

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan Nasional dan daerah merupakan usaha untuk mencapai masyarakat adil dan makmur secara merata baik dalam aspek material maupun spiritual di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan UUD 1945. Pelaksanaan pembangunan daerah ditujukan untuk seluruh lapisan masyarakat, karena merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Pelaksanaan pembangunan nasional berupaya mengkaji pembangunan secara berkesinambungan dalam seluruh sendi kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Sasaran pembangunan ditujukan guna mendukung tercapainya tujuan pembangunan nasional dan daerah. Pembangunan Nasional pada dasarnya merupakan rangkaian pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh segi kehidupan dan penghidupan masyarakat, bangsa, dan negara. Disamping itu pembangunan bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur secara merata baik dalam aspek material maupun spritual.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 memberikan gambaran tentang perencanaan pembangunan daerah, hal ini dapat dilihat pada pasal 150 s.d. pasal 154, di dalamnya terkandung dasar-dasar dari perencanaan pembangunan daerah yang selanjutnya tahapan mengenai tata cara penyusunan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan perencanaan

pembangunan diatur dengan Peraturan Pemerintah yang berpedoman pada perundang-undangan.

Apabila dalam tahap perencanaan dengan sengaja mengabaikan suara rakyat, maka dengan sendirinya langkah-langkah yang akan diambil tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat banyak, sehingga berpengaruh terhadap keberhasilan dari aplikasi perencanaan yang berupa kegiatan pembangunan. Sebaliknya, jika perencanaan disusun dengan melibatkan unsur masyarakat, maka besar kemungkinan akan mendekatkan kegiatan pembangunan dengan kebutuhan masyarakat.

Paradigma pembangunan pasca lahirnya UU Otonomi daerah, mengalami perubahan yang cukup signifikan ditandai dengan banyaknya daerah-daerah di tingkat Kabupaten dan Kota yang melakukan berbagai terobosan dan inovasi dalam usahanya meningkatkan pembangunan di daerahnya. Pemerintah daerah melakukan berbagai upaya dalam mengeksplorasi Sumber Daya Alam yang ada dan juga menggali Potensi daerah untuk dapat menimbulkan PAD. Salah satu caranya melalui Intensifikasi dan Ekstensifikasi berbagai retribusi daerah dan pajak daerah. Hal ini dilakukan semata-mata karena Pemerintah Daerah ingin daerahnya menjadi lebih maju dan berkembang yang tentunya pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah tersebut.

Lahirnya Undang-Undang otonomi daerah sudah sepatutnya bisa memberikan kedewasaan dan kematangan bagi daerah untuk mengelola dan memanfaatkan potensi yang ada dengan sebaik-baiknya. Tapi ternyata

hal tersebut tidak diimbangi dengan kemampuan Sumber Daya Manusia yang kompeten untuk melakukan strategi seperti itu. Kebanyakan pemerintah daerah melakukan eksploitasi terhadap kekayaan alamnya secara berlebihan sehingga dalam waktu yang singkat potensi SDA tersebut diperkirakan akan habis, dan selanjutnya justru akan menimbulkan kerusakan lingkungan.

Kunci keberhasilan Pemerintah daerah sebenarnya terletak pada seberapa besar tingkat kemandirian pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan didaerahnya, hingga menyentuh seluruh aspek kehidupan dan lapisan masyarakat. Artinya bahwa dengan potensi yang dimiliki suatu daerah tersebut bisa melakukan pembangunan, tanpa menggantungkan diri terhadap adanya subsidi dari Pemerintah Pusat melalui Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan dana perimbangan lainnya. Untuk itu saat ini Pemda dituntut untuk bisa merumuskan sendiri langkah-langkah strategis apa yang akan diambil daerahnya tersebut untuk lebih maju dan berkembang.

Dalam rangka menentukan kebijaksanaan perencanaan pembangunan di daerah, memberi penilaian atas pembangunan dan mengusahakan keterpaduan antara rencana nasional dan daerah, maka dibentuklah Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 terdapat kedudukan, tugas dan fungsi Bappeda dalam perencanaan pembangunan, maka dalam konteks otonomi daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah

merupakan institusi teknis Pemerintah Daerah yang secara langsung bertanggung jawab dalam rangka perencanaan pembangunan di Daerah. Bappeda berkedudukan sebagai unsur penunjang Pemerintah Daerah dibidang perencanaan pembangunan daerah.

Untuk melaksanakan tugas dalam rangka perencanaan pembangunan di daerah, maka salah satu fungsi yang diemban Bappeda adalah melakukan perumusan kebijakan pembangunan di bidang perencanaan pembangunan daerah. Berdasarkan fungsi tersebut, maka disadari bahwa lingkungan eksternal sangat berpengaruh, mengingat setiap aspek kegiatan yang dilakukan oleh Bappeda diperlukan peran serta dari pihak-pihak lain sehingga keterlibatan tersebut diharapkan dapat mendorong keberhasilan pelaksanaan tugas Bappeda, khususnya dalam merumuskan kebijakan-kebijakan dibidang perencanaan pembangunan yang pada akhirnya kebijakan tersebut akan menjadi pedoman bagi para stakeholders pengelola pembangunan daerah.

Pada tataran ini, kondisi yang ingin diwujudkan adalah perencanaan pembangunan daerah yang partisipatif, yang disusun berdasarkan hasil dari aspirasi yang berkembang di masyarakat, pemerintah maupun swasta. Hal inilah yang menyebabkan tugas pokok dan fungsi dari Bappeda nantinya akan sangat berpengaruh dalam pelaksanaan pembangunan.

Beranjak dari hal tersebut maka pemerintah daerah perlu memiliki suatu terobosan dengan komitmen yang kuat yang salah satunya dapat

dituangkan dalam perencanaan pembangunan daerah. Walaupun selama ini pembangunan telah dilaksanakan, namun dapat dilihat bahwa masih terjadi kekurangsempurnaan dan penyimpangan yang bersifat merugikan kepentingan publik dan mengakibatkan hasil pembangunan hanya dirasakan oleh segelintir orang atau kelompok. Hal ini disebabkan antara lain oleh banyak terjadi pemborosan dan penghamburan uang negara dengan adanya proyek fiktif, kurangnya koordinasi yang terjadi antara pihak yang terkait, kurang profesionalnya pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pengawas maupun oleh lembaga-lembaga lain maupun yang dilakukan oleh para pejabat sebagai wujud nyata dari bentuk pengawasan melekat. Ini dapat dilihat dari berita yang terdapat di Harian Batam Pos, tanggal 18 April 2008.

“Robohnya bangunan Gedung Serba Guna di Senggarang yang menyebabkan 1 orang tewas akibat tertimpa runtuh bangunan. Hal ini disebabkan karena pondasi bangunan yang tidak kuat yang dikarenakan kurangnya komposisi bahan bangunan yang digunakan. Masalah ini terjadi akibat penggunaan dana anggaran yang diberikan tidak sama dengan anggaran yang dikeluarkan. Ada oknum-oknum yang mengkorupsi dana anggaran tersebut”.¹

Kabupaten Bintan adalah salah satu Kabupaten yang terbentuk setelah adanya otonomi daerah. Kabupaten ini juga berkaitan dengan terbentuknya Propinsi Kepulauan Riau yang semula nama Kabupaten Bintan Adalah Kabupaten Kepulauan Riau diganti berdasarkan Peraturan Pemerintah RI No.5 Tahun 2006 Tentang Perubahan Nama Kabupaten Kepulauan Riau menjadi Kabupaten Bintan yang beribukota di Kijang.

¹ http://nazaruddin.batampos.com/13216/543/Robohnya_Gedung_Serba_Guna.

Sebagai salah satu Kabupaten induk dari Kabupaten/Kota lain, yakni Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Lingga, Kota Batam dan Kota Tanjungpinang yang ada di Propinsi Kepulauan Riau, Kabupaten Bintan merupakan sorotan dari kabupaten/ kota lain yang ada di Propinsi Kepulauan Riau. Keberhasilan pembangunan daerahnya merupakan salah satu indikator suksesnya penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Bintan.

Melihat hasil yang ada dari pelaksanaan perencanaan pembangunan di Kabupaten Bintan, keadaan di lapangan masih jauh dari harapan, karena banyaknya hambatan yang di hadapi oleh pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Sarana dan prasarana perkantoran yang masih belum permanen, hal ini dapat dilihat dari kantor bupati yang masih menumpang pada kantor milik PT. Antam Kijang, akibat kantor bupati yang lama yang bertempat di Tanjungpinang dijadikan kantor gubernur Kepulauan Riau dan berdirinya kota otonom Tanjungpinang. Praktis segala sarana prasarana perkantoran milik Pemda Kabupaten Bintan berpindah tangan menjadi milik pemda Kota Tanjungpinang.

Perpindahan pusat ibu kota Kabupaten Bintan di Kijang hanyalah bersifat sementara sebelum terlaksananya pembangunan di ibu kota baru. Pemerintah Kabupaten Bintan telah menentukan pusat pemerintahan yang baru yaitu di Teluk Bintan, namun pembangunannya terganjal akibat bermasalahnya perda mengenai pembangunan ibu kota baru tersebut.

Belum meratanya pembangunan yang di laksanakan di wilayah Kabupaten Bintan dapat terlihat dari pelaksanaan pembangunan yang terfokus di daerah-daerah tertentu seperti di Tanjunguban, Kijang, Lobam, dan Lagoi. Hal ini dapat menimbulkan kecemburuan dari daerah yang masih minim pelaksanaan pembangunannya, dan juga akan menimbulkan kesenjangan sosial antara daerah yang satu dengan daerah yang lain.

Selama ini proses perencanaan masih dirasakan oleh masyarakat bersifat *top-down* (dari atas ke bawah) dimana proses perencanaan suatu negara berada dibawah Badan Perencanaan Pusat dan Daerah, sehingga masih minimnya partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan.

Sektor pendanaan dari dalam proses perencanaan pembangunan menjadi hal yang terpenting. Dimekarkannya beberapa wilayah Kabupaten Bintan menjadikan fokus pemerintah daerah terbagi terhadap sektor pendanaan. Dana yang dimiliki pemerintah lebih dialokasikan untuk membenahi sarana dan prasarana penunjang penyelenggaraan pemerintahan terlebih dahulu

Dengan adanya banyak permasalahan yang terjadi maka dapat dirasakan bahwa fungsi dari Bappeda Kabupaten Bintan Propinsi Kepulauan Riau sangat diperlukan. Dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut maka penelitian tentang fungsi dari Bappeda akan lebih dibutuhkan untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan fungsi dari Bappeda itu sendiri agar nantinya terlaksananya pembangunan di

Kabupaten Bintan dengan tepat guna. Dalam penelitian ini bukan hanya melihat kelemahan-kelemahan dari Bappeda dalam menjalankan fungsinya namun lebih kepada melihat faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi dari Bappeda dengan harapan dapat lebih ditingkatkan dan hambatan-hambatan yang terjadi dalam perencanaan pembangunan dapat segera diatasi secara dini sehingga keberhasilan pembangunan akan memiliki peluang keberhasilan yang lebih besar.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi Bappeda Kabupaten Bintan dalam mewujudkan perencanaan yang partisipatif?

C. Kerangka Dasar teori

Teori merupakan unsur penelitian yang besar peranannya dalam penelitian. Karena dengan unsur inilah peneliti mencoba menerangkan fenomena serta fenomena alami yang menjadi pusat perhatiannya. Lebih lanjut Sofian Efendi mengemukakan bahwa teori ialah serangkaian asumsi konsep, definisi dan proposisi untuk menerangkan sesuatu fenomena social secara sistematis dengan merumuskan hubungan antar konsep.²

Dari pendapat tersebut diatas dapat dimengerti, bahwa teori pada dasarnya merupakan penjelasan hubungan sistematis antara fenomena social maupun alami yang hendak diteliti dalam suatu penelitian. Teori merupakan pola pikir yang sistematis yang dapat menjelaskan adanya suatu fenomena (gejala) dan bilamana fenomena tersebut pemecahannya.

² Sofian Efendi dan Masri Singarimbun, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta, 1989, hal 37

Jadi teori merupakan landasan untuk memecahkan suatu masalah. Selanjutnya akan dibahas kerangka dasar teori dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Perencanaan Pembangunan Daerah

Mencari makna dari Perencanaan Pembangunan Daerah nampaknya menemui kesulitan, karena belum adanya kesamaan dalam menafsirkan definisi tersebut. Hal itu disebabkan perhatian kepada masalah pembangunan Daerah dekade lalu relatif sedikit.

Hal tersebut sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Sadono Sukirno, yang mengatakan ada 3 (tiga) alasan sebagai berikut:

- a. Terdapat keyakinan bahwa pembangunan Nasional akan mampu menggerakkan ekonomi suatu negara dan berbagai Daerah, sehingga tidak perlu lagi adanya perencanaan pembangunan Daerah.
- b. Terdapat anggapan bahwa rencana dan strategi pembangunan daerah "kalau ingin dilakukan" tidak berbeda dengan perencanaan dan strategi pembangunan nasional, dan oleh karena itu tidak memerlukan teori serta analisa yang baru mengenai masalah itu.
- c. Kekurangan tenaga ahli yang diperlukan untuk menjalankan usaha tersebut.³

Berdasarkan pandangan ini, maka perencanaan dan strategi perencanaan daerah dapat mencontoh apa yang telah dibuat dan disusun dalam tingkat perencanaan Nasional. Dengan kata lain Perencanaan pembangunan Daerah adalah "miniatur" dari Perencanaan pembangunan Nasional.

³ Sadono Sukirno, *Beberapa Aspek Persoalan Pembangunan*, FE-UI, Jakarta, 1976, hal. 12.

Selanjutnya Syafrizal mengatakan bahwa: "Perencanaan Pembangunan Daerah merupakan salah satu sistem perencanaan yang dipergunakan dalam mengatur alokasi sumber daya yang terbatas dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional".⁴

Dari pendapat Syafrizal di atas, maka terlihat bahwa konsep Perencanaan pembangunan Daerah mengarah kepada lingkungan Daerah tertentu dengan kaitannya dengan proses pembanguan secara nasional.

Secara lebih rinci dikatakan Suhardiman Yuwono mengatakan bahwa yang dimaksudkan dengan Perencanaan Pembangunan Daerah adalah:

Dari sisi lingkungan atau luas lingkungan, maka yang dimaksudkan dengan Perencanaan Pembangunan Daerah adalah Perencanaan untuk lingkungan daerah guna mewujudkan potensi pengembangan kehidupan masyarakat di Daerah itu. Perencanaan Daerah ini biasanya merupakan kelanjutan atau pelaksanaan rencana nasional.⁵

Pengertian kunci dari konsep perencanaan Pembangunan Daerah adalah terletak pada istilah "region", yang pada dasarnya adalah istilah untuk konsep space (tempat) yang merupakan ciri khusus pembeda konsep perencanaan pembangunan Daerah dengan perencanaan pembangunan sektoral yang dewasa ini sangat populer, terutama di tingkat nasional.

Perlu ditelaah lebih lanjut peranan yang dijalankan Pemerintah Daerah dalam menciptakan Perencanaan Pembangunan Daerah. Hal ini

⁴ Syafrizal, *Perencanaan Pembangunan Nasional*, Prisma, No.12 tahun 1985, hal.15.

⁵ Suhardiman Yuwono, *Kepemimpinan Organisasi Bagi Aparatur Pemerintahan Liberty*, Yogyakarta, 1983, hal.2.

dianggap penting karena Pemerintah Daerah harus aktif melakukan

Perencanaan Pembangunan Daerah dengan alasan-alasan:

- a. Untuk membantu Pemerintah Pusat dan dalam waktu yang sama mengemukakan pendapatnya dalam meneliti proyekproyek yang akan dilaksanakan di Daerah tersebut.
- b. Untuk menciptakan desentralisasi yang efektif dan selanjutnya menciptakan administrasi yang lebih efisien.
- c. Untuk memberikan pengarahannya pada sektor swasta sehingga kegiatan investasi dapat dilaksanakan secara efisien dan memberikan sumbangan maksimal terhadap pembangunan ekonomi.⁶

Menyadari akan pentingnya manfaat yang diberikan oleh program perencanaan pembangunan Daerah, terutama untuk mempertinggi efisiensi penyebaran proyek diberbagai Daerah, maka Pemerintah Daerah seharusnya berusaha membantu perencanaan pusat dengan memberikan data dan informasi tentang potensi dan sumber daya Daerah. Hal itu merupakan upaya penyebaran proyek di samping mempertinggi pembangunan yang adil atas dasar sumber daya yang tersedia di Daerah.

Pada bagian lain Syafrizal mengatakan bahwa konsep perencanaan pembangunan Daerah sejalan dengan apa yang dijelaskan dalam GBHN yang ditetapkan dengan TAP MPR NO. II/MPR/1993 yang antara lain berbunyi:

- a. Pembangunan Daerah dan pembangunan sektoral perlu selalu dilaksanakan dengan selaras, sehingga pembangunan sektoral yang berlangsung di Daerah-daerah benar-benar sesuai dengan potensi dan prioritas Daerah.
- b. Dalam rangka pelaksanaan pembangunan yang lebih merata di seluruh tanah air, diusahakan keserasian laju pertumbuhan antar Daerah dan di dalam masing-masing Daerah.

⁶ Sadono Sukirno, *Op.cit*, hal. 116.

- c. Koordinasi fungsional dan kerjasama pembangunan antar Daerah perlu lebih ditingkatkan untuk lebih melancarkan pelaksanaan dan pengelolaan kegiatan pembangunan.
- d. Pembangunan wilayah perkotaan perlu dilakukan secara berencana dengan lebih memperhatikan keserasian hubungan antar kota dengan lingkungan dan dengan antara Daerah pedesaan sekitarnya serta keserasian pertumbuhan kota itu sendiri.⁷

Jika ditelusuri, ada beberapa permasalahan pokok yang mempengaruhi rendahnya kualitas perencanaan daerah, antara lain :

- a. *Kualitas sumberdaya manusia perencana.* Kondisi umum saat ini stok sumberdaya manusia perencana di daerah relatif minim, baik kualitas maupun kuantitas. Walaupun terdapat daerah-daerah yang memiliki sumberdaya perencana cukup memadai, namun persoalannya terjadi inkonsistensi dalam penempatan personil yang cenderung abai pada kompetensi. Kondisi ini terjadi tidak hanya pada institusi perencanaan daerah yang mengelola kebijakan dan program, tetapi juga melanda unit-unit satuan kerja yang menangani perencanaan teknis.
- b. *Inkonsistensi kebijakan makro dan mikro.* Perbedaan kepentingan sering memberi implikasi pada inkonsistensi perencanaan makro dan mikro. Akibatnya berimplikasi pula pada tidak sinergisnya perencanaan regional dengan perencanaan sektoral. Daerah, dengan kacamata regional melihat "pembangunan untuk lokasi", apapun bentuk kegiatan pembangunan harus ditujukan dan memberikan manfaat untuk lokasi pembangunan. Sebaliknya, dengan kacamata sektoral, pemerintah pusat membawa misi pembangunan dalam

⁷ Ketetapan MPR No. II/MPR/1993.

kerangka makro-nasional cenderung melihat "lokasi untuk pembangunan".

- c. *Ketidakselarasan perencanaan program dan pembiayaan.* Dokumen perencanaan saat ini, lebih bersifat pemenuhan persyaratan legal-formalistik ketimbang instrumen penyalaras antara program dan pembiayaannya. Proses penyusunan rencana sangat didominasi oleh birokrasi dan lembaga profesi, namun keterlibatan publik dan *stakeholder* sangat minim. Akibatnya identifikasi program dan kegiatan tidak akurat, validasinya lemah.
- d. *Kelemahan standarisasi harga.* Berbagai standarisasi yang berkaitan dengan Harga Satuan Dasar (HSD) dan Harga Satuan pokok Pekerjaan (HSPK), yang juga punya andil dalam inefisiensi anggaran. Dalam standar yang ada hanya memberi informasi tentang "harga satuan" *unshich*, tanpa didukung oleh informasi lainnya tentang kinerja yang akan dihasilkan. Dengan pertimbangan fluktuatif harga dan sebaran cakupan wilayah, ditetapkan standarisasi batasan harga terendah dan tertinggi.⁸

Persoalan yang muncul dari penyelenggaraan perencanaan nasional di tingkat Daerah adalah minimnya kemampuan untuk menjabarkan "penggarisan kerangka Pembangunan Nasional ke dalam skala mikro yaitu rencana Pembangunan Daerah itu sendiri ditambah lagi dengan berbagai problem dalam menyusun rencana pembangunan.

⁸ Badrul Munir, *Perencanaan Anggaran Kinerja : Memangkas Inefisiensi Anggaran Daerah*, Samawa Center, Mataram, 2003, hal 120-121.

2. Pendekatan-pendekatan dalam Perencanaan

a. Analisis SWOT

SWOT merupakan akronim dari *strength* (kekuatan), *weakness* (kelemahan) internal dari suatu organisasi serta *opportunities* (peluang) dan *threat* (ancaman) lingkungan yang dihadapinya. Menurut Freddy Rangkuti, analisis SWOT membandingkan antara faktor eksternal peluang (*opportunities*) dan ancaman (*threats*) dengan faktor internal kekuatan (*strengths*) dan kelemahan (*weaknesses*).⁹

Sedangkan J. P. G Sianifar & Entang mengatakan bahwa analisis SWOT adalah suatu proses merinci keadaan lingkungan internal dan eksternal guna mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan organisasi ke dalam kategori *strength, weakness, opportunities, threats*, sebagai dasar untuk menentukan tujuan, sasaran, dan strategi mencapainya, sehingga organisasi memiliki keunggulan meraih masa depan yang lebih baik.¹⁰

Menurut Robinson, analisis SWOT merupakan teknik historis yang terkenal dimana para Manajer menciptakan gambaran umum secara cepat mengenai situasi strategis perusahaan. Analisis SWOT didasarkan pada asumsi bahwa strategi yang efektif diturunkan dari kesesuaian yang baik antara sumber daya internal perusahaan (kekuatan dan kelemahan) dengan situasi eksternalnya (peluang dan ancaman). Kesesuaian yang baik akan

⁹ Freddy Rangkuti, *Analisis SWOT teknik membedah kasus bisnis*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hal. 19

¹⁰ J. P. G Sianifar & H. M Entang, *Teknik-teknik Analisis Manajemen, bahan ajar diklatpim III*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2003, hal. 23.

memaksimalkan kekuatan dan peluang perusahaan dan meminimalkan kelemahan dan ancaman.¹¹

Peluang (*opportunity*) merupakan situasi utama yang menguntungkan dalam lingkungan suatu perusahaan. Ancaman (*threat*) adalah situasi utama yang tidak menguntungkan dalam lingkungan perusahaan. Ancaman merupakan penghalang utama bagi perusahaan dalam mencapai posisi saat ini atau yang diinginkan. Kekuatan (*strength*) merupakan sumber daya atau kapabilitas yang dikendalikan oleh atau tersedia bagi suatu perusahaan yang membuat perusahaan relatif lebih unggul dibandingkan pesaingnya dalam memenuhi kebutuhan pelanggan yang dilayaninya. Dan kelemahan (*weakness*) merupakan keterbatasan atau kekurangan dalam satu atau lebih sumber daya atau kapabilitas suatu perusahaan relatif terhadap pesaingnya, yang menjadi hambatan dalam memenuhi kebutuhan pelanggan secara efektif.

Dengan analisis lingkungan internal dan eksternal diharapkan dapat memberikan informasi gambaran kemampuan organisasi dan posisi kekuatan organisasi serta faktor kunci keberhasilan atau faktor strategis dalam mencapai visi dan misi organisasi. Informasi hasil analisis SWOT dimanfaatkan sebagai umpan balik dalam penajaman rumusan misi dan dasar perumusan tujuan yang rasional serta acuan dalam menyusun strategi dan rencana kegiatan yang dilakukan.

¹¹ Jhon A. Pearce II & Richard B. Robinson Jr, *Manajemen strategis formulasi, implementasi dan pengendalian*. Salemba Empat, Jakarta, 2008, hal. 200.

Penggunaan analisis SWOT dalam mewujudkan visi dan misi organisasi dilandasi beberapa konsepsi pemikiran sebagai berikut :

- Siapa mengetahui keadaan medan kekuatan dan peluang yang dapat dimanfaatkan serta kelemahan diri sendiri dan ancaman, akan memenangkan perjuangan.
- Siapa yang dapat memadukan atau menciptakan interaksi antara *strength* (kekuatan), dengan *opportunity* (peluang) dan meminimalkan kelemahan serta ancaman, akan memiliki keunggulan meraih sukses yang lebih besar.

Menurut Kears dikutip oleh J. Salusu, kegagalan dalam mempresentasikan hasil analisis SWOT yang dapat dipertanggungjawabkan disebabkan oleh beberapa faktor :

1. *The missing link problem* atau masalah hilangnya unsur keterkaitan. Hal ini menunjuk pada kegagalan dalam menghubungkan evaluasi terhadap faktor eksternal dengan evaluasi terhadap faktor internal. Hasil yang diperoleh dengan hilangnya keterkaitan kedua evaluasi itu ialah lahirnya keputusan yang salah, yang mungkin sudah memakai biaya besar.
2. *The blue problem* atau masalah langit biru. Langit biru selalu membawa kegembiraan karena cuaca yang cerah. Ini berarti para pengambil keputusan bersikap terlalu cepat optimis melihat peluang dalam lingkungannya. Hal ini dapat berakibat munculnya penilaian

atas faktor-faktor eksternal dan internal yang tidak cocok, sedangkan kelemahan organisasi dilupakan atau dianggap remeh.

3. *The silver lining problem*, suatu harapan dalam kondisi yang kurang menggembirakan. Ini merupakan suatu situasi yang melahirkan masalah karena para pengambil keputusan mengharapkan sesuatu dalam suasana yang tidak menguntungkan. Masalah ini timbul kalau pengambil keputusan memandang remeh terhadap pengaruh dari ancaman lingkungan yang sangat potensial. Jadi sebenarnya ada ancaman, tetapi ancaman itu sering ditafsirkan akan mendatangkan keberuntungan, suatu peluang yang tersembunyi.
4. *The all Thing to all people problem*, adalah satu falsafah yang mendorong para pengambil keputusan cenderung memusatkan perhatiannya pada kelemahan-kelemahan organisasinya. Mereka yakin bahwa organisasinya seharusnya melakukan semua hal sama baiknya. Bertolak dari pandangan itu, banyak waktu dihabiskan hanya untuk memeriksa kelemahannya yang disertai dengan berbagai tindakan untuk memperbaiki kelemahan itu. Mereka lupa dan tidak pernah melihat pada potensi kekuatan yang mungkin dimilikinya dan pada usaha untuk senantiasa menyempurnakan kualitas pelayanan. Mereka mengira bahwa semua keinginannya bisa dicapai dan semua bisa dilakukan. Mereka tidak menyadari bahwa ada rintangan yang tidak dapat dielakkan, seperti kurangnya dana dan tidak berusaha untuk memberi perhatian pada unsur-unsur kekuatannya.

5. *The putting the cart before the horse problem*, menempatkan kereta didepan kuda, adalah suatu aktivitas terbalik. Para pengambil keputusan langsung mulai mengembangkan strategi dan rencana tindak lanjut sebelum mereka mampu menguraikan secara jelas akan pilihan kebijaksanaan strategis yang akan dijalankan organisasinya.¹²

Keterbatasan analisis SWOT, menurut Pearce dan Robinson mengemukakan bahwa analisis SWOT merupakan pendekatan konseptual yang sangat luas, sehingga rentan terhadap beberapa kelemahan utama, yaitu :

1. Analisis SWOT dapat terlalu menekankan kekuatan internal dan menganggap remeh ancaman eksternal.
2. Analisis SWOT dapat bersifat statis dan berisiko mengabaikan kondisi yang berubah.
3. Analisis SWOT dapat terlalu menekankan pada satu kekuatan atau elemen strategi.
4. suatu kekuatan tidak selalu menjadi keunggulan kompetitif.¹³

b. Analisis Fishbone

Analisis Fishbone disebut juga dengan diagram sebab akibat atau diagram tulang ikan. Disebut diagram tulang ikan karena bentuknya yang seperti tulang ikan. Diagram ini digunakan untuk menganalisa dan menemukan faktor-faktor yang berpengaruh secara signifikan dalam

¹² J Salusu, *Pengambilan Keputusan Strategik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit*, PT. Grasindo, Jakarta, 2008, hal. 350.

¹³ Jhon A. Pearce II & Richard B. Robinson Jr, *Op.,cit*, hal. 206.

menentukan karakteristik kualitas output kerja, mencari penyebab-penyebab yang sesungguhnya dari suatu masalah. Ada 5 faktor penyebab utama yang signifikan yang perlu diperhatikan yaitu: metode kerja, mesin / peralatan lain, bahan baku, dan pengukuran kerja. Diagram ini memang lebih banyak diterapkan oleh departemen kualitas di perusahaan manufacturing atau jasa. Tapi di sektor lain sebenarnya juga bisa, seperti pelayanan masyarakat, sosial dan bahkan politik. Karena sifat metode ini mudah dibuat dan bersifat visual. Walaupun kelemahannya ada pada subjektivitas si pembuat.¹⁴

Diagram sebab akibat adalah sesuatu yang menunjukkan hubungan antara sebab dan akibat. Diagram sebab akibat fungsi dasarnya adalah untuk mengidentifikasi dan mengorganisasi penyebab-penyebab yang mungkin timbul dari suatu efek spesifik dan kemudian memisahkan akar penyebabnya.¹⁵

Diagram sebab dan akibat digunakan untuk mengidentifikasi dan menganalisis suatu proses atau situasi dan menemukan kemungkinan penyebab suatu persoalan atau masalah yang terjadi. Manfaat diagram ini adalah dapat memisahkan penyebab dari gejala, memfokuskan perhatian pada hal-hal yang relevan, serta dapat diterapkan pada setiap masalah.

Analisis Fishbone atau diagram sebab-akibat ini mempunyai keuntungan yaitu :

¹⁴ <http://murrhmanarif.wordpress.com/2009/12/21/diagram-tulang-ikan/>

¹⁵ <http://dSPACE.widyatama.ac.id/bitstream/handle/10364/672/content%201.pdf?sequence=1>

1. Menganalisa kondisi sesungguhnya untuk tujuan peningkatan kualitas *service* atau produk, penggunaan sumber yang efisien dan mengurangi biaya.
2. Mengurangi kondisi yang menyebabkan ketidaksesuaian dan komplain dari *customer*.
3. Melakukan standarisasi terhadap operasional yang telah ada maupun akan datang.
4. Mentraing personel dalam melakukan aktivitas keputusan masalah dan perbaikan.

Penggunaan analisis Fishbone atau diagram Sebab Akibat, adalah :

- Untuk mengenal penyebab yang penting.
- Untuk memahami semua akibat dan penyebab.
- Untuk membandingkan prosedur kerja.
- Untuk menemukan pemecahan yang tepat.
- Untuk memecahkan hal apa yang harus dilakukan.
- Untuk mengembangkan proses¹⁶

Beberapa pokok yang perlu diingat adalah sebagai berikut :

- a. Perlu adanya partisipasi dari semua anggota gugus, dan semua anggota harus benar-benar ikut terlibat didalam menganalisis penyebabnya.
- b. Harus diperoleh sejumlah ide (penyebab).
- c. Harus didorong untuk melakukan acara secara bebas.
- d. Tidak diperkenankan untuk mengeritik.

¹⁶ <http://www.scribd.com/doc/15054454/BAB-II>

- e. Penyebab tersebut harus terkumpul lebih dahulu sebelum seseorang mengambil tindakan pemecahan. Seringkali semua informasi ide ditulis pada sebuah papan tulis yang besar dan disajikan untuk dipertimbangkan dalam waktu seminggu guna memberikan kesempatan kepada mereka untuk menambah beberapa penyebab yang mungkin masih ada pada diagram tersebut seperti yang terlintas dalam pemikiran mereka.
- f. Para anggota diminta untuk memberi tanda atau memilih penyebab yang mereka rasakan paling penting.¹⁷

3. Partisipasi Masyarakat

Menurut Mubyarto, partisipasi masyarakat adalah kesediaan untuk membantu berhasilnya suatu program sesuai dengan kemampuan setiap orang tanpa berarti mengorbankan kepentingan pribadi.¹⁸

Menurut Bintoro Tjokroamidjodjo, pada dasarnya partisipasi masyarakat menyangkut dua aspek yaitu :

- a. Partisipasi sebagai hak

Mengandung pengertian bahwa setiap masyarakat merupakan peluang untuk berpartisipasi guna memanfaatkan kesempatan yang timbul dalam proses pembangunan disamping berhak ikut menikmati hasil-hasil pembangunan itu sendiri.

¹⁷ <http://www.scribd.com/doc/15054454/BAB-II>

¹⁸ Mubyarto, *strategi Pembangunan Desa Terpadu*, PPSK, UGM, Yogyakarta, hal. 35

b. Partisipasi sebagai kewajiban

Mengandung pengertian bahwa setiap masyarakat berkewajiban untuk ikut serta memikul beban tanggungjawab dan mensukseskan jalannya pembangunan.¹⁹

Jadi, dengan demikian dapat dikatakan apa yang dimaksud dengan tingkat partisipasi masyarakat dalam penelitian ini adalah sampai sejauh mana keterlibatan atau penyertaan mental, pikiran dan perasaan serta energi atau fisik untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Sementara, menurut Keith Davis dalam Khairudin menyatakan bahwa : “Partisipasi aktif segenap lapisan masyarakat dalam pembangunan harus semakin luas merata, baik dalam memikul beban pembangunan ataupun di dalam menerima kembali hasil pembangunan”.²⁰

Menurut Bintoro Tjokroamidjodjo, partisipasi adalah keikutsertaan aktif atas partisipasi dapat pula keterlibatan dalam proses penentuan arah strategi dan kebijaksanaan pembangunan yang dilaksanakan pemerintah. Keterlibatan memikul tanggung jawab dalam pelaksanaan pembangunan. Keterlibatan dalam memetik hasil dan manfaat pembangunan secara berkeadilan.²¹

Dari pendapat-pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa partisipasi seseorang dalam suatu kegiatan pembangunan dimana keterlibatannya tersebut dilakukan secara bertahap yaitu mulai dari proses

¹⁹ Bintoro Tjokroamidjodjo, *Perencanaan Pembangunan*, PT. Gunung Agung, Jakarta, 1985, hal.209

²⁰ Keith Davis, dalam Khairudin, *Pembangunan Masyarakat Tinjauan Aspek Sosial Ekonomi dan Perencanaan*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hal. 124

²¹ Bintoro Tjokroamidjodjo, *Op.cit.*, hal. 207

penentuan kebijaksanaan memikul tanggung jawab secara moril maupun materiil dan dalam menikmati hasil dan manfaat pembangunan itu sendiri.

Macam-macam partisipasi menurut Talizindhuhu Ndraha yang mengutip pendapat dari berbagai ahli adalah :

- 1) Partisipasi dalam menerima dan memberi informasi
- 2) Partisipasi dalam memberi tanggapan dan saran terhadap informasi yang diterima
- 3) Partisipasi dalam pelaksanaan pembangunan
- 4) Partisipasi dalam perencanaan pembangunan
- 5) Partisipasi dalam menerima hasil pembangunan
- 6) Partisipasi dalam menilai pembangunan.²²

Dari bermacam-macam partisipasi seperti tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa pada hakekatnya macam-macam partisipasi tersebut merupakan bentuk partisipasi dalam proses kegiatan pembangunan yang meliputi :

- 1) Keterlibatan seseorang dan memikul beban pembangunan secara moril maupun perasaan
- 2) Keterlibatan seseorang dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan secara fisik maupun tenaga
- 3) Keterlibatan seseorang dalam menerima manfaat/ hasil-hasil pembangunan.

²² Talizindhuhu Ndraha, *Pembangunan Masyarakat Mempersiapkan Tinggal Landas*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hal. 10

D. Definisi Konsepsional

Definisi konsepsional yaitu suatu pengertian dari kelompok atau gejala yang menjadi pokok perhatian. Definisi konsepsional ini di maksudkan sebagai gambaran yang lebih jelas untuk menghindari kesalahpahaman terhadap pengertian atau bahasan tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan.

Adapun pengertian atau definisi konsepsional dalam pembahasan ini adalah:

1. Perencanaan pembangunan daerah adalah suatu sistem perencanaan yang dilakukan kegiatan pembangunan demi terciptanya sebuah perubahan dan kemajuan pada satu wilayah tertentu.
2. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah adalah wadah dari suatu proses yang rasional beberapa orang (manusia) dalam menetapkan berbagai hal yang akan dikerjakan dalam usaha mencapai perubahan dan kemajuan lahiriah dan batiniah melalui kegiatan bertahap, berencana, sistematis berkesinambungan dibawah seorang pimpinan dalam suatu masyarakat hukum dengan batas wilayah tertentu, mencakup segenap sumber daya dan dana yang menunjang pembangunan daerah.
3. Analisis SWOT adalah suatu proses yang dilakukan oleh organisasi dalam merinci keadaan lingkungan internal dan lingkungan eksternal untuk melihat faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan organisasi tersebut dalam mencapai tujuan yang diinginkan.

4. Analisis Fishbone adalah suatu proses yang digunakan untuk menganalisis persoalan dengan menunjukkan faktor penyebab dan karakteristik kualitas dalam suatu organisasi.
5. Partisipasi masyarakat adalah sikap kesadaran seseorang secara mental pikiran dan emosi atau perasaan untuk ikut terlibat dalam bentuk kegiatan-kegiatan atau program-program pemerintah tanpa unsur paksaan.

E. Definisi Operasional

Definisi Operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur variabel. Definisi operasional digunakan untuk mengetahui indikator-indikator yang merupakan dasar pengukuran variabel-variabel dalam penelitian.

Sedangkan variable-variabel yang menjadi dasar pengukuran dalam penelitian ini dapat diperinci yakni, sebagai berikut :

1. Fungsi BAPPEDA dalam perumusan kebijakan Kabupaten Bintang
 - a. Fungsi Perencanaan yaitu :
 - Merumuskan kebijakan perencanaan
 - Menyusun dokumen perencanaan pembangunan daerah
 - b. Fungsi Koordinasi yaitu :
 - Melakukan koordinasi dengan organisasi atau instansi lain.
 - c. Fungsi Penilaian/evaluasi yaitu :
 - Melakukan sistem pelaporan
 - Mengevaluasi pelaksanaan program

2. Partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan

F. Metode Penelitian Sosial

Untuk mencapai tujuan serta hasil yang maksimal dalam penelitian ini, maka penulis menerapkan beberapa metode yang akan digunakan untuk melaksanakan operasional penelitian, antara lain :

1. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dalam penyusunan Laporan Akhir ini dilaksanakan di Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau.

2. Jenis Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian observatif. Observasi adalah metode atau cara-cara menganalisis dan mengadakan pencatatan secara sistematis mengenai tingkah laku dengan melihat atau mengamati individu atau kelompok secara langsung. Metode ini digunakan untuk melihat dan mengamati secara langsung keadaan dilapangan agar peneliti memperoleh gambaran yang lebih luas tentang permasalahan yang diteliti.²³

3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin diperoleh dengan diadakannya penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi Bappeda Kabupaten Bintan dalam menyusun program perencanaan pembangunan Kabupaten Bintan.

²³ Dr. Basrowi, M.Pd dan Dr. Suwandi, M.Si, *Memahami Penelitian kualitatif*, Rineka Cipta, Jakarta, 2008, hal. 93-94.

- b. Untuk mengetahui hambatan-hambatan apa yang dihadapi oleh Bappeda Kabupaten Bintan dalam pelaksanaan fungsinya.
- c. Untuk mengetahui upaya apa saja yang dilakukan oleh Bappeda Kabupaten Bintan untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam pelaksanaan fungsinya.

4. Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan yang dapat diambil dari adanya penelitian ini adalah:

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan ilmu pengetahuan bagi peneliti-peneliti yang akan datang, khususnya yang menyangkut pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah.
- b. Sebagai bahan perbandingan bagi penelitian lain, terutama yang meneliti perencanaan pembangunan daerah.
- c. Dapat memberikan informasi yang faktual tentang kondisi lapangan di wilayah kabupaten Bintan mengenai proses perencanaan pembangunan wilayah kabupaten Bintan.
- d. Sebagai bahan masukan dan sumbangan pemikiran yang diharapkan bermanfaat bagi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bintan dalam pelaksanaan pembangunan daerah kedepannya.

- e. Sebagai bahan kajian bagi Bappeda Kabupaten Bintan dalam peningkatan kualitas pegawainya agar lebih profesional dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya.
- f. Menambah wawasan dan pengetahuan bagi peneliti pada khususnya dan pembaca pada umumnya.

5. Jenis Data dan Sumber Data

1. Data Primer yaitu data yang diperoleh dari responden secara langsung atau dari tangan pertama yang merupakan pendapat-pendapat yang sifatnya subyektif dari nara sumber berupa persepsi pribadi namun data yang ada belum diolah. Dalam penelitian dengan menggunakan data primer penulis menggunakan informan yang telah dipilih dengan menggunakan teknik wawancara yang berhubungan dengan penelitian.
2. Data sekunder yaitu data yang objektif yang telah teruji dan terukur biasanya sudah diolah oleh pihak ketiga dan dapat ditemukan dalam monografi, data daerah, data dalam angka hasil penelitian terdahulu yang menjadi acuan penelitian, berupa informasi atau keterangan tertulis berkaitan dengan objek penelitian berupa catatan-catatan, arsip-arsip resmi, dan dokumen-dokumen yang berisi informasi berkaitan dengan data yang diperoleh di lapangan. Dalam hal ini data sekunder yang digunakan adalah arsip/dokumen yang ada di Kantor Bappeda Kabupaten Bintan.

6. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah suatu prosedur yang sistematis dan standar untuk memperoleh data yang diperlukan yang representatif, baik data primer maupun data sekunder maka dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data yang lazim digunakan dalam penelitian ilmiah. Dan dalam penelitian ini teknik pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, interview atau wawancara, dan teknik dokumentasi.

1. Interview atau Wawancara

Yaitu suatu teknik pengumpulan data dan informasi dengan mengadakan tanya jawab terhadap narasumber secara langsung (tatap muka) dalam bentuk dialog yang sifatnya tertutup dan terbuka. Teknik pengumpulan data dengan dilakukan mengadakan tanya jawab langsung dengan pejabat-pejabat yang berwenang atau mereka yang berkaitan dengan data yang diperlukan dalam kegiatan penelitian ini. Menurut Moh. Nazir wawancara adalah "Proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab, sambil bertatap muka antara si penanya atau pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan *interview guide* (panduan wawancara)"²⁴. Dalam hal ini penulis mewawancarai narasumber/informan yang disebutkan diatas secara terstruktur.

²⁴ Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005, hal.193.

2. Dokumentasi

Metode dokumentasi yaitu mencari dan mempelajari arsip-arsip, bahan-bahan laporan yang resmi dan ada kaitannya dengan masalah penelitian. Dengan demikian ditemukan data teoritis guna memperoleh pendapat dari para ahli dan teorinya melalui sumber bacaan. Dokumen yang penulis peroleh antara lain Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Kabupaten dalam Angka, Dokumen-dokumen yang dikeluarkan oleh Bappeda seperti RPJP, RPJMD, dan lainnya yang berkaitan dengan penelitian.

7. Teknis Analisis Data

Metode analisis kualitatif pada umumnya mencari pemahaman-pemahaman yang mendalam terhadap pokok permasalahan, dimana pemahaman tersebut diperoleh setelah dilakukan penelitian di lapangan. Selain itu data yang diperoleh dan dikumpulkan dari awal sampai akhir penelitian, dikualifikasikan dengan kelompok masing-masing untuk kemudian dianalisis guna memperoleh gambaran yang jelas tentang data dan keadaan di lapangan. Analisis ini sangat diperlukan dalam suatu penelitian untuk memberi makna pada data yang tersedia sehingga dengan melihat data tersebut pembaca menjadi mengerti.

Pengertian analisis data menurut Bogdan dalam buku Sugiyono,
analisis data adalah :

“Proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan dan bahan-bahan lain, sehingga dapat mudah dipahami, dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain. Analisis data dilakukan dengan mengorganisasikan data, menjabarkannya kedalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun kedalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan yang dapat diceritakan kepada orang lain”²⁵.

²⁵ Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*, Alfabeta, Bandung, 2008, hal. 245.