

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah negara yang terdiri dari ribuan pulau yang tersebar dari sabang sampai merauke, sebagai negara kepulauan maka pemerintah membutuhkan strategi yang tepat untuk mencapai pembangunan yang merata di Indonesia. Tujuan pembangunan nasional telah dituangkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yakni *“Untuk Memajukan Kesejahteraan Umum, Mencerdaskan Kehidupan Bangsa, dan Ikut Melaksanakan Ketertiban Dunia yang Berdasarkan Kemerdekaan, Perdamaian Abadi dan Keadilan Sosial”*.

Tujuan pembangunan di Indonesia adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Salah satu pembangunan yang sangat penting untuk mewujudkan hal tersebut adalah pembangunan infrastruktur. Infrastruktur merupakan hal dasar dalam menggerakkan pertumbuhan ekonomi diantaranya kemudahan akses barang konsumsi kepada konsumen, meningkatkan produktifitas tenaga kerja, kemudahan masyarakat dalam mengakses lapangan pekerjaan dan mengurangi kesenjangan antar wilayah.

Salah satu penyebab ekonomi Indonesia terus tertinggal adalah ”rendahnya investasi infrastruktur, akibat kurangnya infrastruktur, biaya logistik Indonesia menjadi amat mahal, bahkan menjadi salah satu yang tertinggi di dunia, dampaknya, daya saing Indonesia menjadi rendah. Pemerintah saat ini telah melakukan sejumlah terobosan berupa perbaikan regulasi, fiskal, dan

kelembagaan dalam rangka mendorong investasi di bidang percepatan Infrastruktur.

Menurut World Bank menjelaskan bahwa infrastruktur berfungsi untuk mendorong dan mempercepat pembangunan ekonomi dengan meningkatkan akses ke sumber daya dan meningkatkan dampak intervensi kebijakan. Infrastruktur dapat mendukung sektor pendidikan, kesehatan, pengembangan masyarakat, distribusi pendapatan, pekerjaan dan kesejahteraan sosial¹. Sementara itu, Jacoby menyebutkan bahwa ketersediaan layanan infrastruktur seperti transportasi diperlukan untuk mendukung berjalannya distribusi bahan baku dari produsen ke konsumen (pasar), memengaruhi profitabilitas dan daya saing bisnis².

Salah satu kebijakan guna mendukung pembangunan infrastruktur nasional untuk memajukan kesejahteraan umum yaitu melalui otonomi daerah, tujuan kebijakan otonomi daerah di Republik Indonesia dalam menyerahkan suatu kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dengan memberikan kepada pemerintah daerah dalam asas otonomi, terhadap Kepala Daerah (Eksekutif) dan DPRD (Legislatif). Penyerahan otonomi kepada daerah untuk kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan yang diberikan, pemberdayaan dan serta peran secara langsung dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Daerah diharapkan tetap memperhatikan prinsip yang demokrasi, pemerataan, keadilan, potensi dan keanekaragaman yang ada di daerah masing-masing menurut Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014.

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi

¹ The World Bank. 1994. World Bank Development Report 1994 : Infrastructure For Development. New York. Oxford University.

² Jacoby, J. (2002). Stimulus-organism-response reconsidered: An evolutionary step in modeling (consumer) behavior. Journal of Consumer Psychology, 12(1), 51-57.

daerah yang berlaku di Indonesia berdasarkan pada Dalam UU No. 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa pemerintah daerah memisahkan fungsi eksekutif dengan fungsi legislatif. Berdasarkan fungsinya, Pemerintah Daerah (eksekutif) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (legislatif) terdapat hubungan keagenan³. Halim dan Abdullah secara implisit, peraturan perundang-undangan merupakan perjanjian yang disetujui dengan eksekutif, legislatif, dan publik⁴.

Undang-undang tersebut memberikan wewenang kepada daerah yang salah satunya adalah menyusun APBD. Dalam APBD pengalokasian sumber daya merupakan permasalahan yang mendasar dalam penganggaran sektor public dan keterbatasan sumber daya merupakan akar masalah dalam pengalokasian anggaran sektor publik yang dapat diatasi dengan pendekatan ilmu ekonomi melalui berbagai teori. Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal yang rendah yang dikemukakan oleh Abdul Halim.⁵

Belanja modal harus lebih efektif dalam alokasi APBD untuk kesejahteraan masyarakat dimana belanja modal tersebut di dalamnya terdapat pembangunan infrastruktur. Maka, peran penting dari Pemerintah dan DPRD daerah setempat yang harus dilakukan dalam penyusunan anggaran dengan kesepakatan bersama tentang pembangunan infrastruktur, untuk mengatur kebijakan dalam mengalokasikan APBD-Nya berdasarkan peraturan yang sudah ditetapkan dengan jelas dalam peraturan Kementrian Dalam Negeri yang lebih baik dan terstruktur.

Berdasarkan pernyataan-pernyataan di atas, peneliti termotivasi ingin mengetahui seperti apa kerjasama Pemerintah Daerah dan DPRD yang telah diberi kewenangan langsung dari pemerintah pusat dalam menetapkan kebijakan atau

³ Republik Indonesia, Undang – undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

⁴ Halim dan Abdullah, 2006. Hubungan dan masalah keagenan di Pemerintahan Daerah. Jurnal Akuntansi Pemerintah Vol. 2, No 1.

⁵ Halim, Abdul. 2001. Analisis Diskripsi Pengaruh Fiskal Stress pada APBD Pemerintah Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah. KOMPAK. STIE YO. Yogyakarta. 127-146

peraturan daerah yang berhubungan dengan pembangunan infrastruktur di Kabupaten Lamongan. Permasalahan selanjutnya, apakah informasi atau APBD di Kabupaten Lamongan tersebut telah berjalan sesuai dengan realisasi di lapangan guna pendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat dan wujud penerapan pelayanan publik oleh pemerintah daerah.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana proses penyusunan alokasi anggaran untuk pembangunan infrastruktur jalan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lamongan?
2. Bagaimana proses penetapan alokasi anggaran yang dilakukan untuk pembangunan infrastruktur jalan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lamongan?
3. Apakah alokasi anggaran yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah sudah memadai dalam infrastruktur jalan di Kabupaten Lamongan?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses penyusunan alokasi anggaran dari Pemerintah Kabupaten Lamongan terhadap pembangunan infrastruktur jalan.
2. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses penetapan alokasi anggaran dari Pemerintah Kabupaten Lamongan terhadap pembangunan infrastruktur jalan.
3. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui apakah dalam alokasi anggaran infrastruktur jalan sudah memadai sesuai kebutuhan atau belum.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi Pemerintah

Manfaat yang diperoleh untuk pemerintah dalam penelitian ini, dapat menjalankan peran dan wewenang yang baik dan sesuai dengan apa yang sudah ditetapkan dalam peraturan dan tatanan yang sesuai guna untuk memberikan dampak yang positif terhadap masyarakat

2. Bagi Pembaca

Manfaat yang diperoleh untuk pembaca ialah dapat mengetahui dan memahami berbagai proses, penetapan dan pengelolaan anggaran secara terperinci yang digunakan dalam pembangunan infrastruktur jalan. Karena, suatu anggaran merupakan tolak ukur untuk berjalannya sebuah keputusan yang diambil dan juga sebagai dasar dalam mempertanggung jawabkannya. Serta terdapat manfaat yang diperoleh lainnya, yaitu mempelajari wewenang-wewenang yang dimiliki antara eksekutif dan legislatif dalam proses alokasi anggaran.

1.5 Kerangka Konseptual

1.5.1 Anggaran

Anggaran merupakan rancangan keuangan yang terdiri dari suatu daftar-daftar yang terperinci dengan menilai keperluan dari penerimaan dan pengeluaran yang digunakan untuk mengukur kebijakan dalam suatu lembaga atau institusi pemerintah pada jangka waktu tertentu atau dalam kurun waktu jangka pendek, yaitu 1 tahun. Anggaran juga dapat terpenuhi bilamana waktu dan kebutuhan itu dapat dipenuhi dahulu dengan melihat anggaran yang sudah

ada sebelumnya atau mencukupi segala sesuatu dari kebutuhan. Akan tetapi, sejumlah uang yang terkumpulkan selama periode itu dapat berjalan maka tidak akan cukup untuk memenuhi kebutuhan secara menyeluruh. Maka, berhak melakukan kebutuhan secara prioritas terlebih dahulu untuk dikeluarkan. Sehingga, dengan adanya hal tersebut perlu dilakukan hal dalam menjaga waktu dalam pengeluaran untuk memenuhi kebutuhan agar supaya seluruh keperluan pada saat itu dapat berjalan dengan baik.

Berdasarkan penjelasan yang ada, sistem kerja dari sebuah proses untuk penganggaran yang dilakukan dengan baik dan dapat tersampaikan dengan benar, maka melihat dari sisi dimensi persoalan secara realitanya, sebagai berikut :

1. Memilah kebutuhan-kebutuhan yang dipenuhi terlebih dahulu
2. Melihat sumber-sumber yang menerima anggaran
3. Membutuhkan waktu dalam realisasi anggaran secara terbatas
4. Merencanakan kebutuhan atau kegiatan apa saja sebagai target untuk penerimaannya
5. Mengukur kinerja dari pelaksanaan

Dimensi yang disampaikan untuk suatu anggaran dengan pernyataan dari penerima anggaran dan pengeluarannya maka dapat diharapkan anggaran tersebut tetap stabil dalam proses mulai dari rancangan hingga evaluasi pelaksanaannya.⁶

Fungsi dari anggaran yang memiliki fungsi dasar yang dapat dibagi menjadi dua bagian, dengan melihat sisi fungsi kebijakan fiskal dengan fungsi manajemen-Nya dalam mengatur anggaran. Fungsi fiskal yang pertama, anggaran dapat mengatur sebuah alokasi yang akan digunakan

⁶ Fuady, Ahmad Helmy, Dkk. 2002. Memahami Anggaran Publik. Yogyakarta; IDEA Press. Hlm 10

belanja dalam pengadaan barang-barang sesuai kebutuhan dan berbagai jasa publik. Fungsi fiskal yang kedua, dengan melalui anggaran yang sudah ditentukan pemerintah membuat kebijakan anggarannya dengan tujuan agar dapat melakukan pemerataan dan tidak ada kesenjangan di dalam komponen masyarakat. Fungsi fiskal yang ketiga, anggaran menjadi sebuah stabilisasi kebutuhan bilamana terjadi ketidakseimbangannya dari kebutuhan tersebut. Maka, hal yang dapat dilakukan dalam mengatasi hal tersebut dengan melakukan proses mempengaruhi supaya suatu harga dari kebutuhan tersebut dapat stabil kembali dengan memberikan subsidi atau bantuan anggaran yang diberikan.

Fungsi anggaran secara manajemen, dengan memberikan suatu pedoman yang harus dilakukan pemerintah untuk melakukan program-programnya dalam periode yang sedang berjalan. Kedua, anggaran merupakan produk dari aktivitas politik yang dirumuskan bersama antara pihak eksekutif dengan legislatif secara bersama demi kelancaran dari kepentingan masyarakat, sehingga dapat terkontrol sendiri oleh masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan anggaran tersebut. Dan yang ketiga, menjadi sebuah alat kontrol dari kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah.

Anggaran memiliki berbagai prosedur dalam hal untuk pendistribusian anggaran langsung yang dilaksanakan oleh aparatur negara yang memiliki dampak dapat dirasakan langsung oleh masyarakat :

1. Anggaran Daerah dengan Anggaran Negara (Pemerintah Pusat)

Merupakan sebuah proses perumusan anggaran yang disusun langsung oleh pemerintah pusat yang akan diberlakukan untuk pemerintah daerah. Contohnya seperti : Bagi hasil PBB (Pajak Bumi dan Bangunan), Dana Alokasi Umum (DAK), Dana Alokasi Khusus (DAK).

2. Anggaran Daerah dan Pengelolaan oleh Daerah

Merupakan suatu proses pemenuhan anggaran dari daerah kepada masyarakat dengan pengelolaan sepenuhnya dari daerah dan didistribusikan langsung kepada daerahnya sendiri untuk memenuhi berbagai kebutuhan yang ada.⁷

Institusi yang menangani soal pengadaan anggaran dengan peran yang cukup besar dalam mengatur dan mengawasi, proses implementasi dari penganggaran tersebut. Di setiap wilayah Negara Indonesia memiliki wewenang untuk mengatur APBD yang berguna untuk memberikan catatan dalam bursa belanja kebutuhan dalam pemerintah itu sendiri yang ditujukan kepada masyarakat sekitar yang masih membutuhkan kesejahteraan (pekerjaan, kekurangan gaji).

Macam-macam anggaran yang diperoleh dari sebuah pemerintah itu dari pajak daerah, yang seringkali pajak daerah menjadi target utama dalam meningkatkan PAD, ada juga suatu retribusi daerah, semacam pajak daerah akan tetapi retribusi menjadi salah satu cara untuk meningkatkan PAD dengan biaya yang baru atau menaikkan tarif agar lebih mendapatkan keuntungan. Dalam mengelola keuangan untuk realisasi program yang sudah dirumuskan dan tinggal melaksanakannya saja, maka membutuhkan struktur dan komponen yang sudah dilakukan pada APBD. Proses perumusan APBD melalui prosedur dengan relasi antara pihak pemerintah, non-pemerintah, pihak ketiga yang terlibat dalam perumusan ataupun pihak pelaksana yang melaksanakan sebuah program, dengan menghitung segala hal-hal yang menjadi tolak ukur apakah itu sangat relevan untuk dilakukan, dan kemudian dilakukanlah proses evaluasi untuk menilai jalannya program tersebut dapat tersampaikan atau tepat sasaran. Selain dari APBD, PAD, Pajak Daerah ada

⁷ Fuady, Ahmad Helmy, Dkk. 2002. Memahami Anggaran Publik. Yogyakarta; IDEA Press. Hlm 10

juga proses pengelolaan anggaran lagi yaitu DAK (Dana Alokasi Khusus) yang merupakan alokasi kepada daerah yang memerlukan kebutuhan khusus dengan membantu biayanya dengan mempertimbangkan dari APBN.⁸

Karakteristik dalam dinamika proses anggaran, proses anggaran yang kompleks, dan mencerminkan bentuk pembelanjaan serta revenue yang berbeda dan jumlah interaksi partisipasi yang lebih besar. Bagaimanapun terdapat keputusan yang memisahkan hal yang mendasari pola-pola yang sudah diprediksi. Proses anggaran yang kuat tetapi impotent dengan memperhatikan situasi publik yang sedang terjadi, proses anggaran adalah proses yang terstruktur secara formalistis dengan meninjau berbagai tantangan yang terjadi dalam penganggaran, proses dan institusi berbeda telah muncul melalui proses pertumbuhan dimana menambah satu lapisan terhadap yang sebelumnya. Proses penganggaran adalah kompleks tetapi tidak terpecah yang diperoleh bukan hanya dari proses dan institusi, akan tetapi juga diperoleh dari sejumlah variabel-variabel yang mempengaruhi keputusan dan bermacam-macam interaksi di dalamnya.⁹

1.5.2 Kontestasi Politik

Kontestasi merupakan proses dalam berkompetisi untuk memperoleh suatu target atau kekuasaan yang sudah menjadi target utama dengan menjadi yang terbaik dari para pesaingnya. Kontestasi politik pun merupakan aktivitas politik yang dilakukan untuk memperoleh sebuah target mendapatkan kekuasaan pada struktur politik yang menjadi rebutan dan proses mempengaruhi terhadap audiensi yang akan dituju, dengan membawa bekal atau sebuah kepentingan di dalamnya. Kontestasi tersebut mementingkan sebuah kepentingan pribadi dan golongan dengan tujuan yang berbeda-beda.

⁸ Fuady, Ahmad Helmy, Dkk. 2002. Memahami Anggaran Publik. Yogyakarta; IDEA Press. Hlm 27-37

⁹ Wildavsky, Aaron, Dkk. 2012. Dinamika Proses Politik Anggaran. Yogyakarta; Matapena Consultindo

Kontestasi politik tersebut melibatkan proses politik, baik dalam proses lembaga Eksekutif, Legislatif maupun Yudikatif dalam aktivitas politik.

1.5.3 Kebijakan Publik

Menurut Carl Friedrich mengatakan bahwa kebijakan adalah, sebuah bentuk aspirasi yang disampaikan dari masyarakat atau kelompok yang memiliki kepentingan atau yang berusaha menunjang kebaikan bersama, sehingga terjadi interaksi antara pemerintah dengan masyarakat untuk membahas suatu permasalahan. Dengan adanya permasalahan tersebut pemerintah berhak untuk mengkaji atau mengevaluasi untuk menemukan suatu hambatan yang terjadi. Kemudian, merumuskan kebijakan dari berbagai rancangan yang dibahas dalam suatu rapat bersama, dengan tujuan yang disampaikan tersebut dapat terwujud.¹⁰

Kebijakan yang berfungsi sebagai pemilahan aktivitas politik ala montesquieu tentang trias polica, yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dalam tingkatan organisasi, kelompok organisasi sebagai yang merencanakan, seperti Bappenas dan Bappeda, sebagai organisasi yang melaksanakan suatu kebijakan seperti Departemen dan Dinas Teknis, hingga organisasi pengendali, keuangan pemerintah, Inspektorat sebagai pengawas yang mengawasi anggaran tersebut digunakan sebaik mungkin dan tidak terjadi bagi-bagi hasil atau kepentingan pribadi, sebuah unit kerja yang melekat pada lembaga Presiden untuk mengendalikan pelaksanaan pembangunan.

Tipologi dari kebijakan publik ialah merupakan bentuk dari mengembangkan atau menjelaskan asumsi dari beberapa ilmuwan politik dan ilmuwan administrasi publik dengan sejumlah bentuk / tipe (tipologi) umum

¹⁰ Agustino, Leo. 2008. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Bandung; Alfabeta. Hlm 7

untuk membedakan dan mengelompokkan kebijakan-kebijakan publik. Ada lima bentuk/tipe kebijakan publik, yaitu: kebijakan substansial atau kebijakan procedural (substance and procedural policies); kebijakan liberal atau kebijakan konservatif (liberal and conservative policies); kebijakan distributif, kebijakan redistributive, kebijakan regulator, atau kebijakan self regulatory; kebijakan material atau kebijakan simbolis (material and symbolic policies); serta kebijakan collective goods atau kebijakan private goods. Dalam pengembangan untuk memahami bentuk/tipe kebijakan publik yang sangat diperlukan, karena dapat membantu kita dalam mengetahui perbedaan-perbedaan antara kebijakan (policies) dan pengeneralisasian kebijakan.¹¹

1.6 Kerangka Teori

1.6.1 Kebijakan

Berdasar penelitian yang ditulis dengan adanya kebijakan yang disahkan oleh pemerintah daerah dalam wewenang melakukan otonomi daerah. Kebijakan merupakan segala tatanan peristiwa yang menjadi suatu permasalahan dan kemudian pengambilan keputusan untuk menangani permasalahan tersebut dengan tepat dan dapat dipertanggung jawabkan, dengan literatur menyebut kebijaksanaan sebagai kata policy dalam bahasa inggris, ada di dunia birokrasi pemerintahan yang pelaku umumnya adalah birokrat atau politisi yang duduk sebagai pembuat kebijakan sekaligus komandan pelaksanaan kebijakan itu.¹² Sehingga Kebijakan ialah suatu keputusan dari suatu proses politik dengan mekanisme pengembangan yang dilakukan oleh lembaga, badan dan pemerintah.

Menurut David Easton bahwa salah satu ‘otoritas’ dalam sistem politik, yang dimaksud itu merupakan yang berperan penuh dalam

¹¹ Agustino, Leo. 2008. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Bandung; Alfabeta

¹² Danim, Sudarwan. 2005. Pengantar Studi Penelitian Kebijakan. Jakarta; Bumi Aksara

menentukan kebijakan untuk menyelesaikan sebuah permasalahan, ialah para eksekutif dan legislatif dengan menjalankan tugas dan perannya, serta para senior yang sudah pernah melaksanakan proses pembuatan kebijakan, para hakim yang menelaah suatu kebijakan dari bidang hukum, administrator, penasehat, dan lain-lain.¹³

Salah satu kemungkinan adalah para akademisi tersebut menilai bahwa kinerja kebijakan adalah proses yang pasti terjadi di dalam kehidupan publik, tanpa harus disebutkan. Model-Model Implementasi Kebijakan :

1. Model Van Meter dan Van Horn

Model yang paling klasik ini diperkenalkan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975). Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah:

- a. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
- b. Karakteristik agen pelaksana/implementator
- c. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik
- d. Kecenderungan (disposition) pelaksana/implementor

2. Model Mazmanian dan Sabatier

Menurut Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) dalam model ini merupakan implementasi untuk melaksanakan sebuah keputusan dari kebijakan. Model yang dibuat oleh Daniel Mazmanian dan Sabatier ini disebut Model Kerangka Analisis Implementasi (a framework for implementation analysis). Sehingga, Mazmanian-Sabatier menjelaskan secara detail proses dalam implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel, yaitu:

a. Variabel Independen

Melihat dari mudah tidaknya dari masalah yang dapat dikendalikan dengan indikator dari masalah teori dan teknis pelaksanaan di

¹³ Agustino, Leo. 2008. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Bandung; Alfabeta. Hlm 7

lapangan, keragaman objek permasalahan, dan perubahan seperti apa yang akan diinginkan.

b. Variabel Intervening

Kemampuan dari sebuah kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator-indikator dalam meraih kejelasan dan konsistensi dari tujuan dari kebijakan tersebut, dengan menggunakan teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis diantara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana yang memiliki keterbukaan kepada pihak luar, variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publi, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

c. Variabel Dependen

Tahapan dalam proses implementasi kebijakan publik dengan lima tahapan, yaitu: pertama, pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana. Kedua, kepatuhan objek. Ketiga, hasil nyata. Ke-empat, penerimaan atas hasil nyata. Terakhir, kelima, tahapan yang mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan, baik sebagian maupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.¹⁴

Menurut Meriee S. Grindle pendekatan dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Procces*. Menurut Grindle Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (outcomes), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle, dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari 2 hal, yakni :

¹⁴ Nugroho, Riant.2003. Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi. Jakarta; Elex Media Komputindo

- a. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (design) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
- b. Apakah tujuan kebijakan tercapai, dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, pertama dampak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok, kedua tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

1.6.2 Keagenan

Beberapa hal yang diperlukan dalam penelitian maka tahapan yang dilakukan untuk mengalokasikan anggaran dengan baik dan benar, maka diperlukan suatu proses yang membentuk panitia khusus dalam menjelaskan tahapan tersebut. Sehingga, menurut Carr & Brower bahwa model keagenan yang mendasari dalam beberapa asumsi dalam kontak atau hubungan kedua belah pihak ialah: (1) *behavior-based*, yakni prinsipal harus memonitor perilaku agen dan (2) *outcome-based*, yakni adanya insentif untuk memotivasi agen untuk mencapai kepentingan prinsipal atau hasil yang diharapkan. Para teoretisi berpegang pada proposisi bahwa *agents behave opportunistically toward principals*. Oportunisme bermakna bahwa ketika terjalin kerjasama antara prinsipal dan agen, kerugian prinsipal karena agen mengutamakan kepentingannya (agent self-interest) kemungkinan besar akan terjadi.¹⁵

Menurut Moe T.M. yang mengemukakan bahwa pemerintahan terdapat suatu keterkaitan dalam kesepakatan-kesepakatan principal-agent yang dapat ditelusuri melalui proses anggaran: pemilihan-legislatur, legislatur-pemerintah, menteri keuangan-pengguna anggaran, perdana

¹⁵ Carr, Jered B. & Ralph S. Brower. 2000. Principled opportunism: Evidence from the organizational middle. *Public Administration Quarterly* (Spring): 109-138.

menteri-birokrat, dan pejabat-pemberi pelayanan.¹⁶ Hal yang sama dijelaskan juga oleh Gilardi, yang melihat dari sisi hubungan keagenan sebagai hubungan pendelegasian (*chains of delegation*), yakni pendelegasian dari masyarakat kepada wakilnya di parlemen, dari parlemen kepada pemerintah, dari pemerintah sebagai satu kesatuan kepada seorang menteri, dan dari pemerintah kepada birokrasi.¹⁷

1.7 Metodologi Penelitian

1.7.1 Fokus Penelitian

Penelitian ini mencoba mengkaji upaya yang digunakan dalam alokasi dana dalam memenuhi kebutuhan anggaran pembangunan infrastruktur jalan serta kekuatan (*power*) yang terfokuskan dalam kekuasaan yang dimiliki dari sistem pemerintahan pada eksekutif dengan legislatif terhadap tatanan proses alokasi anggaran secara rinci, proses penetapan dan bentuk implementasi anggaran yang digunakan.

1.7.2 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan analisis kualitatif dengan metode penelitian menarik sebuah fenomena yang terjadi dengan melakukan wawancara dengan mencari informasi-informasi yang akan didapatkan dalam pembahasan yang akan diteliti, sebagai gambaran dengan kaitan-kaitan fenomena yang ditemukan secara mendalam dan memperbanyak informasi yang didapatkan, kemudian mendeskripsikan hasil yang telah didapatkan selama proses penggalan data.

¹⁶ Moe, T. M. 1984. The new economics of organization. American Journal of Political Science 28(5): 739-777.

¹⁷ Gilardi, Fabrizio. 2001. Principal-agent models go to Europe: Independent regulatory agencies as ultimate step of delegation. Paper presented at the ECPR General Conference, Canterbury (UK), 6-8 September 2001.

1.7.3 Subyek Penelitian

Penelitian analisis kualitatif menggunakan subyek penelitian informan, maksud dari informan tersebut merupakan seseorang yang memberikan informasi dan jawaban-jawaban yang dirumuskan dalam penelitian dengan fokus penelitian yang digunakan. Dengan subyek yang menguasai dan memahami sesuatu melalui proses inkulturasi, sehingga sesuatu itu bukan sekedar diketahui tapi juga untuk difahami sebagai bekal pembelajaran, seseorang yang tergolong masih berkecimpung atau terlibat pada kegiatan yang diteliti, yang mempunyai kesempatan dan waktu memadai untuk dimintai informasi. Informan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Lamongan

Sekretariat Daerah merupakan unsur pembantu pimpinan Pemerintah Kabupaten yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati. Sekretariat Daerah Kabupaten bertugas membantu Bupati dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan, administrasi, organisasi dan tata laksana serta memberikan pelayanan administrasi kepada seluruh Perangkat Daerah Kabupaten. Sekretaris Daerah untuk kabupaten diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas usul Bupati. Sekretariat Daerah Kabupaten terdiri atas sebanyak-banyaknya 3 Asisten; di mana Asisten masing-masing terdiri dari sebanyak-banyaknya 4 bagian. Tugas Sekretariat Daerah adalah

- a. Mengkoordinasi penyusunan kebijakan daerah.
- b. Mengkoordinasi pelaksanaan tugas satuan kerja perangkat daerah.
- c. Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan daerah.
- d. Pelayanan administratif dan pembinaan aparatur sipil negara pada instansi daerah.
- e. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati terkait tugas dan fungsinya.

2. BPKAD (Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah) Pemerintah Kabupaten Lamongan

Sebagaimana Peraturan Pemerintah Nomor : 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang petunjuk teknis penataan organisasi perangkat daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 Tahun 2010, maka Pemerintah Kabupaten diberikan kewenangan untuk membentuk Perangkat Daerah sesuai kebutuhan dan potensi daerah yang bersangkutan.

Berdasarkan ketentuan diatas Pemerintah Kabupaten Lamongan telah membentuk Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Lamongan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 5 Tahun 2016 tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah Kabupaten Lamongan yang ditindak lanjuti dengan Peraturan Bupati Lamongan Nomor 83 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Lamongan.

Dalam melaksanakan Kedudukan, tugas pokok dan fungsi Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah dan mempunyai tugas “Merumuskan kebijakan teknis dan strategis, melaksanakan urusan pemerintahan dan pelayanan umum, pembinaan dan pelaksanaan tugas dibidang Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah“

Untuk melaksanakan tugas yang sudah ditentukan, maka Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Lamongan, mempunyai fungsi :

1. Perumusan kebijakan teknis dan strategis dibidang pengelolaan keuangan dan aset daerah.
2. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum dibidang pengelolaan keuangan dan aset daerah.
3. Pembinaan dan pelaksanaan tugas dibidang pengelolaan keuangan dan aset daerah.
4. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi diatas, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Lamongan terdapat susunan organisasi yang terdiri dari :

1. Kepala Badan
2. Sekretariat
3. Bidang Anggaran
4. Bidang Perbendaharaan
5. Bidang Akuntansi
6. Bidang Aset
7. UPT Badan
8. Kelompok Jabatan Fungsional

3. BAPPEDA (Badan Perencana Pembangunan Daerah) Pemerintah Kabupaten Lamongan

Dalam rangka pelaksanaan tugas desentralisasi di bidang Perencanaan Pembangunan Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) memiliki peranan yang cukup besar dalam menentukan arah, kebijakan serta prioritas pembangunan di Pemerintah Daerah. Penataan kelembagaan dan organisasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 04 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah.

Berdasarkan Peraturan Bupati Lamongan Nomor 19 Tahun 2017, Kedudukan, Tugas dan Fungsi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan adalah sebagai berikut :

a. Kedudukan dan Tugas

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan sebagai unsur perencana penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang mempunyai tugas merumuskan kebijakan teknis dan strategis, melaksanakan urusan pemerintahan dan pelayanan umum, pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang perencanaan pembangunan, pengembangan, dan evaluasi perencanaan daerah.

b. Fungsi

Dalam melaksanakan tugas, Bappeda mempunyai fungsi :

- 1) Perumusan kebijakan teknis di bidang perencanaan pembangunan, pengembangan dan evaluasi perencanaan daerah.
- 2) Koordinasi penyusunan perencanaan pembangunan daerah meliputi penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah.
- 3) Koordinasi penyusunan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan serta penyelenggaraan sinkronisasi perencanaan pembangunan.
- 4) Koordinasi penyusunan indikator keberhasilan perencanaan pembangunan daerah.
- 5) Koordinasi pelaksanaan pengelolaan data perencanaan pembangunan, pengembangan, dan evaluasi perencanaan daerah yang menjadi kewenangan daerah.
- 6) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sementara, berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Lamongan, Susunan Organisasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah terdiri dari:

A. Kepala Badan

B. Sekretariat

Membawahi :

1. Sub Bagian Program dan Evaluasi
2. Sub Bagian Keuangan
3. Sub Bagian Umum

C. Bidang Ekonomi

Membawahi :

1. Sub Bidang Pertanian
2. Sub Bidang Perekonomian
3. Bidang Pengembangan Usaha

D. Bidang Fisik dan Prasarana

Membawahi :

1. Sub Bidang Prasarana Wilayah
2. Sub Bidang Perhubungan dan Penanaman Modal
3. Sub Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup

E. Bidang Sosial dan Pemerintahan

Membawahi :

1. Sub Bidang Pendidikan dan Kebudayaan
2. Sub Bidang Kesejahteraan Sosial
3. Sub Bidang Pemerintahan.

F. Bidang Data, Evaluasi dan Pelaporan

Membawahi :

1. Sub Bidang Data dan Informasi
2. Sub Bidang Evaluasi dan Pelaporan
3. Sub Bidang Program Pembangunan

G. UPT Badan

H. Kelompok Jabatan Fungsional.

4. Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Pemerintah Kabupaten Lamongan

Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kabupaten Lamongan dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan nomor 3 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga kemudian ditindak lanjuti dengan Peraturan Bupati Lamongan nomor 27 tahun 2008 tentang Kedudukan, Tugas dan Fungsi Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kabupaten Lamongan. Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kabupaten Lamongan berkedudukan sebagai unsur Pelaksana Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala Dinas, berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

a. Visi dan Misi

Visi Dinas PU Bina Marga Kabupaten Lamongan yakni “Terwujudnya kebinamargaan yang mantap ” maka keberadaan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kabupaten Lamongan sebagai perangkat Daerah merupakan komponen utama bagi Pemerintah Kabupaten Lamongan dalam mewujudkan masyarakat Lamongan yang Dinamis, mandiri dan responsive terhadap perubahan, dan lebih meningkatkan kesejahteraannya dengan terpenuhinya infrastruktur yang layak dan memadai.

Visi tersebut diatas, juga mengandung konsekwensi agar Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kabupaten Lamongan lebih tanggap dalam menyingkapi dinamika perubahan keadaan kearah penyelenggaraan Pemerintahan yang lebih terarah, terencana, terpadu, efektif dan efisien dan diharapkan dapat menumbuhkan komitmen seluruh komponen unit kerja Dinas PU Bina Marga Kabupaten

Lamongan menuju Pemerintahan yang baik, mampu menjadi akselerator dalam pengelolaan sumber daya dan prestasi kerja (Kinerja) organisasi.

Misi, Dinas PU Bina Marga Kabupaten Lamongan ditetapkan sebagai berikut :

1. Menjaga kemantapan kondisi jalan untuk mendukung kegiatan perekonomian masyarakat guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat.
2. Meningkatkan klasifikasi dan kualitas jalan untuk mendukung pengembangan wilayah perkotaan dan pedesaan secara adil dan merata.

b. Tugas Pokok

Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kabupaten Lamongan mempunyai tugas pokok melaksanakan kewenangan Otonomi Daerah Kabupaten dalam rangka pelaksanaan tugas desentralisasi dibidang Pekerjaan Umum Bina Marga. Dalam melaksanakan tugas, Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kabupaten Lamongan mempunyai fungsi :

1. Perumusan kebijakan teknis bidang Pekerjaan Umum Bina Marga.
2. Penyusunan rencana teknis pembangunan dan rehabilitasi, pemeliharaan dan pemantauan.
3. Penyelenggaraan pembangunan dan pemeliharaan jalan dan jembatan.
4. Pembinaan, pengawasan dan pengendalian teknis pembangunan, pemeliharaan dan pemanfaatan jalan dan jembatan.
5. Penyuluhan dan pemberian perijinan sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan kepala daerah.
6. Pelaksanaan analisis dan evaluasi tentang peranan dan status jalan dan jembatan.
7. Pelaksanaan pengawasan fungsional bidang pekerjaan umum binamarga.

8. Pembinaan, pengawasan, pengendalian dan pemeliharaan peralatan / perbekalan serta pemberdayaannya.
9. Pelaksanaan ketatausahaan dan rumah tangga dinas.
10. Pengendalian Pelaksanaan tugas Unit Pelaksana Teknis (UPT).
11. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh kepala daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

5. DPRD Komisi C Kabupaten Lamongan

Komisi merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan anggota DPRD yang anggotanya semua anggota DPRD kecuali yang menjadi pimpinan DPRD.

Tugas dan wewenang Komisi adalah :

- a. Memastikan terlaksananya kewajiban Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan kewajiban lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Melakukan pembahasan rancangan Perda.
- c. Melakukan pembahasan rancangan keputusan DPRD sesuai dengan ruang lingkup tugas Komisi.
- d. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda sesuai dengan ruang lingkup tugas Komisi.
- e. Membantu Pimpinan DPRD dalam penyelesaian masalah yang disampaikan oleh Bupati dan/atau masyarakat kepada DPRD.
- f. Menerima, menampung, dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
- g. Mengupayakan peningkatan kesejahteraan rakyat di Daerah.
- h. Melakukan kunjungan kerja, konsultasi, dan studi komparasi Komisi atas persetujuan Pimpinan DPRD.
- i. Mengadakan rapat kerja dan rapat dengar pendapat.
- j. Mengajukan usul kepada Pimpinan DPRD yang termasuk dalam ruang lingkup bidang tugas Komisi.

- k. Memberikan laporan tertulis kepada Pimpinan DPRD tentang hasil pelaksanaan tugas Komisi dalam satu masa sidang.

Komisi C bertugas untuk melaksanakan urusan pembangunan yang memiliki ruang lingkup meliputi : Pekerjaan Umum dan Tata Ruang, Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman, Lingkungan Hidup, Energi dan Sumberdaya Mineral, Pertanian, Pangan, Kelautan, Perikanan, dan Kehutanan, Perhubungan, Komunikasi dan Informatika.

6. Bagian Administrasi Pembangunan Pemerintah Kabupaten Lamongan

Bagian pembangunan adalah unsur staf yang dipimpin oleh seorang Kepala Bagian yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Asisten Ekonomi dan Pembangunan.

Bagian Pembangunan mempunyai tugas pelaksanaan penyiapan perumusan kebijakan, koordinasi, pembinaan, pengendalian, dan pemberian bimbingan teknis dalam penyelenggaraan bidang administrasi pembangunan, meliputi penyusunan program, pengendalian, monitoring, evaluasi dan pelaporan. Tugas Pokok Bagian Administrasi Pembangunan yaitu :

- a. Bagian Administrasi Pembangunan sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 ayat (1) huruf c angka 3 mempunyai tugas menyiapkan perumusan kebijakan, mengkoordinasikan pelaksanaan tugas dan fungsi, pemantauan dan evaluasi program kegiatan, penyelenggaraan pembinaan administrasi dan sumberdaya, penyusunan dan pengendalian program, monitoring dan evaluasi administrasi, pelaksanaan dan kebijakan pembangunan.

- b. Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bagian Administrasi Pembangunan mempunyai fungsi :
1. Penyiapan perumusan kebijaksanaan dalam penyelenggaraan bidang administrasi pembangunan, meliputi penyusunan program, pengendalian, monitoring, evaluasi dan pelaporan.
 2. Penyiapan pelaksanaan koordinasi, pembinaan, pengendalian dan pemberian bimbingan teknis administrasi pembangunan.
 3. Pelaksanaan bimbingan teknis di bidang administrasi pembangunan.
 4. Penyusunan pedoman dan petunjuk teknis pelaksanaan administrasi pembangunan meliputi penyusunan program, pengendalian, monitoring, evaluasi dan pelaporan.
 5. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Asisten Ekonomi dan Pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

7. Fraksi DPRD

Fraksi adalah pengelompokan anggota DPR sesuai dengan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum. Lebih lanjut ditegaskan dalam Tatib tersebut bahwa fraksi bersifat mandiri.

Tugas dan wewenang Fraksi :

- a. Menyalurkan dan memperjuangkan aspirasi masing-masing anggota fraksi.
- b. Menentukan dan mengatur segala sesuatu yang menyangkut urusan fraksi.
- c. Meningkatkan kualitas, kemampuan, efisiensi dan efektifitas kerja para anggota.

- d. Memberikan pandangan umum tentang pengambilan keputusan persetujuan atau penolakan atau kebijakan yang lain.
- e. Memberikan pertimbangan kepada pimpinan DPRD mengenai hal-hal yang dianggap perlu berkenaan dengan bidang tugas DPRD baik diminta atau tidak diminta.

1.7.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah secara observasi dan wawancara terhadap informan yang sudah ditentukan, dan juga beberapa data utama yang diperoleh melalui tahapan wawancara secara mendalam dengan menggunakan pedoman wawancara terhadap subjek yang telah ditentukan. Selain data utama yang digunakan, peneliti juga dalam hal ini mencari berbagai sumber-sumber data lain yang mungkin akan dijadikan sebagai data tambahan, misalnya sumber literasi seperti buku, jurnal, skripsi, tesis; sumber informasi seperti koran, majalah, internet.

1.7.5 Teknik Analisis Data

Analisis data yang digunakan ialah menggunakan metode kualitatif dengan melakukan penelitian yang mendeskripsikan hasil-hasil data yang diperoleh dari berbagai sumber-sumber yang ditentukan oleh peneliti, serta memaparkan konsep-konsep yang digunakan dan menganalisis rumusan masalah sebagai pedoman bahwa penelitian tersebut benar terjadi dan fakta di lapangan dengan melihat kelebihan dan kekurangan pada penelitian tersebut.