

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia merupakan sebuah negara berkembang yang terus melakukan perubahan, itu terlihat jelas dalam pelaksanaan pembangunan dalam berbagai bidang kehidupan. Pembangunan dapat diartikan sebagai gagasan untuk mewujudkan sesuatu yang dicita-citakan. Dimana gagasan tersebut lahir dalam bentuk usaha untuk mengarahkan dan melaksanakan pembinaan, pengembangan, serta pembangunan bangsa. Pembangunan merupakan perubahan menuju arah perbaikan. Perubahan kearah perbaikan itu sendiri memerlukan pengerahan segala budi daya manusia untuk mewujudkan apa yang dicita-citakan. Dengan sendirinya pembangunan merupakan proses dalam rangka menciptakan kebudayaan dan peradaban manusia.

Sementara itu penyelenggaraan suatu tata pemerintahan yang baik sangat ditentukan oleh kualitas dan kemampuan birokrasi. Birokrasi sebagai pemberi bentuk kebijakan publik dengan sumber daya aparatur (Pegawai Negeri Sipil) yang mendukungnya harus mampu mengimplementasikan kebijakan publik serta tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan secara profesional, terlebih dalam pelaksanaan kinerja pemerintah melaksanakan proyek internalnya untuk memperbaiki

daerahnya agar sesuai tujuan pemerintahan demi kebutuhan masyarakatnya itu sendiri. Proses pelaksanaan yang dilakukan tersebut sudah barang tentu sangat bergantung kepada sumber daya pendukung baik waktu maupun manusianya. Pembangunan sarana dan prasarana Pekerjaan Umum sektor perhubungan, khususnya jalan dan jembatan masih akan terus dilanjutkan, penyediaan prasarana jalan dan jembatan sangat penting dalam mendukung terwujudnya sasaran pembangunan nasional. Hal ini untuk mendukung kegiatan pengembangan sektor produksi dan jasa serta pengembangan suatu wilayah regional, perkotaan dan perdesaan yang diselenggarakan secara holistik, berkelanjutan, berwawasan lingkungan dengan memberdayakan masyarakat secara aktif. Seiring dengan dilaksanakannya kebijakan otonomi daerah di Indonesia, tanggung jawab penyelenggaraan dalam pemeliharaan dan pengembangan jaringan jalan regional beralih ke pemerintah daerah. Peralihan tanggung jawab tersebut sudah sewajarnya harus dapat diimbangi dengan kemampuan pemerintah daerah dalam kemampuan teknik, manajerial dan pembiayaan dalam penyelenggaraan jalan.

Jika memperhatikan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 pasal 2 disebutkan Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang menyatakan bahwa (1) Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan subsistem Keuangan Negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara Pemerintah dan Pemerintah

Daerah, (2) Pemberian sumber keuangan Negara kepada Pemerintahan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal, dan (3) Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan¹, terjadi perubahan-perubahan pada era otonomi daerah bahwasanya hal ini berkaitan dengan pengelolaan jalan.

Selanjutnya dalam rangka pemerataan pembangunan di dalam Undang-Undang tersebut diberikan ruang bagi mekanisme pemerataan bagi daerah dengan skema DAK (Dana Alokasi Khusus), DAU (Dana Alokasi Umum). DAU adalah sejenis *block grant* yang wajib disediakan oleh pemerintah pusat bagi daerah, sedangkan DAK adalah dana sektoral yang alokasinya didasarkan atas usulan daerah dan ketersediaan dananya pada APBN.

Sesuai dengan draf Rancangan Peraturan Pemerintah Tahun 2006 Tentang Jalan, disebutkan bahwa Pembina Jalan wajib memelihara jalan

¹ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah (online).(diakses 20 Oktober 2011)
Ditemukan pada :
<http://www.bappenas.go.id> (Kementrian Perencanaan Pembangunan Nasional)

yang ada dibawah wewenang dan tanggung jawabnya². Didalam melaksanakan kewajiban ini Pemerintah Kabupaten Belitung mempunyai kendala terbatasnya sumber –sumber pendapatan daerah, sehingga mempengaruhi ketersediaan dana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) setiap tahunnya keterbatasan dana yang dapat dialokasikan untuk pembinaan jalan menyebabkan terbatas juga dalam melaksanakan pemeliharaan jalan, menyebabkan perlu dilakukan prioritisasi pemeliharaan ruas jalan sesuai dengan dana yang dapat disediakan.

Terkait dengan penelitian ini, peneliti memfokuskan terhadap implementasi proyek oleh Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Belitung mengenai proses perbaikan dan peningkatan jalan dimana mulai dilaksanakan sejak bulan Juni 2011 tersebut, sesuai dengan skala prioritas wilayah Kabupaten Belitung. Bisa dikatakan dalam penelitian ini peneliti akan menganalisa sejauh mana fungsi dari Dinas Pekerjaan Umum tersebut dalam pelaksanaan perbaikan infrastruktur wilayah oleh dinas yang bersangkutan, sebagaimana diwujudkan dalam agenda MUSRENBANG (Musyawarah Rencana Pembangunan) Kabupaten Belitung tahun 2011 yang telah disepakati antara pihak eksekutif dan

² Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1985 Tentang Jalan Paragraf 1 Umum Pasal 68 (online).(diakses 20 Oktober 2011)
Ditemukan pada :
<http://PP No.26 Tahun 1985 – Jalan.htm>

legislatif pemerintah Kabupaten Belitung. Musrenbang ini sangat penting karena kegiatan ini merupakan agenda nasional yang dimulai dari tingkat Desa/Kelurahan yang disebut dengan Musrenbang Desa/Kelurahan, dilanjutkan ke tingkat Kecamatan dan sampai dengan Musrenbang Kabupaten yang kita laksanakan pada hari ini, dan agenda ini berlanjut ke tingkat Provinsi dan berakhir di tingkat Nasional yaitu Musrenbang Nasional. Agenda ini merupakan suatu proses penyaringan aspirasi masyarakat, dari tingkat paling bawah sampai tingkat Nasional, sebagai bahan perencanaan pembangunan yang lazim disebut Bottom Up, sehingga betul-betul mencerminkan partisipasi masyarakat sebagai subjek pembangunan. Dimana Musrenbang ini merupakan salah satu RENSTRA (rencana strategis) pemerintah Kabupaten Belitung tentang penyusunan rencana kegiatan termasuk pembukaan dan peningkatan infrastruktur jalan yang dilaksanakan 5 tahun sekali disusun. Untuk proyek ini diwujudkan dalam Renstra tahun 2010-2014 yang berpacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2010-2014³. Oleh karena itu, Belitung sebagai salah satu daerah tujuan wisata berupaya melakukan berbagai macam inovasi dan transformasi dengan memperbaiki dan meningkatkan pembangunan jalan.

³ Berita.2008. **Pandangan Umum DPR Pada LKPJ Bupati 2007** (online).(diakses 2 November 2011)
Ditemukan pada :
<http://www.belitungkab.go.id>

Di bawah ini merupakan tabel-tabel mengenai kondisi jalan di Kabupaten Belitung dilihat dari keadaan tahun 2006-2010 :

Tabel 1.1

Panjang Jalan Negara Menurut Keadaannya di Kabupaten Belitung Keadaan Tahun 2007-2010
Length of State Road by Condition in Belitung Regency on 2007-2010

Keadaan Condition	Panjang Jalan Length of Road (km)			
	2007	2008	2009	2010
1. Jenis Permukaan / Type of Surface				
a. Aspal / Asphalt	63,28	63,28	73,87	103,37
b. Kerikil / Graevel	-	-	-	-
c. Tanah / Land	-	-	-	-
Jumlah / Total	63,28	63,28	73,87	103,37
2. Kondisi Jalan / Condition of Road				
a. Baik / Good	60,45	61,78	67,50	73,87
b. Sedang / Moderate	2,83	1,50	6,37	29,50
c. Rusak / Damage	-	-	-	-
d. Rusak Berat / Heavy Damage	-	-	-	-
Jumlah / Total	63,28	63,28	73,87	103,37
3. Kelas Jalan / Class of Road			-	-
a. Kelas I / Class I	-	-	-	-
b. Kelas II / Class II	-	-	-	-
c. Kelas III / Class III	-	-	-	-
d. Kelas III A / Class III A	-	-	-	-
e. Kelas III B / Class III B	63,28	63,28	73,87	103,37
f. Kelas III C / Class III C	-	-	-	-
g. Kelas Tidak Diperinci / Undetailed Class	-	-	-	-
Jumlah / Total	63,28	63,28	73,87	103,37

Sumber / Source : UPTD Kimpraswil Bangka Belitung Tanjungpandan

Tabel 1.2

**Panjang Jalan Provinsi Menurut Keadaannya di Kabupaten
Belitung Keadaan Tahun 2007-2010**
*Length of Province Road by Condition in Belitung Regency
on 2007-2010*

Keadaan Condition	Panjang Jalan Length of Road (km)			
	2007	2008	2009	2010
1. Jenis Permukaan / Type of Surface				
a. Aspal / Asphalt	134,45	134,45	143,86	114,36
b. Kerikil / Graevel	-	-	-	-
c. Tanah / Land	-	-	-	-
Jumlah / Total	134,45	134,45	143,86	114,36
2. Kondisi Jalan / Condition of Road				
a. Baik / Good	130,28	132,45	72,86	66,36
b. Sedang / Moderate	4,17	2,00	69,50	40,00
c. Rusak / Damage	-	-	1,50	5,00
d. Rusak Berat / Heavy Damage	-	-	-	3,00
Jumlah / Total	134,45	134,45	143,86	114,36
3. Kelas Jalan / Class of Road				
a. Kelas I / Class I	-	-	-	-
b. Kelas II / Class II	-	-	-	-
c. Kelas III / Class III	-	-	-	-
d. Kelas III A / Class III A	-	-	-	-
e. Kelas III B / Class III B	134,45	134,45	143,86	114,36
f. Kelas III C / Class III C	-	-	-	-
g. Kelas Tidak Diperinci / Undetailed Class	-	-	-	-
Jumlah / Total	134,45	134,45	143,86	114,36

Sumber / Source : UPTD Kimpraswil Bangka Belitung Tanjungpandan

Dari dua tabel diatas, panjang jalan Negara di Kabupaten Belitung pada tahun 2009 mencapai 63,28 kilometer (km). Panjang jalan yang berada di bawah wewenang Daerah Tingkat I ada 134,45 km dan sisanya sebanyak Daerah Tingkat II. Oleh karena itu terlihat

jelas bahwa pada tahun tersebut, ternyata kondisi jalan kabupaten yang baik sebesar 58,19 persen, sedang sebesar 26,23 persen, dan 15,58 persen yang berada dalam kondisi rusak, seperti yang tertera pada tabel di bawah ini :

Tabel 1.3

Panjang Jalan Kabupaten Menurut Keadaannya di Kabupaten Belitung Keadaan Tahun 2006-2010
Length of Regency Road by Condition in Belitung Regency on 2006-2010

Keadaan Condition	Panjang Jalan Length of Road (km)			
	2007	2008	2009	2010
1. Jenis Permukaan / Type of Surface				
a) Aspal / Asphalt	435,23	459,13	573,58	586,08
b) Kerikil / Graevel	-	-	-	-
c) Tanah / Land	42,70	18,80	41,80	29,30
Jumlah / Total	477,93	477,93	615,38	615,38
d) Kondisi Jalan / Condition of Road				
b) Baik / Good				
c) Sedang / Moderate	326,30	380,36	358,13	392,43
d) Rusak / Damage	59,43	48,57	161,40	155,20
e) Rusak Berat / Heavy Damage	92,20	49,00	95,85	67,75
Jumlah / Total	-	-	-	-
e) Kelas Jalan / Class of Road	477,93	477,93	615,38	615,38
h. Kelas I / Class I				
i. Kelas II / Class II	-	-	-	-
j. Kelas III / Class III	-	-	-	-
k. Kelas III A / Class III A	477,93	477,93	615,38	615,38
l. Kelas III B / Class III B	-	-	-	-
m. Kelas III C / Class III C	-	-	-	-
n. Kelas Tidak Diperinci / Undetailed Class	-	-	-	-
Jumlah / Total	-	-	-	-
	477,93	477,93	615,38	615,38

Sumber / Source : Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Belitung / Public Work Service of Belitung Regency

Pada hakikatnya berbagai macam inovasi dan transformasi tersebut merupakan salah satu kegiatan pemeliharaan yang di implementasikan oleh Pemerintah Kabupaten Belitung dan oleh karena jalan merupakan salah satu bidang yang didesentralisasi pada era otonomi daerah, hal tersebut mengakibatkan jalan dikelola oleh pemerintah daerah dan diberikan kebebasan menggunakan dana yang tersedia, baik yang berasal dari potensi daerah maupun berupa bantuan dan perimbangan pemerintah pusat, maka fenomena tersebut mengharuskan pemerintah daerah menjalankan fungsi politik, perencanaan pembangunan, pelibatan masyarakat dalam pembangunan, menghadapi pelimpahan kewenangan dari pusat secara cepat, serta tuntutan profesionalitas dan manajemen pelayanan umum. Kegiatan pemeliharaan ada bermacam-macam dan tersebar diseluruh kabupaten/kota, dan mengenai pekerjaan rutin sukar untuk diukur dan dikontrol. Sumber-sumber daya mungkin tidak digunakan secara efektif dan mesin-mesin mungkin menganggur karena kurangnya koordinasi. Hasilnya ialah bahwa pekerjaan pemeliharaan serigkali dilaksanakan dengan cara yang tidak efisien dan dengan tingkat produktifitas yang rendah. Dengan semakin meningkatnya mobilitas fisik dan sosial masyarakat, peranan sarana dan prasarana khususnya jalan-jalan yang ada wilayah Kabupaten Belitung akan semakin meningkat sehingga saat ini hal tersebut bukan hanya untuk mempermudah arus transportasi orang, barang dan jasa, melainkan berkaitan pula dengan

kehidupan sosial, ekonomi dan budaya serta lingkungan dan dikembangkan melalui pendekatan pengembangan wilayah agar tercapai keseimbangan dan pemerataan pembangunan antar daerah, membentuk dan memperkuat kesatuan nasional untuk memantapkan pertahanan dan keamanan nasional, serta membentuk struktur ruang dalam rangka mewujudkan sasaran pembangunan nasional, sebagaimana yang tertulis dalam UU Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan pada Bab I ayat (4), dimana dalam ayat tersebut dijelaskan yaitu :

“Jalan sebagai bagian sistem transportasi nasional mempunyai peranan penting terutama dalam mendukung ekonomi, sosial budaya, lingkungan, politik, serta pertahanan dan keamanan. Dari aspek ekonomi, jalan sebagai modal sosial masyarakat merupakan katalisator di antara proses produksi, pasar, dan konsumen akhir. Dari aspek sosial budaya, keberadaan jalan membuka cakrawala masyarakat yang dapat menjadi wahana perubahan sosial, membangun toleransi, dan mencairkan sekat budaya. Dari aspek lingkungan, keberadaan jalan diperlukan untuk mendukung pembangunan berkelanjutan. Dari aspek politik, keberadaan jalan menghubungkan dan mengikat antar daerah, sedangkan dari aspek pertahanan dan keamanan, keberadaan jalan memberikan akses dan mobilitas dalam penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan.”⁴

Kasus ini penting diteliti karena untuk dijadikan sebagai perbandingan untuk kesinambungan pembangunan berikutnya. Hal ini merupakan salah satu proyek pembangunan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung berdasarkan pada tujuan Pembangunan nasional yang dijabarkan

⁴ UU Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan pada Bab I ayat (4) (diakses 20 Oktober 2011)
Ditemukan pada :
<http://direktoral.jendral.perhubungan.darat.htm>

melalui pendekatan konsep pembangunan daerah. Adapun konsentrasi pembangunan ditinjau menurut kabupaten/kota adalah salah satunya Kabupaten Belitung dengan ibukota Tanjungpandan merupakan wilayah pengembangan sektor perdagangan dan jasa, pertanian, pariwisata, industri pengolahan dan perikanan laut. Pada saat ini kabupaten Belitung dalam proses rekonstruksi jalan oleh pemerintah Kabupaten Belitung yang tentunya hal ini di implementasikan oleh Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Belitung sesuai dengan fungsinya. Terlebih sekarang Kabupaten Belitung sedang mengalami perkembangan sangat pesat dalam kepariwisataan, terbukti oleh adanya pemberitaan baik dari media massa maupun media elektronik. Oleh karena Pulau Belitung sudah menjadi sorotan publik baik nasional maupun internasional, Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Belitung selaku sebagai pelaksana dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah kabupaten Belitung untuk melakukan perbaikan sarana dan prasarana yang ada di setiap wilayah kabupaten Belitung. Hal ini pun dilakukan bahwasanya agar misi kabupaten Belitung periode 2010-2014⁵ tercapai, di antara sebagai berikut :

⁵ Pemerintah Kabupaten Belitung.2011.*Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP) Kabupaten Belitung Tahun Anggaran 2010*,hal.12.

- i. Menyiapkan sumber daya manusia yang mampu mengelola dan menangkap nilai tambah sebesar-besarnya yang terwujud dari aktifitas yang dilaksanakan;
- ii. Membangun kemandirian ekonomi dan kesejahteraan masyarakat serta pengentasan kemiskinan melalui pengembangan ekonomi kerakyatan dengan mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya daerah yang berpijak pada aspek kelestarian lingkungan hidup;
- iii. Meningkatkan pelayanan publik melalui optimalisasi kinerja instansi pemerintah daerah yang efektif, terpadu dan berkesinambungan.
- iv. Mempercepat laju pembangunan pedesaan yang berorientasi pada keunggulan komparatif masing-masing wilayah;
- v. Menciptakan rasa ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat.

Rencana Pemerintah Kabupaten Belitung, proyek perbaikan dan peningkatan jalan ini juga akan lebih merata ke daerah-daerah lain guna menghubungkan antar wilayah yang ada di Kabupaten Belitung. Jalan-jalan di sejumlah wilayah tersebut mengalami pelebaran dan penambahan dengan tujuan memudahkan mobilitas kendaraan yang berlalu lintas antar kota. Jalan yang selesai dibangun dan dioperasikan akan mengalami penurunan kondisi sesuai dengan bertambahnya umur sehingga pada suatu saat jalan tersebut tidak berfungsi lagi sehingga mengganggu kelancaran perjalanan. Dengan semakin meningkatnya mobilitas fisik dan sosial masyarakat, peranan jalan akan semakin meningkat sehingga saat

ini jalan bukan hanya untuk mempermudah arus transportasi orang, barang dan jasa, melainkan berkaitan pula dengan kehidupan sosial, ekonomi dan budaya serta lingkungan dan dikembangkan melalui pendekatan pengembangan wilayah agar tercapai keseimbangan dan pemerataan pembangunan antar daerah, membentuk dan memperkuat kesatuan nasional untuk memantapkan pertahanan dan keamanan nasional, serta membentuk struktur ruang dalam rangka mewujudkan sasaran pembangunan nasional, sebagaimana yang tertulis dalam UU Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan⁶.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan pada Pasal 16 ayat 3 disebutkan bahwa kewenangan penyelenggaraan jalan kabupaten, jalan kota, dan jalan desa meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan⁷. Dalam kaitannya dengan undang-undang tersebut bahwasanya pihak Pemerintah Kabupaten Belitung, khususnya pihak Dinas Pekerjaan Umum memiliki kewenangan penyelenggaraan jalan tersebut, baik jalan kabupaten, kota, maupun desa. Setidaknya selaku pihak yang berwenang tentang jalan, pemerintah sudah memiliki orientasi untuk menciptakan suatu perubahan

⁶ Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan Bab I Pasal 4 (online) (diakses 20 Oktober 2011)

Ditemukan pada :
<http://www.hukumpositif.com>

⁷ ibid hal.4 (Bagian Keempat_ Wewenang Pemerintah Kabupaten/Kota)

kearah yang lebih baik, demi terwujudnya stabilisasi kehidupan masyarakat.

Pada masa sebelum berlakunya undang-undang otonomi daerah, perencanaan penanganan atau penetapan prioritas pemeliharaan ruas-ruas jalan Kabupaten menggunakan Petunjuk Teknis Perencanaan dan Penyusunan Program Jalan Kabupaten SK No. 77/KPTS/Db/1990 Edisi Januari 2006 Direktorat Jenderal Bina Marga Departemen Pekerjaan Umum⁸. Pada saat ini sudah tidak dilaksanakan secara utuh dan lengkap karena kewenangannya sudah diserahkan ke Pemerintah Daerah yang pada umumnya penentuan prioritas pemeliharaan jalan dilakukan secara subjektif.

Kebijakan penentuan prioritas penanganan jalan kabupaten berdasarkan hasil pengkajian dan analisis program perencanaan teknis dan mendapat persetujuan dari Kepala Dinas Kimpraswil. Usulan dinas/instansi dibawa pada rapat Musrenbang Kabupaten untuk dilakukan pembahasan yang mengacu pada Renstra Daerah, Arah Kebijakan Umum dan Rencana Kerja Perangkat Daerah. Dokumen Musrenbang adalah salah satu bentuk kebijakan yang akan menjadi acuan dalam kajian Panitia Anggaran dalam pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan

⁸ Berita Bina Marga.2011. Monev Pelaksanaan Pra Kontrak, Pelaksanaan Kontrak dan Serah Terima Pekerjaan untuk Jalan Provinsi, Kabupaten/Kota, dan pengumpulan Data Teknis Dana Alokasi Khusus (online).(diakses 13 Oktober 2011)
Ditemukan pada :
<http://: Direktorat Jenderal Bina Marga - Kementerian Pekerjaan Umum.htm>

dan Belanja Daerah Kabupaten Belitung. Pada tahapan ini dimulai intervensi berbagai kepentingan dengan berdalih keterbatasan anggaran dan kemampuan daerah dalam pembiayaan pembangunan termasuk pembiayaan pemeliharaan jalan kabupaten. Alokasi anggaran yang dipersiapkan untuk Dinas Kimpraswil Kabupaten Belitung dalam mengakomodasi usulan sudah diberi batasan nominal pembiayaan, dari jumlah atau nilai yang dialokasikan selanjutnya dilakukan evaluasi terhadap usulan semula, sehingga terjadi pemangkasan atau memperpendek daftar usulan dengan mempertahankan skala prioritas.

Mengenai proyek perbaikan dan peningkatan infrastruktur jalan oleh Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Belitung tahun 2011 ini, bahwasanya memiliki permasalahan internal yang perlu untuk diteliti. Dimana permasalahan dalam implementasi proyek tersebut adalah pada proses penyelesaian yang lamban yang disebabkan kurang atau tidak cukupnya kesediaan material sesuai kebutuhan dan kerusakan alat AMP (Asphalt Mixing Plant) yang menyebabkan penundaan penyelesaian proyek tersebut, serta mengenai tenaga kerja yang kurang dikarenakan beberapa diantara mereka memiliki ketidaktahuan tentang teknis⁹.

⁹ BANGKA POS.2011.Proyek Pembangunan Jalan (online).(diakses 10 November 2011).
Ditemukan pada :
<http://www.bangkaposgroup.co.id>

Pada akhirnya jelas sudah berbagai hal tersebut melatarbelakangi peneliti untuk mengangkat judul ini dalam melakukan penelitian yang kemudian akan dipertanggungjawabkan dalam bentuk tulisan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah diatas, peneliti mengajukan *problem statement* sebagai berikut: “ Kesiapan pemerintah Kabupaten Belitung dalam upaya pembenahan wilayahnya dengan memanfaatkan infrastuktur yang telah disediakan baik dari pusat, provinsi, maupun daerah terkait dengan perkembangan kinerja pihak Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Belitung dalam pelaksanaan perbaikan dan peningkatan infrastruktur jalan Kabupaten Belitung dan sudah tentunya di dalam penelitian ini akan dianalisa mengenai struktur organisasi dari Dinas Pekerjaan Umum serta ketersediaan anggaran, SDM dan alat (teknologi). “

Kemudian dengan adanya problem statement tersebut, rumusan masalah penelitian ini antara lain:

1. Bagaimana implementasi proyek tentang perbaikan dan peningkatan infrastruktur jalan Kabupaten Belitung tahun 2011 oleh Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Belitung ?

2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi proyek perbaikan dan peningkatan infrastruktur jalan Kabupaten Belitung tahun 2011 tersebut ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah suatu pernyataan tentang informasi (data) apa yang akan digali (ingin diketahui) melalui penelitian guna bagi kepentingan keilmuan atau kepentingan-kepentingan yang bersifat praktis. Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan diatas, tujuan dilakukannya penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisa secara spesifik proyek perbaikan dan peningkatan infrastruktur jalan wilayah Kabupaten Belitung oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Belitung.
2. Untuk mengetahui upaya-upaya apa saja yang dilakukan Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Belitung selama pelaksanaan proyek yang diberikan oleh pemerintah daerah di Kabupaten Belitung
3. Untuk mengetahui pengaruh adanya perbaikan dan peningkatan infrastruktur jalan di Kabupaten Belitung ini terhadap kepentingan dan kepuasan masyarakat.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang didapat dari penelitian ini adalah :

1. Bagi Peneliti

Memberikan manfaat kepada peneliti untuk menambah khasanah ilmu pengetahuan tentang perbaikan dan peningkatan infrastruktur jalan Kabupaten Belitung jika ditinjau dari penerapan kinerja pemerintah daerah, khususnya pihak Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Belitung.

2. Bagi Kabupaten Belitung

Memberikan manfaat dan kontribusi kepada pihak-pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Belitung dalam melaksanakan proses proyek infrastruktur ini sehingga dapat mencapai target yang dimaksudkan dalam agenda Musrenbang Kabupaten tersebut.

3. Bagi Masyarakat

Mendapatkan informasi dari masyarakat tentang pembangunan berbagai fasilitas pendukung sarana dan prasarana infrastruktur di Kabupaten Belitung.

E. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori yang dimaksud adalah teori – teori yang digunakan dalam melaksanakan penelitian, agar relevan dengan penelitian dan sebagai titik tolak atau landasan berpikir dalam memecahkan dan

menyelesaikan masalah agar penelitian menjadi jelas, sistematis, dan ilmiah.

Karlinger telah memberikan batasan tentang teori, sebagai berikut :

“Teori adalah serangkaian konsep, definisi dan proposisi yang saling berkaitan dan bertujuan untuk memberikan gambaran yang sistematis tentang suatu fenomena.”¹⁰

Untuk memperoleh kesatuan penafsiran terhadap istilah-istilah yang terdapat dalam isi skripsi ini, maka penulis akan mengemukakan teori-teori yang berhubungan dengan bidang yang akan dikaji.

1. Organisasi Pemerintah Daerah

Dalam organisasi pemerintah daerah, dimana terdapat unsur-unsur yang menjadi bagian dari struktur organisasi dalam pemerintahan, yaitu gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Sebuah organisasi pemerintah daerah tentunya memiliki sebuah sistem yang merupakan salah satu indikator keberhasilan untuk mencapai suatu tujuan, baik bagi birokrasi itu sendiri maupun masyarakat. Prof.Dr.Ateng Syafrudin, S.H menjelaskan bahwa :

”Sistem pemerintah daerah adalah totalitas dari bagian-bagian yang saling ketergantungan dan saling berhubungan yang unsur utamanya terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD yang secara formal mempunyai kewajiban dan hak untuk mengatur dan

¹⁰ Karlinger, dalam bukunya Masri Singarimbun,1982,hal 25.

mengurus rumah tangga daerahnya, sekaligus mempunyai kewajiban dan hak untuk menyerap dan merumuskan aspirasi rakyatnya dalam wujud berbagai upaya penyelenggaraan Pemerintahan. Kewajiban ini pada dirinya mengandung sifat dan nilai politik karena anggota-anggota DPRD dipilih oleh rakyat melalui Pemilihan Umum secara nasional dan memang hal itu untuk mewujudkan prinsip yang ditegaskan dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945 bahwa” di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan oleh karena di daerah pun, Pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan”.¹¹

Selain itu, Prof.Dr.H.Bagir Manan, SH.,M.CL mengatakan bahwasanya :

“Sistem pemerintahan daerah adalah totalitas dari bagian-bagian yang saling ketergantungan dan saling barhubungan dalam satuan pemerintahan territorial tingkat lbh rendah dalam daerah Negara kesatuan Republik Indonesia yang berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan tertentu di bidang administrasi Negara sebagai urusan rumah tangganya.Satuan pemerintahan territorial ini lazim disebut daerah otonom, sedangkan hak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di bidang administrasi Negara yang merupakan urusan rumah tangga daerah disebut otonomi. Jauh sebelum merdeka ,cita-cita membentuk satuan pemerintahan tingkat daerah yang otonom telah dikumandangkan oleh para pejuang kemerdekaan, baik dalam tulisan maupun sebagai garis politik gerakan kepartaian dan lain-lain badan.karena itu tidak mengherankan apabila cita-cita itu kemudian tertuang secara mantap dalam UUD,baik dalam UUD1945 maupun UUDS 1950.Dalam Konstitusi RIS(1949) cita-cita daerah otonom terintegrasi dengan faham federasi, baik dalam bentuk Negara bagian atau satuan-satuan pemerintahan yang tegak sendiri. Pada masing-masing Negara bagian, cita-cita otonomi tetap dilaksanakan secara kukuh.”¹²

¹¹ Syafrudin, S.H,Prof.Dr.Ateng.1991.*Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II Dan Pembangunannya*, hal.40

¹² Manan, SH.,M.CL,Prof.Dr.H.Bagir.2002.*Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, hal.67-68

Pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan kota didasarkan pada asas desentralisasi saja, dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan dibidang lainnya yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Jadi, organisasi pemerintah daerah adalah organisasi yang memiliki hak, kewajiban dan kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri di daerah.

2. Desentralisasi

Desentralisasi adalah azas penyelenggaraan pemerintah yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintah lokal (local government), sebagai disana terjadi "...a 'supervisor' government assigns responsibility, authority, or function to 'lower' government unit that is assumed to have some degree of authority."¹³

¹³ Friedmen,Hary.1983.Decentralized Development in Asia, dalam Shabbir Cheema and Dennis Rondinelli, *Decentralization and Development*,p.35.

Dengan adanya desentralisasi maka muncullah otonomi bagi suatu pemerintahan daerah. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana di definisikan sebagai penyerahan kewenangan. Dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan Indonesia, desentralisasi akhir-akhir ini seringkali dikaitkan dengan sistem pemerintahan karena dengan adanya desentralisasi sekarang menyebabkan perubahan paradigma pemerintahan di Indonesia.

Pada sistem pemerintahan yang terbaru tidak lagi banyak menerapkan sistem sentralisasi, melainkan sistem otonomi daerah atau otda yang memberikan sebagian wewenang yang tadinya harus diputuskan pada pemerintah pusat kini dapat di putuskan di tingkat pemerintah daerah atau pemda. Kelebihan sistem ini adalah sebagian besar keputusan dan kebijakan yang berada di daerah dapat diputuskan di daerah tanpa adanya campur tangan dari pemerintahan di pusat. Namun kekurangan dari sistem desentralisasi pada otonomi khusus untuk daerah adalah euforia yang berlebihan dimana wewenang tersebut hanya mementingkan kepentingan golongan dan kelompok serta digunakan untuk mengeruk keuntungan pribadi atau oknum. Hal tersebut terjadi karena sulit untuk dikontrol oleh pemerintah di tingkat pusat.

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi adalah sebagai upaya mewujudkan keseimbangan politik, akuntabilitas pemerintah lokal, dan pertanggungjawaban pemerintah lokal. Ketiga tujuan ini saling berkaitan satu sama lain. Sedangkan prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah daerah harus memiliki teritorial kekuasaan yang jelas, memiliki Pendapatan Asli Daerah (PAD) sendiri, memiliki badan perwakilan yang mampu mengontrol eksekutif daerah, dan adanya kepala daerah yang dipilih sendiri oleh masyarakat daerah melalui suatu pemilihan bebas.¹⁴

Pada dasarnya, menurut para ahli bahwa dianutnya desentralisasi adalah agar kebijakan pemerintah tepat sasaran, dalam arti sesuai dengan kondisi wilayah serta masyarakat setempat.

3. Kebijakan

Pada dasarnya rumusan kebijakan memang harus bersifat obyektif baik sebagai dasar analisisnya maupun kondisi kebutuhan masyarakat atau obyek yang akan terkena dampak kebijakan yang akan diambil serta dapat memudahkan penentu kebijakan untuk

¹⁴ Purwaningsih,S.IP.,M.Si,Titin.2007.*Materi Kuliah Politik Desentralisasi dan Otonomi Daerah*.UMY.Yogyakarta

mengadakan revisi atau perbaikan, jika ternyata pelaksanaannya tidak sesuai dengan harapan obyektif tadi.

Secara etimologis, istilah kebijakan (*policy*) berasal dari bahasa Yunani dan Sanskerta, *polis* (negara kota) dan *pur* (kota) dikembangkan dalam bahasa latin menjadi *politia* (negara) dan akhirnya dalam bahasa pertengahan menjadi *policie* yang berarti menangani masalah-masalah publik atau administrasi pemerintah.¹⁵

Penyusunan suatu kebijakan akan melalui beberapa proses dimana proses kebijakan merupakan keseluruhan tindakan-tindakan yang dinamis sehubungan dengan persiapan, penentuan, pelaksanaan, penilaian dan pengendalian suatu kebijakan.

Selanjutnya menurut Charles Bullock III, James E. Anderson dan David W. Brandly yang dikutip oleh Amir Santoso mengatakam :

“Proses kebijakan ialah berbagai aktifitas melalui aktifitas, melalui mana kebijaksanaan pemerintah dibuat. Proses kebijakan itu sendiri terdiri dari enam tahapan yaitu : perumusan masalah, pembuatan agenda, pembuatan kebijakan, adopsi kegiatan, penerapan kebijakan, dan evaluasi kebijakan.”¹⁶

Berdasarkan berbagai pendapat diatas, maka penulis merumuskan analisis kebijakan merupakan bentuk analisis yang

¹⁵ Dunn, William N. 1998. *Analisis Kebijakan Publik*. Universitas Gajah Mada Press. Yogyakarta, hal.1.

¹⁶ Santoso, Amir. 1990. *Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara*. Rineka Cipta. Jakarta, hal.23.

menghasilkan dan menyajikan informasi sedemikian rupa sehingga dapat memberikan landasan bagi pembuat kebijakan dalam membuat keputusan analisis kebijakan. Kata analisis digunakan dalam pengertian yang paling umum termasuk penggunaan intuisi dan pengungkapan pendapat serta mencakup tidak hanya pengujian kebijakan dengan memilah-memilahnya kedalam komponen tetapi juga perancangan dan sintesis alternati-alternatif baru. Kegiatan-kegiatan yang tercakup dapat direntangkan, mulai penelitian untuk menjelaskan atau memberikan pandangan-pandangan terhadap isu-isu atau masalah yang terantisipasi sampai mengevaluasi program lengkap.

Berikut langkah-langkah dalam proses kebijakan :

a) Perumusan Masalah Kebijakan

Suatu kebijakan agar nantinya dalam pelaksanaan dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan haruslah dirumuskan sedemikian rupa. Untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan maka diharapkan pembuat kebijakan harus mengidentifikasi problem yang akan dipecahkan dan kemudian membuat perumusan yang sejelas-jelasnya terhadap problem tersebut.

Perumusan masalah dapat disimpulkan sebagai upaya merumuskan dan memilih kemungkinan dari berbagai pemecahan

masalah baik untuk pemenuhan kebutuhan ataupun tuntutan masyarakat yang dilakukan pemerintah.

b) Penyusunan Agenda Pemerintah

Adanya pemilihan dan perhatian akan mengkondisikan para pembuat keputusan untuk memilih dan menentukan masalah-masalah umum yang perlu ataupun khusus untuk diperhatikan secara lebih mendalam. Apabila masalah sudah ditentukan akan menyebabkan timbulnya isu yang dapat dimasukkan atau ditampilkan dalam agenda pemerintah.

c) Perumusan Usulan Kebijakan

Berikut yang termasuk dalam merumuskan usulan kebijakan yaitu :

1. Mengidentifikasi dan merumuskan alternatif.
2. Menilai masing-masing alternatif yang tersedia.
3. Memilih alternatif yang merumuskan atau memungkinkan untuk dilaksanakan.

d) Pengesahan Kebijakan

Suatu usulan kebijakan yang diberi pengesahan oleh seseorang atau bagian yang berwenang maka berubah menjadi kebijaksanaan yang berupa penyesuaian dan penerimaan secara bersama-sama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima.

e) Pelaksanaan Kebijakan

Usulan kebijakan yang diterima dan disahkan oleh pihak yang berwenang maka siap dilaksanakan. Pelaksanaan suatu kebijakan memperkirakan bahwa pihak-pihak yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu untuk dapat memainkan perannya dengan baik, artinya para pelaksana kebijakan harus mengetahui maksud dan tujuan dari kebijakan tersebut.

Jadi dalam pelaksanaan kebijakan, harus memperhatikan aspek-aspek, maksud dan tujuan pelaksanaan kebijakan. Aspek-aspek tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana dan struktur birokrasi.

f) Evaluasi Kebijakan

Penilaian atau evaluasi terhadap suatu kebijakan dilakukan dengan cara menyimpulkan data yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah. Selanjutnya data-data yang terkumpul dianalisis untuk mengetahui hasil akhir (kesimpulan) dari program-program kebijakan pemerintah dan dampaknya terhadap masyarakat dengan diberlakukannya kebijakan tersebut.

Dengan melakukan penilaian atau evaluasi berdasarkan spesifikasi obyek berarti menilai hasil dari berbagai macam

program yang dilaksanakan oleh pemerintah sesuai dengan masalah-masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

4. Implementasi Kebijakan

Implementasi sebagai bagian dari policy process, hanya memperhatikan delivery system, bagaimana melaksanakan kebijakan yang sudah ditetapkan baik itu mengenai organisasi, anggaran, maupun SDM.

Implementability suatu kebijakan, menurut Grindle sangat ditentukan oleh isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks kebijakan (*context of policy*). Isi kebijakan mencakup¹⁷ :

- (a) kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan,
- (b) jenis manfaat yang akan dihasilkan,
- (c) derajat perubahan yang akan diinginkan,
- (d) kedudukan pembuat kebijakan,
- (e) siapa pelaksana program, dan
- (f) sumberdaya yang dikerahkan.

Sedang konteks kebijakan mencakup :

- (a) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat,
- (b) karakteristik lembaga dan penguasa, dan

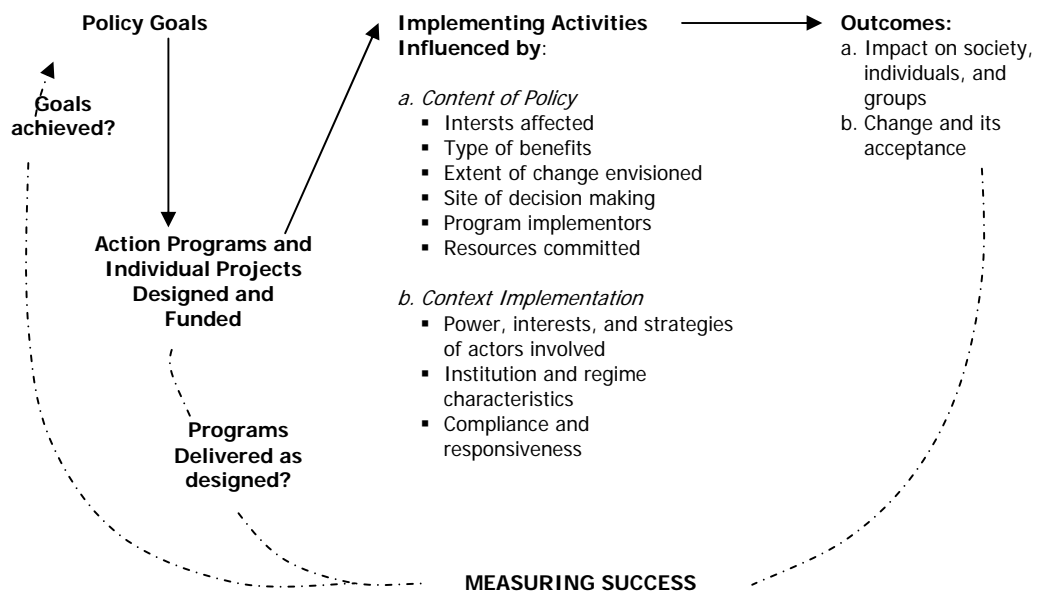
¹⁷ Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton University Press. New Jersey, p. 11.

(c) kepatuhan serta daya tangkap pelaksana terhadap kebijakan.

Di sini kebijakan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan lebih sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut sedikit kepentingan. Oleh karenanya tinggi-rendahnya intensitas keterlibatan berbagai pihak (politisi, pengusaha, masyarakat, kelompok sasaran dan sebagainya) dalam implementasi kebijakan akan berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan.

Gambar 1.1

Implementation as a Political and Administrative Process



Selanjutnya implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa perspektif atau pendekatan. Salah satunya ialah *implementation problems approach* yang diperkenalkan oleh

Edwards III¹⁸. Edwards III mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok, yakni:

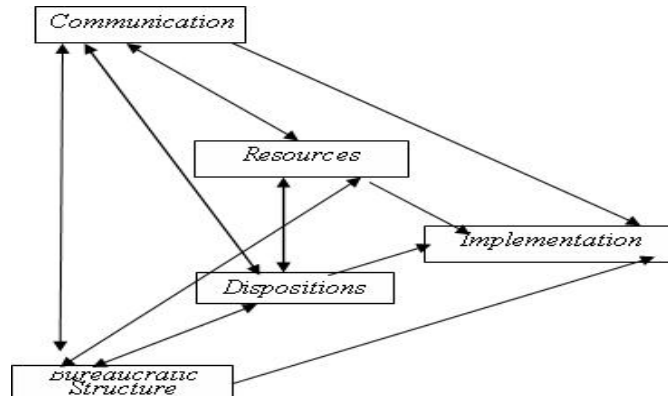
- (i) faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi proyek?
- (ii) Faktor apa saja yang menghambat keberhasilan implementasi proyek?

Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi. Empat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan, seperti yang tertera pada diagram dibawah ini :

¹⁸ Edward III, George.C.1980.*Implementating Public Policy*.Prentice Hall.Inc.Englewood.New Jersey.hal 9-12

Gambar 1.2

Diagram Dampak langsung dan tidak langsung dalam Implementasi



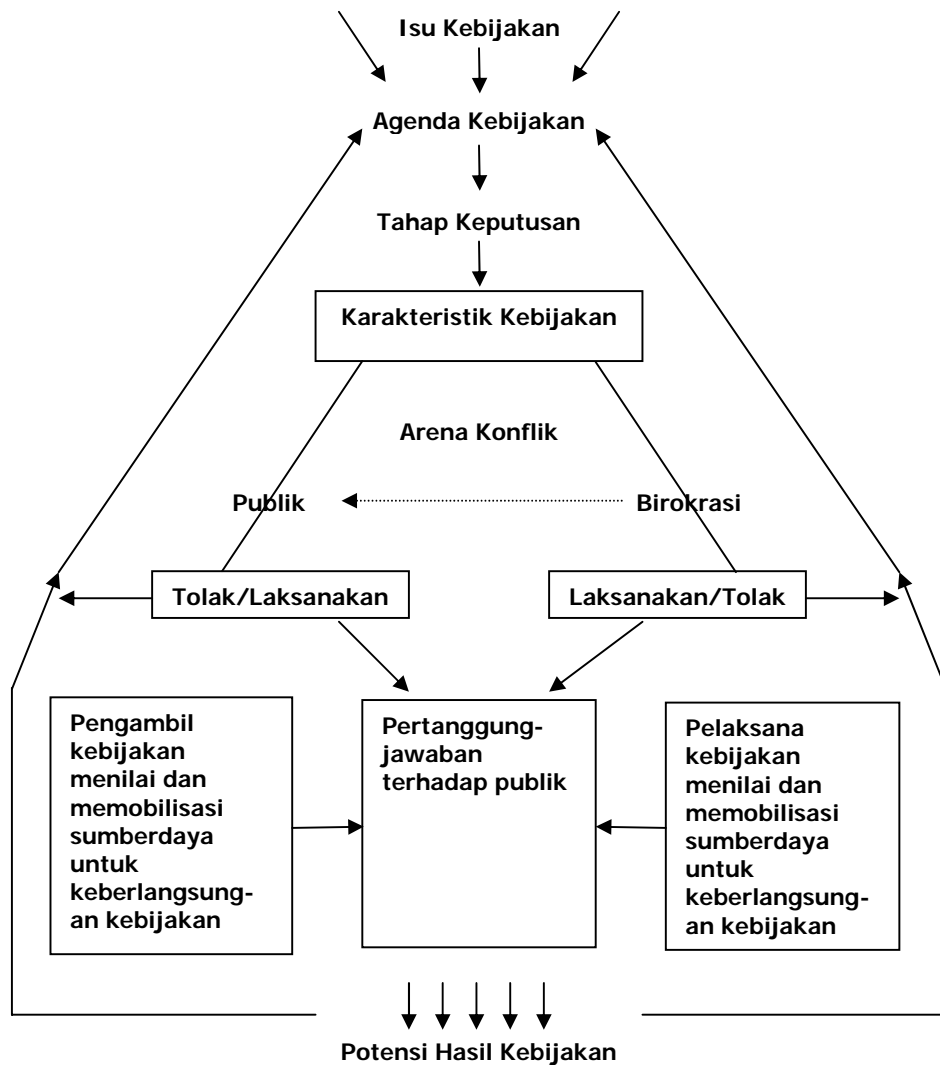
Dimana komunikasi merupakan suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan. Sumber daya, meliputi empat komponen yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan. Disposisi atau sikap pelaksana merupakan komitmen pelaksana terhadap program. Struktur birokrasi didasarkan pada *standard operating procedure* yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan.

Keberhasilan pelaksanaan kebijakan tergantung pada kemampuan instansi pelaksana. Jika implementasi kebijakan gagal maka yang disalahkan biasanya adalah pihak manajemen yang dianggap kurang memiliki komitmen sehingga perlu dilakukan upaya yang lebih baik untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana. Semua proses tersebut merupakan salah satu bentuk interaktif dalam birokrasi seperti yang terlihat dari diagram implementasi di bawah ini¹⁹ :

¹⁹ Thomas R,Dye.1981.*Understanding Public Policy*, Prentice-Hall International, Inc.,Englewood Cliffs,NY

Gambar 1.3

Model Interaktif Implementasi Kebijakan



5. Kebijakan Pembangunan Wilayah

Pembangunan merupakan prses perubahan yang bersifat multi dimensi menuju kondisi semakin terwujudnya hubungan yang serasi

melalui pengembangan kapasitas masyarakat untuk membangun. Pembangunan juga dapat diartikan suatu proses melalui usaha dan prakarsa masyarakat sendiri maupun kegiatan pemerintahan dalam rangka memperbaiki kondisi ekonomi, sosial, dan budaya.

Menurut Slamet Riadi, pembangunan mempunyai arti sebagai proses dinamis yang meliputi berbagai kegiatan yang direncanakan dan terarah dengan melibatkan peran serta masyarakat banyak sebagai kekuatan pembaharuan untuk menimbulkan perubahan-perubahan sosial, struktur sosial yang mendasar maupun pertumbuhan yang dipercepat tetapi terkendali dalam ruang lingkup keadilan sosial demi kemajuan dan kualitas hidup dan peningkatan harkat martabat manusia.²⁰

Sedangkan pendapat I Nyoman. B, pembangunan tidak lain mempunyai pengertian suatu usaha perubahan untuk menuju keadaan yang lebih baik berdasarkan norma-norma tertentu. Perubahan untuk menuju keadaan yang direncanakan dengan pendayagunaan potensi alam, manusia, dan sosial budaya.²¹

Pembangunan itu suatu proses dimana orang atau masyarakat desa mendiskusikan dan mengerjakan sesuatu secara bersama-sama

²⁰ Riadi, Slamet. 1991. *Pembangunan Dasar-Dasar dan Pengertiannya*. Usaha Nasional. Jakarta, hal. 16.

²¹ I Nyoman. B. 1982. *Masyarakat Desa dan Pembangunan Desa*. Ghalia Indonesia. Jakarta, hal. 67.

untuk memenuhi keinginan tersebut, hal ini pun seperti yang dikemukakan oleh T.R.Batten.²²

Setelah mengetahui penjelasan mengenai pembangunan sebelumnya, kemudian akan dirinci pembahasan mengenai pembangunan wilayah dimana pembangunan wilayah merupakan suatu area geografis sebagai upaya yang terkoordinasi untuk menciptakan alternatif yang lebih banyak secara sah kepada setiap warga negara untuk memenuhi dan mencapai aspirasinya yang manusiawi yang memiliki ciri-ciri tertentu bagi segala sesuatu untuk berlokasi dan berinteraksi dalam menganalisis wilayah secara umum.²³

Dari penjelasan definisi pembangunan wilayah diatas, maka pada dasarnya wilayah dapat dibagi tiga macam yaitu :

- a. Wilayah fungsional, pembangunan wilayah ini dicirikan oleh adanya derajat integrasi antara komponen-komponen didalamnya yang berinteraksi kedalam wilayah alih-alih berinteraksi kewilayah luar. Terbentuknya wilayah fungsional ini akan tampak dalam keadaan pelaku-pelaku ekonomi lokal yang saling berinteraksi antara mereka sendiri pada derajat atau tingkatan (kualitas dan kuantitas) lebih dari interaksi pelaku ekonomi lokal

²² T.R.Batten dan Suryadi.1989.*Pembangunan Masyarakat Desa*.Gahalia Indonesia.Bandung, hal.42.

²³ Nugroho,Iwan dan Rohmin Dahuri.2004.*Pembangunan Wilayah*.Jakarta.LP3ES, hal 16-18

dengan pelaku dari luar wilayah. Salah satu wujud wilayah fungsional yang paling umum adalah wilayah nodal. Wilayah nodal didasarkan pada susunan (sistem) yang berhierarki dari suatu hubungan diantara simpul-simpul perdagangan.

- b. Wilayah homogen, dicirikan adanya relatif dalam wilayah, kemiripan ciri tersebut dapat dilihat dari aspek sumber daya alam (misalnya iklim dan komoditas), sosial (agama, suku, dan kelompok ekonomi), dan ekonomi (sektor ekonomi). Beberapa istilah yang mengacu kewilayah homogenitas misalnya wilayah puncak (beriklim sejuk dibogor), wilayah kumuh (perkotaan dengan penduduk miskin), wilayah miskin (wilayah yang tertinggal dan terbelakang yang tidak tersentuh pembangunan), wilayah elite (wilayah orang kaya atau pejabat kota), wilayah jasa (wilayah perdagangan dan jasa-jasa lain), wilayah pantura (wilayah pantai utara jawa yang berkonotasi sentra produksi padi).
- c. Wilayah administrasi, wilayah ini dibentuk untuk kepentingan pengelolaan atau organisasi oleh pemerintah maupun pihak-pihak lain. Batas wilayah secara geografis sangat jelas dilandasi keputusan politik dan hukum. Wilayah administrasi sering

dianggap lebih penting dari dua tipe lainnya karena lebih sering digunakan sebagai dasar perumusan kebijakan, pembagian wilayah berdasarkan propinsi, kota/kabupaten, kecamatan, dan pedesaan adalah untuk maksud tersebut.

Secara umum pembangunan wilayah juga bertujuan untuk :

1. Memanfaatkan potensi yang ada pada setiap daerah untuk pengembangan wilayah.
2. Mengusahakan agar daerah-daerah yang relatif masih terbelakang dapat berkembang lebih maju.
3. Mengusahakan agar peran wilayah yang relatif terbelakang, bertambah besar dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan nasional.

Tahapan pelaksanaan pembangunan bersangkut paut dengan apa yang direncanakan dapat terbangun/terrealisir untuk masing-masing tahapan biasanya setiap tahapan berjangka waktu yang cukup lama. Pembangunan itu sendiri ada yang berupa aktifitas masyarakat dan ada yang merupakan program yang dibiayai oleh pemerintah. Tahap-tahap perencanaan pembangunan wilayah setidaknya memerlukan unsur-unsur yang berurutan antara lain sebagai berikut:²⁴

²⁴ Tarigon,Robinson M.R.P.2005.*Perencanaan Pembangunan Wilayah*.Jakarta:Bumi Aksara, hal.7-8

1. Gambaran kondisi saat ini dan identitas persoalan, baik jangka pendek maupun jangka menengah dan panjang. Untuk dapat menggambarkan kondisi saat ini dan permasalahan yang dihadapi, mungkin diperlukan kegiatan pengumpulan data, baik data sekunder maupun primer.
2. Tetapkan visi, misi, dan tujuan umum. Tiga hal ini haruslah merupakan kesepakatan bersama sejak awal.
3. Identifikasi pembatas dan kendala yang sudah ada saat ini maupun yang diperkirakan akan muncul pada masa yang akan datang.
4. Proyeksi berbagai variabel yang terkait, baik yang bersifat controllable (dapat dikendalikan) maupun non-controllable (diluar jangkauan pengendalian pihak perencanaan).
5. Tetapkan sasaran yang diperkirakan dapat dicapai dalam kurun waktu tertentu, yaitu berupa tujuan yang dapat diukur.
6. Mencari dan mengevaluasi berbagai alternatif untuk mencapai sasaran tersebut. Dalam hal ini perlu diperhatikan keterbatasan dana faktor produksi yang tersedia.
7. Memilih alternatif yang baik, termasuk menentukan berbagai kegiatan pendukung yang akan dilaksanakan.
8. Menetapkan lokasi dari berbagai kegiatan di wilayah yang akan dilaksanakan.

9. Menyusun kebijakan dan strategi agar kegiatan pada tiap wilayah berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Pembangunan wilayah tidak mungkin terlepas dari apa yang sudah ada saat ini di wilayah tersebut. Aktor (pelaku) pencipta kegiatan wilayah adalah seluruh masyarakat, pemerintah yang ada di wilayah tersebut dan pihak luar yang ingin melaksanakan kegiatan di wilayah itu. Agar dalam perencanaan pembangunan wilayah nantinya berhasil diperlukan beberapa kebijakan untuk mewujudkan keberhasilan pembangunan yaitu:

1. Pembangunan Infrastruktur

Pembangunan infrastruktur dalam pengertian luas meliputi enam bidang diantaranya bidang pendidikan, teknologi, finansial, infrastruktur komunikasi dan transportasi, perlindungan sumber daya alam dan lingkungan. Serta infrastruktur sosial, penyedia sarana ini dimotivasi oleh fungsi negara atau pemerintah untuk mengalirkan manfaat yang lebih banyak kepada wilayah. Fasilitas dasar dan pelayanan disubsidikan melalui bantuan teknis dan alokasi anggaran sehingga lebih efisien untuk mendayagunakan sumber-sumber daya yang ada didalamnya.

2. Kebijakan ekonomi makro dan ekonomi mikro

Kebijakan ekonomi mikro sebenarnya sudah sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, dikarenakan ekonomi mikro sifatnya global dan meluas. Ekonomi mikro lebih ditekankan pada pemanfaatan potensi yang ada di dalam wilayah, serta sumber daya manusia di wilayah tersebut, sehingga ekonomi mikro ini lebih ditujukan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan usaha kecil dan menengah.

3. Kebijakan penata ruang dan pertanahan

Kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan ini hanyalah pada sektor penata ruangan dalam wilayah tersebut, sehingga nantinya dapat dimanfaatkan dengan melihat potensi-potensi yang ada didalam wilayah.

4. Kepemerintahan

Perluasan wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah harus diiringi profesionalisme dalam pelayanan publik dan menangkap aspirasi masyarakat menuju pemecahan masalah dan peningkatan produktivitas. Untuk mendukung itu harus dibangun mekanisme pembinaan aparat yang transparan, mandiri dan yang mengandung insentif bagi individu untuk mengembangkan diri dan organisasinya.

5. Pembangunan kelembagaan

Berjalannya mekanisme kelembagaan yang efektif menuntut adanya kesatuan sistem hukum antara yang lebih tinggi dan yang ada dibawahnya. Ketidakharmonisan ini juga akan menimbulkan ketidakpastian hukum yang dapat menimbulkan malapetaka, kekacauan, akibat terjadi benturan sistem.

Meskipun pengertian pembangunan wilayah yang diungkapkan oleh para ahli sangat bervariasi, tetapi pada dasarnya sama. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pembangunan wilayah merupakan suatu usaha yang dilakukan secara sadar atau sengaja oleh instansi tertentu dan berorientasi pada peningkatan atau perubahan kearah kemajuan oleh sumber daya manusia dalam berbagai aspek secara berkesinambungan, terarah dari suatu kondisi ke kondisi yang lebih baik dari sebelumnya.

6. Infrastruktur

”Infrastruktur” mengacu pada sistem fisik yang menyediakan transportasi, air, bangunan, dan fasilitas publik lain yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia secara ekonomi dan sosial. Infrastruktur adalah fisik dan organisasi struktur dasar dan fasilitas (bangunan misalnya, jalan, pasokan listrik) yang diperlukan untuk

operasi suatu masyarakat atau perusahaan, hal ini mengacu pada infrastruktur sosial dan ekonomi suatu negara.²⁵

Dalam pemahaman sifat infrastruktur sebagai barang publik maka infrastruktur tersebut memiliki sifat eksternalitas positif. Sesuai dengan sifatnya dimana infrastruktur yang disediakan oleh pemerintah, pihak yang menggunakan infrastruktur tidak memberikan bayaran secara langsung atas penggunaan infrastruktur. Intervensi pemerintah untuk pengadaan sangat tinggi, baik itu melalui pengadaan langsung maupun melalui peraturan harga dan perundangan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Secara umum, infrastruktur adalah istilah yang berhubungan maknanya dengan struktur di bawah struktur (structure beneath a structure). Definisi ini mengimplikasikan adanya perbedaan layer (lapisan) dari struktur yang ada, ibaratnya menyediakan support atau layanan (service). Dalam dunia fisik, terminologi infrastruktur kadang merujuk kepada keperluan-keperluan publik, seperti air, listrik, gas, pembuangan air, dan layanan telepon. Gagasan atas sebuah pemisahan kepemilikan (ownership) dan lifecycle (khususnya fase design dan run) adalah mendasari konsep dari infrastruktur.

²⁵ Oxford University Press.2009.*Infrastructure*(online).(Diakses 16 November 2011)
Ditemukan pada :
http://www.askoxford.com/concise_oed/infrastructure

Mengembangkan gagasan dari infrastruktur adalah satu kunci tujuan dari sebuah strategi infrastruktur yang adaptif.²⁶

F. Definisi Konsepsional

Definisi konsepsional adalah unsur yang dipakai para peneliti untuk menggambarkan fenomena alami. Definisi ini merupakan suatu pengertian segala yang menjadi pokok perhatian, yang dimaksudkan sebagai gambaran yang jelas menghindari kesalahpahaman terhadap pengertian atau batasan tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan. Batas bahasan konsepsional dalam penelitian ini adalah :

1. Pemerintah Daerah

Secara konseptual posisi pemerintah daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, bahwa yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁶ Hendratno Hdn.2006. *Definisi Infrastruktur*.Universitas Trisakti.Jakarta

2. Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.²⁷

3. Kebijakan

Kebijakan merupakan seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam rangka memilih tujuan dan bagaimana cara untuk mencapainya.

4. Implementasi Proyek

Implementasi proyek merupakan tindakan dari pemerintah atau swasta (individu / kelompok) untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan dalam agenda kerja. Dalam hal ini implementasi yang dimaksud adalah apa yang terjadi setelah kebijakan ditetapkan yang memberikan otoritas pada suatu program kebijakan, manfaat/suatu bentuk yang jelas (tangible). Pada ininya pengertian implementasi proyek adalah serangkaian kegiatan yang dibuat untuk melaksanakan semua agenda yang diambil.

²⁷ Ketentuan Umum UU 32 Tahun 2004 BAB I Pasal 1 ayat 7

5. Perbaikan dan Peningkatan Infrastruktur Jalan

Perbaikan dan peningkatan yang dimaksud adalah salah satunya pembangunan infrastruktur jalan di Indonesia yang telah menerapkan pembangunan yang berwawasan lingkungan, melalui upaya penyaringan, evaluasi alternative rencana, dan pemanfaatan teknologi ramah lingkungan.

G. Definisi Operasional

Menurut Sofyan Effendi definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel.²⁸,

Indikator-indikator yang merupakan dasar pengukuran variabel-variabel dalam penelitian mengenai Implementasi Kebijakan Perbaikan dan Peningkatan Infrastruktur Jalan Kabupaten Belitung Tahun 2011 adalah sebagai berikut :

1. Implementasi Proyek Perbaikan dan Peningkatan Infrastruktur Jalan Kabupaten Belitung Tahun 2011, khususnya kasus permasalahan internal pada proyek pemeliharaan berkala jalan Air Seruk – Pantai Tanjung Tinggi (Paket II) STA.km 9,25 – km 10,55 Kecamatan Sijuk, Kabupaten Belitung.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Perbaikan

²⁸ Effendi,Sofyan dan Masri Singarimbun,.1989.*Metode Penelitian Suvey*,Jakarta, hal.37.

dan Peningkatan Infrastruktur Jalan Kabupaten Belitung Tahun 2011.

a. Struktur birokrasi

Struktur organisasi yang mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan.

➤ Tolak ukur/indikator : prosedur operasi birokrasi

- Rumit/tidak
- Kompleks/tidak
- Tepat sasaran/ tidak

b. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan.

➤ Tolak ukur/indikator : sosialisasi tujuan dan sasaran kebijakan kepada kelompok sasaran (*target group*).

- Jelas/tidak atau diketahui/tidak sama sekali.
- Lancar/tidak
- Efisien/tidak

c. Sumber daya

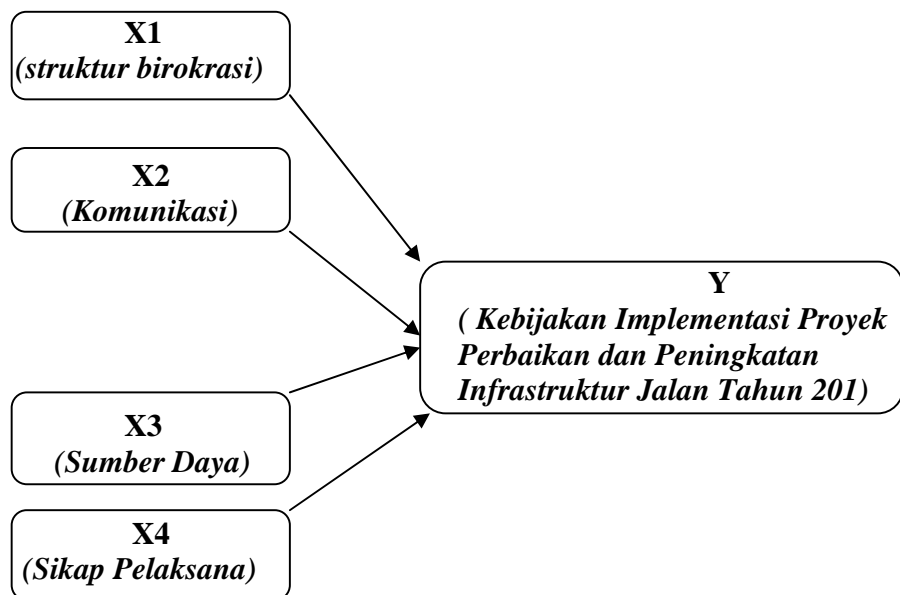
Sumberdaya merupakan faktor penting untuk implementasi kebijakan yang efektif.

➤ Tolak ukur/indikator :

- Cukup dan efisien atau tidaknya keuangan atau sumber daya finansial serta material / peralatan lapangan
 - Kompeten / tidaknya sumber daya manusia, baik pelaksana maupun pekerja di lapangan.
- d. Sikap pelaksana / disposisi dan kecenderungan pelaksana
- Sikap pelaksana memiliki indikator yang spesifik terhadap suatu kebijakan tertentu.
- Tolak ukur/indikator : kelancaran implementasi
- Mendukung atau menghambat.

Gambar 1.4

Diagram variabel X dan Y dalam suatu penelitian, dimana faktor X merupakan faktor yang mempengaruhi faktor Y



H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif dikarenakan dalam penelitian ini berusaha menggambarkan secara sistematis dari situasi, fenomena dan program pelayanan atau penyediaan informasi tentang kehidupan masyarakat. Sehingga nantinya bertujuan untuk mengungkapkan, menggambarkan, melukiskan dan menginterpretasikan secara jelas dan utuh tentang bagaimana kinerja pemerintah daerah Kabupaten Belitung, khususnya Dinas Pekerjaan Umum sebagai pelaksana kebijakan daerah Pemerintah Kabupaten berdasar tugasnya, maka metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif kualitatif.

2. Unit Analisa

Unit analisis bisa dipahami sebagai obyek nyata yang akan diteliti. Biasanya unit analisis ini, terutama dalam penelitian survey adalah individu.

Adapun unit analisa yang digunakan dalam penelitian ini adalah kepala Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Belitung. Selain itu juga untuk mendukung melengkapi data peneliti juga akan menggunakan unit Badan Perencanaan dan Pelaksanaan Daerah

(BAPPEDA) Kabupaten Belitung, pihak Komisi II DPRD Kabupate Belitung, serta pihak konsultan CV. Masa Kreasi Utama.

3. Jenis Data

a. Data Primer

Data primer adalah semua data dan informasi konsep penelitiannya ataupun yang terkait dengannya diperoleh penulis secara langsung dari unit analisa yang dijadikan obyek penelitian penulis.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang penulis peroleh dari sumber-sumber lain yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti oleh penulis dengan mencatat dari buku-buku, artikel-artikel, referensi internet, peraturan-peraturan yang berkaitan dengan evaluasi kinerja kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah Kabupaten Belitung, dan lain- lain yang dianggap masih relevan dengan masalah yang diteliti.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Interview/wawancara

Interview adalah teknik mengumpulkan data dengan cara melakukan wawancara dan bertanya langsung pada obyek penelitian dalam hal ini para pejabat daerah di lingkungan Kabupaten Belitung yaitu Dinas Pekerjaan Umum, Komisi II DPRD Kabupaten Belitung, dan pihak konsultan CV. Masa Kreasi Utama.

b. Observasi

Penulis melakukan observasi langsung ke lingkungan obyek penelitian untuk mendapatkan data yang akurat, teknik ini dilakukan untuk memastikan data dokumentasi akurat atau tidak. Dalam pelaksanaan observasi ini, peneliti fokus terhadap proyek pemeliharaan berkala jalan Air Seruk – Pantai Tanjung Tinggi (Paket II) STA.km 9,25 – km 10,55 Kecamatan Sijuk, Kabupaten Belitung.

c. Dokumentasi/Kepustakaan

Penulis menggunakan teknik dokumentasi untuk mengumpulkan data dengan cara mempelajari dokumen-dokumen yang diperoleh dari berbagai perpustakaan, instansi, pusat data,

badan pusat statistik, ataupun lembaga terkait, sehingga data yang dihasilkan lebih akurat dan terjamin keabsahannya.

5. Teknik Analisa Data

Sesuai dengan tipe penelitian, yaitu deskriptif, maka setelah data yang terkumpul, proses selanjutnya adalah menyederhanakan data yang diperoleh ke dalam bentuk yang mudah dibaca, dipahami dan diinterpretasi yang pada hakekatnya merupakan upaya peneliti untuk mencari jawaban atas permasalahan yang telah dirumuskan. Data yang diperoleh selanjutnya dianalisa secara kualitatif, artinya dari data yang diperoleh dilakukan pemaparan serta interpretasi secara mendalam, sehingga diharapkan dapat diperoleh kesimpulan yang memadai yang bisa digeneralisasikan dengan beberapa tahapan-tahapan yang perlu dilakukan diantaranya :

1. Mengorganisasikan data

Peneliti mendapatkan data langsung dari subjek melalui wawancara mendalam (*indepth inteviewer*), kemudian dibuatkan transkripnya dengan mengubah hasil wawancara menjadi bentuk tertulis. Data yang telah didapat dibaca berulang-ulang agar penulis mengerti benar data atau hasil yang telah didapatkan.

2. Pengelompokan berdasarkan kategori, tema dan pola jawaban

Pada penelitian ini, analisis dilakukan terhadap sebuah kasus yang diteliti. Peneliti menganalisis hasil wawancara berdasarkan pemahaman terhadap hal-hal diungkapkan oleh responden. Data yang telah dikelompokkan tersebut oleh peneliti dicoba untuk dipahami secara utuh dan ditemukan tema-tema penting serta kata kuncinya. Sehingga peneliti dapat menangkap pengalaman, permasalahan, dan dinamika yang terjadi pada subjek.

3. Menguji permasalahan yang ada terhadap data

Pada tahap ini kategori yang telah didapat melalui analisis ditinjau kembali berdasarkan landasan teori yang telah dijabarkan dalam rumusan masalah, sehingga dapat dicocokkan apakah ada kesamaan antara landasan teoritis dengan hasil yang dicapai. Walaupun penelitian ini tidak memiliki hipotesis tertentu, namun dari landasan teori dapat dibuat asumsi-asumsi mengenai hubungan antara konsep-konsep dan faktor-faktor yang ada.

4. Mencari alternatif penjelasan bagi data

Dalam penelitian kualitatif selalu ada alternative penjelasan yang lain. Dari hasil analisis, ada kemungkinan terdapat hal-hal yang menyimpang dari asumsi atau tidak terfikir sebelumnya.

Pada tahap ini akan dijelaskan dengan alternative lain melalui referensi atau teori-teori lain. Alternatif ini akan sangat berguna pada bagian pembahasan, kesimpulan dan saran.

5. Menulis Hasil Penelitian

Dalam penelitian ini, penulisan yang dipakai adalah presentase data yang didapat yaitu, penulisan data-data hasil penelitian berdasarkan wawancara mendalam dan observasi dengan subjek dan significant other, yang dibaca berulang kali sehingga penulis mengerti benar permasalahannya, kemudian dianalisis sehingga didapat gambaran mengenai penghayatan pengalaman dari subjek. Selanjutnya dilakukan interpretasi secara keseluruhan, dimana di dalamnya mencakup keseluruhan kesimpulan dari hasil penelitian.