleh warga pengguna maupun masyarakat secara luas. Oleh karena itu pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna, dan pengguna disini adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik²⁰. Demikian juga dikemukakan oleh Rasyid (2000)²¹ bahwa pelayanan pemerintah salah satu tujuan pembentukan pemerintahan untuk melayani masyarakat.

Selanjutnya Miles (1975) mengemukakan terdapat dua paradigma yang populer dalam pelayanan yaitu paradigma normatif dan paradigma manajemen publik baru. Dalam paradigma manajemen normatif terdapat tiga aliran yang mempunyai orientasi memandang pegawai secara berbeda. Aliran paradigma normatif yang *pertama* adalah manajemen klasik yang memandang pegawai sebagai faktor produksi (model economic man) yang dapat dimanipulasi. Implikasinya adalah bahwa evaluasi kinerja merupakan alat untuk menentukan jenis manipulasi yang pantas diberikan (model Tell and Sell) baik berupa insentif maupun hukuman. Aliran *kedua* adalah manajemen human relations yang melihat pegawai sebagai makhluk sosial (Model "Social Man) yang kebutuhan sosialnya perlu dipenuhi²².

Memberikan pelayanan kepada masyarakat diharapkan dapat mewujudkan sebuah pelayanan yang berkualitas yang berdampak terhadap kepuasan masyarakat. Pelayanan

¹⁹ Dharma, S. 2009. *Manajemen Kinerja Falsafah Teori dan Penerapannya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. Hal. 18

²⁰ Subarsono, A.G. 2006. *Pelayanan Publik Yang Efisien, Efektif dan Non Partisan dalam Mewujudkan good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hal. 136

²¹ Rasyid, M.2000. *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, PT. Mutiara Sumber Wudya Penabvur Benih Kecerdasan, Jakarta, Hal. 13

²² Keban, Y.T. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep dan Isu*, Gavamedia, Ypgyalkarta, Hal. 215

yang memuaskan orang menyebutnya sebagai pelayanan yang prima.“ Pelayanan prima, pelayanan yang diberikan kepada pelanggan (masyarakat) minimal sesuai dengan standar pelayanan (cepat, tepat, akurat, murah, ramah).²³ Birokrasi sebagai organisasi yang memberikan pelayanan kepada publik haruslah dapat melakukan pelayanan yang menurut “Rhodes (1994) ditandai dengan gaya manajemen yang berorientasi pada output, cara tersingkat, penggunaan insentif moneter, dan kebebasan pengelolaan.”²⁴

D. Daftar Pustaka

- Burhanuddin, 2018. *Paradigma Jabatan Birokrasi Model Sala*, Rajawali Pers, Jakarta
- Dharma, S. 2009. *Manajemen Kinerja Falsafah Teori dan Penerapannya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Dunn, W.N. 2000. Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua, (Terjemahan Samudra Wibawa,dkk), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Dwiyanto, A. Dkk. 2008. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Hakam, 2014. *Model Kepemimpinan Birokrasi* (Editor Dyah Mutiarin dan Arief Zainuddin) Manajemen Birokrasi dan Kebijakan Penelusuran Konsep dan Teori), Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Heywood, H. 2014. *Politik* (Alibahasa Ahmad Lintang Lazuardi). Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Islami, M.I., 2017. Kebijakan Publik, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan.
- Keban, Y.T. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*, Gavamedia, Yogyakarta
- Purbokusumo, Yuyun .2005. *Desentralisasi dan Perbaikan Pelayanan Publik* dalam Birokrasi Publik Dalam Sistem Politik Semi-Parlementer, Editor Purwanto, Erwan Agus, Gava Media, Yogyakarta
- Martini, R. 2017. *Sosiologi Pemerintahan*, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan
- Rasyid, Muhammad Rias.2000. *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, PT. Mutiara Sumber Widya Penabur Benih Kecerdasan, Jakarta
- Singarimbun dan Effendi, 1989. *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta.

²³ Sedarmayanti, 2013. Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, Dan Kepemimpinan Masa Depan. Aditama, Bandung, Hal. 249

²⁴ Purbokusumo. Y. 2005. *Desentralisasi dan Perbaikan Pelayanan Publik dalam Birokrasi Publik , dalam Sistem Politik Semi Parlementer*, Editor Purwanto, Erwan Agus, Gava Media, Yogyakarta, Hal. 77.

- Subarsono, A.G.2006. *Pelayanan Publik Yang Efisien, Efektif dan Non Partisan* dalam Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Sedarmayanti, 2013. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, Dan Kepemimpinan Masa Depan*. Aditama, Bandung
- Thoha, 1991. *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, Media Widya Mandala, Yogyakarta
- _____, 2012. *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*, Thafa Media, Yogyakarta

BAB II

KONSEP DAN PENGERTIAN PERENCANAAN

A. Pendahuluan

Pada awalnya konsep perencanaan berkembang lebih maju pada bidang ekonomi. “Perkembangan yang penting ke arah ilmu perencanaan ekonomi dapat dikatakan dimulai dengan analisis ekonomi makro yang dipelopori oleh John Mynard Keynes. Di sini ditelaah secara makro peranan dalam perkembangan ekonomi variabel-variabel seperti tingkat pendapatan, tingkat tabungan, tingkat konsumsi dan tingkat investasi. Satu hal penting dalam perkembangan ini adalah perkembangan mengenai peranan pemerintah menggunakan peralatan analisa tersebut melakukan perumusan kebijaksanaan-kebijaksanaan mempengaruhi pertumbuhan dan perkembangan ekonomi. Dikemukakan di sini bahwa “ hanya sekedar mempengaruhi” karena intensi utamanya bukanlah suatu usaha pertumbuhan ekonomi yang mantap. Namun demikian dikemudian hari peralatan analisa makro berguna sekali dalam menelaah perkembangan ekonomi.²⁵

Perkembangan ilmu ekonomi dibandingkan dengan ilmu sosial lainnya sangat pesat kemajuan yaitu “ sangat tanggap terhadap berbagai perubahan yang terjadi dalam masyarakat, sehingga dapat dimanfaatkan untuk memecahkan permasalahan yang timbul. Disamping itu, semua orang telah mempelajarinya baik secara sadar ataupun tidak, untuk digunakan dalam memilih alternatif terbaik bagi pemenuhan kebutuhannya dari sumber-sumber yang terbatas. Hendra Esmara mengemukakan bahwa ilmu ekonomi bergerak kedalam suatu bidang yang biasa disebut ilmu ekonomi politik. Karena itu di dalam ilmu ekonomi politik telah dibahas berbagai kekuatan sosial yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan tersebut. Kombinasi ilmu ekonomi dan ilmu politik dalam memecahkan permasalahan pembangunan negara sedang berkembang, kemudian dikenal sebagai ilmu ekonomi pembangunan.²⁶ Peralatan analisa ekonomi makro, ekonomi pembangunan dan ekonomi mikro kemudian berkembang ke arah orientasinya untuk perumusan kebijaksanaan-kebijaksanaan guna pertumbuhan ekonomi. Ini berkembang menjadi ekonomi perencanaan. Dengan demikian ekonomi perencanaan juga dapat bersifat makro maupun mikro.²⁷

Dalam mencapai tingkat pertumbuhan yang memadai dengan segala keterbatasan yang dimiliki oleh negara-negara berkembang, maka digunakan ilmu perencanaan

²⁵ Bintoro Tjokroamidjojo “Perencanaan Pembangunan”, Haji Masagung, Jakarta, 1981, Hal. 2

²⁶ Sutryati Rizal Dkk. Perencanaan Pembangunan, Universitas Terbuka, Jakarta, 1988, Hal. 2

²⁷ Bintoro Tjokroamidjojo, *Op.Cit.*, hal.1.3

ekonomi. pemikiran tentang perencanaan ekonomi tersebut sebenarnya telah timbul sejak beberapa abad lalu, yang dimulai oleh Adam Smith dengan tulisannya mengenai “An inquiry into the nature and Causes of the Wealth of Nation”, pada tahun 1776. Smith mengemukakan bahwa pertumbuhan ekonomi akan dapat dicapai tanpa pengaturan atau campur tangan pemerintah, karena pengaturannya telah ditangani oleh “invisible hand”.²⁸

Apa yang dikemukakan Smith tersebut di atas diperkuat oleh “Robert Malthus dan David Ricardo yang pembahasannya lebih ditekankan kepada teori nilai. Bersamaan dengan itu muncul pula teori sosialis yang dikemukakan oleh Karl Marx. Para ahli itu termasuk kedalam aliran klasik. Kemudian terdapat perkembangan tentang analisa pertumbuhan ekonomi yang dikemukakan oleh Marshal. Pembahasannya dilakukan dengan menggunakan peralatan analisa penawaran dan permintaan.²⁹ Dalam perencanaan ekonomi sebagai peralatan analisa kurang lebih dapat dibagi dalam perencanaan ekonomi makro, perencanaan ekonomi sektoral, perencanaan ekonomi mikro atau juga perencanaan proyek-proyek....Perencanaan mikro memberikan dukungan dalam perencanaan proyek-proyek. Karena perencanaan juga kemudian memperhatikan secara lebih banyak masalah-masalah pelaksanaan atau pengendalian, berkembang pula suatu orientasi dalam administrasi negara yang disebut administrasi pembangunan. Demikianlah secara pendek gambaran mengenai perkembangan serta ruang lingkup ilmu perencanaan. Hal itu juga memberikan suatu penjelasan bahwa pada suatu kasus nyata perumusan dan penyusunan rencana pembangunan peralatan analisa dari berbagai ilmu mendukungnya.³⁰

Meskipun demikian, analisa perencanaan pembangunan masih tetap difokuskan kepada perencanaan ekonomi, karena peralatan analisa bidang inilah yang paling maju. Hal ini didukung oleh pengalaman-pengalaman dari beberapa negara, seperti dimulai dengan perencanaan pembangunan di Ghana pada tahun 1919, Rusia pada tahun 1929 dan di India yang merupakan pelopor gagasan perencanaan pembangunan di Asia.³¹ Indonesia mulai pertama kali melakukan perencanaan pembangunan pada tahun 1947 dengan Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1947 yang diketuai oleh Drs. Mohammad Hatta, dengan anggota A.K. Gani, Mohammad Roem, Sjafroedin Prawiranegara, menghasilkan suatu dokumen Perencanaan yang disebut Dasar Pokok daripada Plan

²⁸ Sutryati Rizal Dkk. *Op.Cit.*, Hal.1.3

²⁹ *Ibid*

³⁰ Bintoro Tjokroamidjojo, *Op.Cit.*, Hal. 5

³¹ Sutryati Rizal Dkk. *Op.Cit.*, Hal. 1.4

Mengatur Ekonomi Indonesia. Perencanaan tersebut merupakan awal dari perencanaan jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.³²

B. Pengertian Perencanaan

Kata Perencanaan adalah kata lama dan sudah terdapat pada banyak bahasa selama berabad-abad lamanya. Perencanaan juga dipraktekkan sejak manusia pertama kali berpikir akan implikasi masa depan dari pemilihan kegiatan pada masa sekarang. Apalagi yang dapat menjelaskan pembangunan piramida dan bangunan-bangunan yang menakjubkan dari jaman kuno, kecuali bahwa pembangunan itu tentu dilaksanakan dengan perencanaan ? Namun arti perencanaan telah berubah sesuai dengan pergeseran waktu. Pada mulanya perencanaan merupakan alat sederhana yang dipakai individu dan kelompok kecil. Ketika masyarakat makin terorganisasi, perencanaan menjadi alat kepemimpinan dan manajemen. Kegunaan perencanaan sebagai alat manajemen juga berubah. Dahulu perencanaan dianggap sebagai hal yang mewah atau barang tambahan untuk mengadakan perubahan. Perencanaan telah memberikan keuntungan yang besar terhadap para pesaing dalam menghadapi tantangan. Pada masa itu perencanaan belum dapat disebut sebagai fungsi yang tidak dapat ditinggalkan karena banyak organisasi yang dapat berhasil tanpa menggunakannya.³³ Untuk lebih mengetahui pengertian perencanaan maka dikemukakan berbagai pendapat sebagai berikut :

Pada hakekatnya perencanaan menurut Waterston (1965) adalah usaha yang secara sadar, terorganisasi, dan terus menerus dilakukan guna memilih alternatif yang terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu, Sedangkan J.Nehru dalam waterston (1965) Perencanaan adalah suatu bentuk latihan intelegensia guna mengolah fakta serta situasi sebagaimana adanya dan juga mencari jalan keluar guna memecahkan masalah. Sedangkan Beenhakker (1980) Perencanaan adalah seni untuk melakukan sesuatu yang akan datang dapat terlaksanakan.³⁴

Perencanaan adalah konsep yang licin, sulit dipegang, lebih banyak digemborkan daripada dipraktekkan lebih sering didiskusiak ketimbang didefenisikan.³⁵ Menurut George R.Terry menyatakan “ Planning is the selecting and relating of facts and the making and using of assumptions regarding the future in the visualization and formulation of proposed activities believed necessary to achieve desired result. Artinya

³² Kunarjo, Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan, UIP, Jakarta, 2002, Hal. 31

³³ Paul Nugroho, *Dasar-Dasar Perencanaan*, Penerbit ANDI , Yogyakarta, 1997, Hal.2

³⁴ Diana Conyers (Penerjemah Drs.Susetiawan,S.U) , Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1992. Hal. 4

³⁵ Coralie Bryant dan Louise G. whitw, *Manajemen Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1989, Hal 305

perencanaan adalah upaya untuk memilih dan menghubungkan fakta-fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan.³⁶

Dengan demikian dalam perencanaan perlu diketahui sekurang-kurangnya empat hal yaitu a). permasalahan yang merupakan perkaitan tujuan dengan sumber-sumber dayanya, 2). Cara untuk mencapai tujuan dan sasaran rencana dengan memperhatikan sumber-sumber dayanya dan alternatif atau kombinasi alternatif-alternatif yang dipandang terbaik; dalam hal ini yang meminta perhatian adalah perlunya kordinasi, konsisten antara berbagai kegiatan, penggunaan sumber dan sasaran, dan penyusunan skala prioritas, 3). Penterjemahan rencana dalam program-program kegiatan yang konkret.4). penetapan jangka waktu pencapaian tujuan/sasaran.³⁷

Menurut Riyadi dan Deddy Supriady Bratakusumah (2004:3) dalam perencanaan pada umumnya terkandung beberapa hal pokok yang dapat dikatakan sebagai unsur-unsur dalam perencanaan itu sendiri. Adapun unsur-unsur dimaksud adalah :

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

³⁶ Riyadi dan Deddy Supriady Bratakusumah, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, Gramedia, Jakarta, 2004, Hal.2

³⁷ Wahjosumijo, *Perencanaan Strategik*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2000, Hal.3

C. Pentingnya Perencanaan Dalam Pembangunan

Perencanaan bagi masyarakat yang akan melaksanakan pembangunan adalah merupakan acuan dasar untuk melihat apakah kegiatan pembangunan itu berhasil dilaksanakan atau tidak. Pada umumnya konsep perencanaan selalu dikaitkan dengan falsafah yang dianut oleh suatu negara. Negara sosialis misalnya “terdapat suatu keyakinan bahwa arah pembangunan masyarakat yang baik hanya dapat dilakukan melalui suatu pengarahan dan campur tangan Pemerintah. Dasar-dasar alasan yang melatar belakangi adalah karena tanpa adanya pengarahan dan campur tangan Pemerintah ini maka perkembangan masyarakat tidak didasarkan pada :

- (1) Penggunaan sumber-sumber pembangunan secara efisien dan efektif;
- (2) Keperluan mendobrak ke arah perubahan struktural ekonomi dan sosial masyarakat;
- (3) Yang terpenting adalah arah perkembangan untuk kepentingan keadilan sosial.³⁸

Proses perencanaan dapat dimulai dengan suatu rencana pembangunan atau mungkin hanya dengan formulasi kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan yang efektif untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan, kemudian diikuti dengan berbagai langkah-langkah kegiatan (measures) untuk merealisirnya. Walaupun diakui bahwa suatu rencana pembangunan memang merupakan suatu alat yang lebih baik untuk proses perencanaan dan pelaksanaannya. 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. Rencana dengan demikian merupakan alat bagi implementasi, dan implementasi hendaknya berdasar suatu rencana.³⁹

Untuk merumuskan suatu perencanaan seringkali ditemui berbagai kesulitan, terutama dalam menghadapi faktor manusia dan meramalkan kejadian masa datang. Faktor manusia itu meliputi baik dalam arti oknum, pelaksana, kelompok, masyarakat maupun diri pribadi sendiri. Seseorang bisa jujur tetapi sulit dipegang janjinya atau seseorang bisa jujur dan dapat dipegang janjinya akan tetapi tidak cocok dengan tugas-tugasnya. Sementara itu, peramalan kejadian masa datang hanya bisa dilihat kemungkinan-kemungkinannya, yang diperoleh atas dasar data dan informasi masa lalu dan masa sekarang. Data dan informasi tersebut seringkali seringkali diragukan keakuratannya. Begitu pula, kemampuan piranti analisa yang digunakan dan kemampuan

³⁸ Bintoro Tjokroamidjojo, *Op.Cit.*, Hal. 8

³⁹ Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1985, Hal.189