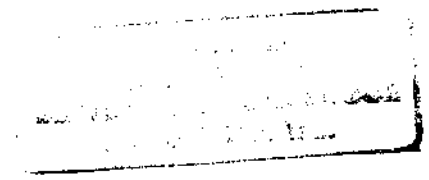


BAB I PENDAHULUAN



1.1 Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah memberikan kewenangan dan kekuasaan yang lebih luas kepada kepala daerah untuk menjalankan pemerintahan jika dibandingkan dengan masa sebelumnya. Kewenangan dan kekuasaan yang sebelumnya terpusat pada pemerintah pusat sebagian besar didelegasikan pada daerah. Implikasi positifnya adalah memudahkan kepala daerah menjalankan pemerintahan. Implikasi negatifnya adalah kedudukan kepala daerah sangat kuat dalam pemerintahan di daerah.

Pemilihan kepala daerah langsung atau biasa dikenal dengan pilkadal merupakan agenda pemerintah yang telah ditetapkan melalui Undang-Undang No 32 tahun 2004 dan PP No 6 tahun 2005. Mulai bulan Juni 2005 penyelenggaraan pemerintah dan politik di tingkat lokal mengalami pergeseran, bahkan perubahan yang luar biasa¹. Para kepala daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) yang sebelumnya dipilih secara tidak langsung oleh anggota parlemen daerah (DPRD Provinsi untuk memilih gubernur dan DPRD Kabupaten/Kota untuk memilih bupati/walikota), sejak Juni 2005 dipilih secara langsung oleh rakyat melalui proses pilkadal. Rakyat yang pada era sebelumnya hanya menerima kepala daerah pilihan parlemen daerah karena tidak bisa menyalurkan aspirasinya secara

¹ Asfar, Muhammad., dalam Marjan, Kacung ., *Demokratisasi di Daerah: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*. PuSDeHAM dan Pustaka Eureka. Surabaya, 2006, hal 1.

langsung hanya sebagai penonton, berubah menjadi pelaku dan penentu kepala daerah. Sebaliknya parlemen daerah yang sebelumnya memiliki kewenangan besar dalam menentukan kepala daerah, tiba-tiba hanya sebagai penonton. Proses ini merupakan transformasi yang dilaksanakan Bangsa Indonesia dalam melaksanakan proses lanjut kerangka kelembagaan di dalam berdemokrasi.

Kepala Daerah (Bupati/Walikota, Gubernur) merupakan pemimpin eksekutif tertinggi di tingkat lokal Kabupaten/Kota/Provinsi. Kepala daerah memegang peran utama dalam menjalankan pemerintahan di tingkat lokal. Keberhasilan pembangunan, kemajuan masyarakat sangat dipengaruhi dengan visi dan misi kepala daerah yang memimpinya. Seorang kepala daerah bisa dikatakan sebagai “raja kecil” di daerah yang merupakan implikasi dari diberlakukannya otonomi daerah.

Pada pilkadal yang telah dilaksanakan di beberapa kabupaten dan kota, menurut catatan Lingkaran Survei Indonesia (LSI), incumbent yang ikut di dalam pilkadal 60 persen terpilih kembali. Ini berarti, probabilitas dari para incumbent untuk terpilih kembali cukup besar². Pada Provinsi Jawa Timur dari 12 incumbent yang mengikuti pilkadal secara langsung pada tahun 2005, hanya 4 yang gagal menjadi kepala daerah pada periode ke dua yaitu Bupati Jember, Bupati Ponorogo, Bupati Trenggalek, dan Bupati Pacitan³. Berikut adalah data pilkadal tahun 2005-2006 di Jawa Timur:

² Ibid, hal 100.

³ Ibid, hal 102.

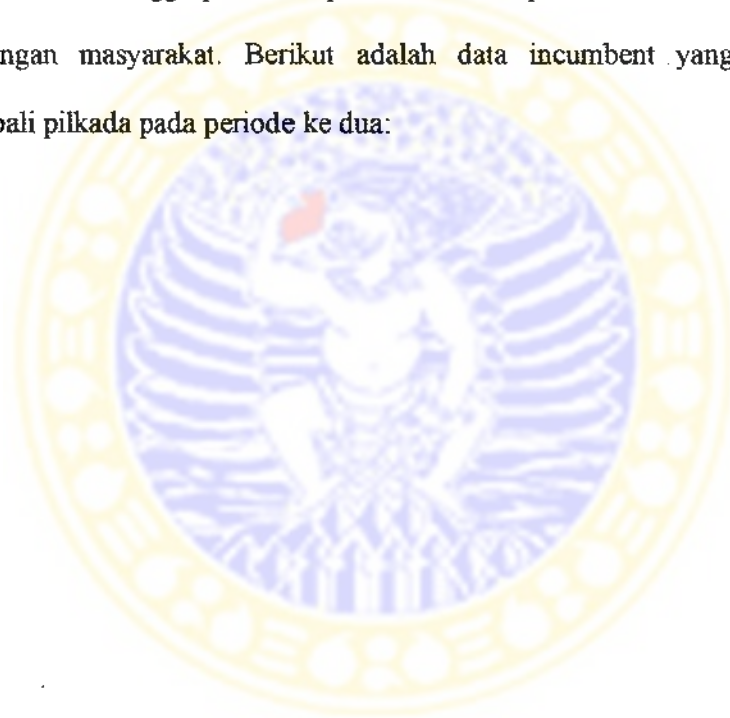
Tabel 1.1

**Rekapitulasi Hasil Perhitungan Pasangan Calon KDH dan WKDH Terpilih
di Tingkat KPUD Kabupaten/Kota Pada Pemilihan Kepala Daerah dan
Wakil Kepala Daerah Tahun 2005-2006 di 20 Kabupaten /Kota
Provinsi Jawa Timur**

No	Kabupaten/Kota	Nama Pasangan Calon	Usulan Parpol	Jumlah Suara
1	Kab. Ngawi	Dr Harsono Ir. Budi Sulistiyono	P. Golkar dan PDIP	241.859 56,71%
2	Kab. Situbondo	Dr. H. Ismunaso Drs. H. Suroso, MPd,MM	PPP	138.859 40,67%
3	Kab. Ponorogo	H. Muhadi Suyono,SH,MSi Amin	PPP	222.647 45,27%
4	Kab. Banyuwangi	Ratna Ani Lestari,SE,MM Yusuf Nur Iskandar,SH,MH	Partai Non Parlemen	311,653 44,14%
5	Kab. Sumenep	KH.Moh.Ramdlan Siraj,SE,MM Drs.Moch Dahlan,MM	PPP dan PNUI	247,939 44,14%
6	Kab. Jember	Ir. MZA Djalal, M.Si Kusen Andalas, S.SIP	PKB dan PDIP	608.053 58,55%
7	Kab. Gresik	Drs. KH. Robbach Ma'sum H. Sastro Suwito, S.H,M. Hum	PKB, PKS	237,446 43,19%
8	Kota Surabaya	Drs. Bambang Dwi Hartono, MPd Drs, Arif Afandi	PDIP	492,999 51,34%
9	Kediri	Ir. H. Sutrisno, MM H. Sulaiman Lubis, S.Ag MM	PDIP, PKB	573,481 79,81%
10	Kab. Lamongan	H. Masfuk, SH Drs. H.M. Tsalist Fahmi Zaka	PAN	350,594 52,92%
11	Kota Blitar	Drs. H. Djarot Saiful Hidayat, MSi Ir. Endro Hermono	PDIP, PNI M, PIB, PSI, PPP PAN, PBB, PPDK, PDS	47,416 69,34%
12	Kab. Trenggalek	H. Soeharto Mahsun Isma'il, S.Ag	PAN, PKS, PKB P. Patriot, P. Merdeka	187,592 51,54%
13	Kab. Mojokerto	Dr. Achmady, MSi, MM Drs. H. Suwandi, MM	PKB, PDI P, P. Golkar	439,917 87,30%
14	Kab. Malang	Sujud Pribadi, S.Sos, MSc Drs. Rendra Kresna, BCKU, SH, M.Hum	P. Golkar, PDIP	788,033 66,89%
15	Kota Pasuruan	H. Aminurokhman, SE, MM H. Pidjo Basuki	PKB, PDI P, PNI P. Golkar	51,497 58,98%
16	Kab. Sudoarjo	Drs. Win Hendarso, MSi H. Saiful'llah, SH	PKB, PAN, PBB PKS, PNI M	223,099 23,01%
17	Kab. Blitar	H. Herry Nugroho, SE, MM Drs. H. Arief Faudi, MM, MH	PKB, PAN, PBB, PKS, PNI M	223,099 23,01%
18	Kab. Pacitan	H. Sujono H.G. Soedibyo	P. Demokrat	150,669 49,27%
19	Kab. Tuban	Haeny Relawati Lilik Soehardjono	P. Golkar	327,805 51,75%
20	Kab. Sampang	-	-	-

Sumber data: KPU Propinsi Jawa Timur Tahun 2006 data diolah

Berdasarkan data pada tabel 1.1 tersebut diatas di Provinsi Jawa Timur dari 19 kali pelaksanaan Pilkada terdapat 10 orang kepala daerah incumbent yang memenangkan pilkadal menjadi Bupati/Walikota untuk periode yang kedua. Kewenangan manajemen keuangan APBD oleh kepala daerah dalam pemerintahan dapat dipergunakan untuk mempertahankan kekuasaan. Pilihan program dan proyek pembangunan dipilih serta diimplementasikan dengan menggunakan skala-skala prioritas yang bertujuan meningkatkan kepercayaan masyarakat sehingga pada saat pilkada calon kepala daerah incumbent mendapat dukungan masyarakat. Berikut adalah data incumbent yang memenangkan kembali pilkada pada periode ke dua:



Tabel 1.2

Incumbent Yang Berhasil Mempertahankan Kekuasaannya Pada Periode Ke Dua Di Kabupaten /Kota Provinsi Jawa Timur Tahun 2005-2006

No	Kabupaten/Kota	Nama Pasangan Calon	Usulan Parpol	Jumlah Suara
1.	Kab. Sumenep	KH. Moh. Ramdhan Siraj, SE, MM Drs. Moch Dahlan, MM	PPP dan PNUI	247,939 44,14%
2.	Kab. Gresik	Drs. KH. Robbach Ma'sum H. Sastro Suwito, S.H, M. Hum	PBB, PKS	237,446 43,19%
3.	Kota Surabaya	Drs. Bambang Dwi Hartono, MPd Drs, Arif Afandi	PDIP	492,999 51,34%
4.	Kediri	Ir. H. Sutrisno, MM H. Sulaiman Lubis, S. Ag MM	PDIP, PKB	573,481 79,81%
5.	Kab. Lamongan	H. Masfuk, SH Drs. H.M. Tsalist Fahmi Zaka	PAN	350,594 52,92%
6.	Kab. Mojokerto	Dr. Achmady, MSi, MM Drs. H. Suwandi, MM	PKB, PDI P, P. Golkar	439,917 87,30%
7.	Kab. Malang	Sujud Pribadi, S. Sos, MSc Drs. Rendra Kresna, BCKU, SH, M. Hum	P. Golkar, PDIP	788,033 66,89%
8.	Kota Pasuruan	H. Aminurokhman, SE, MM H. Pidjo Basuki	PKB, PDI P, PNI M P. Golkar	51,497 58,98%
9.	Kab. Sidoarjo	Drs. Win Hendarso, MSi H. Saiful'illah, SH	PKB, PAN, PBB PKS, PNI M	223,099 23,01%
10.	Kab. Tuban	Haeny Relawati Lilik Soehardjono	P. Golkar	327,805 51,75%

Sumber data: KPU Propinsi Jawa Timur Tahun 2006 data diolah

Fenomena kemenangan incumbent pada periode ke dua melalui pilkadal sangat menarik untuk dikaji, yaitu bagaimana mereka mempertahankan kekuasaannya dan kebijakan apa saja yang diambil incumbent dalam periode pemerintahannya yang pertama. Pengkajian seperti ini menarik dari sisi politik lokal dan kebijakan publik. Berdasarkan data dari 10 incumbent yang menang kembali pada pemilihan kepala daerah periode ke dua (tabel 1.2), terdapat satu wilayah kabupaten yang sangat menarik untuk diteliti yaitu kabupaten Tuban. Proses pilkadal di Kabupaten Tuban menarik dikaji karena pertama ada paradoks di kabupaten Tuban dalam proses kemenangan kepala daerah incumbent yang membedakan dengan wilayah kabupaten lain, tahun 1999 Golkar hanya

memperoleh suara urutan ke 3 namun Haeny Relawati Rini Widyastuti dapat menjadi ketua DPRD. Kedua adanya paradoks dimana posisi PDIP-PKB kuat baik di DPRD maupun di maupun dalam pemilihan kepala daerah akan tetapi yang menjadi kepala daerah Kabupaten Tuban periode 2001-2005 justru Haeny Relawati Rini Widyastuti yang berangkat dari Partai Golkar. Ketiga pada APBD Kabupaten Tuban tahun anggaran 1999 dibanding dengan tahun anggaran 2005 jika dilihat peningkatannya sekitar 200% hal ini cukup tinggi jika dibandingkan dengan kabupaten lain.

Pada penelitian ini akan dianalisis kebijakan APBD Kabupaten Tuban tahun 2001-2005 yang tertuang dalam 5 perda APBD dan 5 perda perubahan APBD dalam pembentukan citra untuk mempertahankan kekuasaan. Adapun perda APBD selama periode pemerintahan Bupati Haeny Relawati Rini Widyastuti 2001-2005 adalah sebagai berikut: Perda No 6 Tahun 2001, Perda No 1 Tahun 2002, Perda No 25 Tahun 2002, Perda No 32 Tahun 2003, Perda No 9 Tahun 2004; selanjutnya perda perubahan APBD 2001-2005 adalah sebagai berikut: Perda No. 9 Th. 2001, Perda No. 24 Tahun 2002, Perda No 22 Tahun 2003, Perda No 8 Tahun 2004, Perda No 8 Tahun 2005. Pada Perda No 6 Tahun 2001 perngesahannya masih dilakukan oleh bupati sebelumnya H. Hindarto karena tahun 2001 merupakan masa transisi pergantian kepala daerah Kabupaten Tuban. Analisis ini bertujuan untuk mengetahui proses pembentukan citra kepala daerah melalui alokasi dan distribusi APBD. Alokasi dan distribusi APBD selama 5 tahun pemerintahan kepala daerah Haeny Relawati Rini Widyastuti tersebut akan dilihat daerah kecamatan mana saja yang paling banyak menyerap anggaran

APBD untuk bidang pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan selanjutnya dianalisis dengan membandingkan hasil perolehan suara pilkadal.

Penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan pilkadal pernah dilakukan oleh Kuni Zakiyah Pasca Sarjana Unair Ilmu-Ilmu Sosial tahun 2005 yang berjudul “Diramika Politik Lokal Menjelang Pilkada di Jember”. Penelitian ini memfokuskan pada dinamika politik lokal calon kepala daerah yang kesemuanya (tiga pasang calon) dari birokrasi (*eksekutif*). Kesimpulan dari penelitian ini adalah elit birokrasi memiliki sumber daya kekuasaan dan materi dan jaringan yang kuat dengan kelompok-kelompok modal yang mempunyai kepentingan dengan pencalonan elit birokrasi. Penelitian lain dilakukan oleh Bambang Wahyu Nugroho Dosen Fisipol UMY⁴ berjudul Kemenangan Kandidat Incumbent Dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung. Penelitian ini dilakukan di Bantul Yogyakarta. Kesimpulan dari penelitian ini adalah bahwa kemenangan Incumbent memang sudah diramalkan mengingat popularitas calon pasangan yang maju jadi Bupati dan wabup. Sebagaimana telah dipaparkan diatas penelitian ini akan melihat upaya incumbent membentuk citra dalam mempertahankan kekuasaan melalui kebijakan publik alokasi dan distribusi APBD di Kabupaten Tuban pada tahun anggaran 2001-2005.

⁴ Jurnal Riset Daerah Volume IV No.3 Desember 2005

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana upaya incumbent mempertahankan kekuasaan melalui kebijakan publik di kabupaten Tuban?
2. Sejauh mana upaya incumbent mempertahankan kekuasaan melalui kebijakan publik berhasil?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Menjelaskan upaya incumbent mempertahankan kekuasaan melalui kebijakan publik di kabupaten Tuban.
2. Menjelaskan sejauh mana upaya incumbent mempertahankan kekuasaan melalui kebijakan publik berhasil.
3. Menjelaskan korelasi antara kebijakan publik yang diimplementasi berupa pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan dengan perolehan suara calon bupati incumbent.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Penelitian ini dapat bermanfaat untuk memberikan kontribusi bagi pengembangan Ilmu Administrasi Negara dalam kajian Kebijakan Publik.
2. Secara praktis penelitian ini guna mengetahui bagaimana pilihan kebijakan yang dibutuhkan masyarakat sehingga kepala daerah mendapatkan dukungan dalam pilkada.
3. Bermanfaat untuk mengetahui sejauh mana kebijakan publik yang berpihak untuk kepentingan masyarakat.



1.5 Kerangka Teori

Kekuasaan merupakan bagian terpenting dari politik. Konsep kekuasaan yang diajukan disini adalah kemampuan mempengaruhi orang lain agar secara suka rela mau mengubah sikap dan prilakunya atau juga diartikan sebagai *coercion, force dan authority*⁵. Kekuasaan begitu dibutuhkan atau merupakan keharusan dalam penyelenggaraan kehidupan politik, karena hanya dengan kekuasaan dari suatu sistem politiklah akan muncul kebijakan yang mengikat seluruh masyarakat yang kemudian mewujudkan keteraturan sosial.

Pada sebuah kehidupan negara, bangunan kehidupan politik yang ada adalah sebuah susunan kekuasaan yang terinstitusi ke dalam lembaga-lembaga resmi. Sistem politik yang dianut oleh sebuah negara mempengaruhi bentuk struktur kekuasaan. Secara umum struktur yang terdapat dalam suatu sistem politik terdiri dari kelompok-kelompok kepentingan, partai-partai politik, badan legislatif, birokrasi dan badan yudikatif⁶. Selanjutnya ada yang memilah struktur politik ini menjadi struktur politik yang bersifat informal dan formal. Indonesia menganut sistem demokrasi presidensial, dimana struktur politik formalnya adalah lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif termasuk kelompok birokrasi yang berfungsi sebagai pelaksana kebijakan politik yang diambil oleh pemerintah⁷. Lembaga-lembaga tersebut memiliki kekuasaan dalam artian wewenang bersifat otoritatif yang berbeda, kekuasaan tertinggi ada pada lembaga legislatif yang

⁵ Surbakti, Ramlan, Memahami Ilmu Politik, Grasindo, Jakarta, 1992, hal 57.

⁶ Kantraprawira Rusadi, Sistem Politik Indonesia, Suatu Model Pengantar, Sinar Baru, Bandung, 1988, hal 45.

⁷ Sastroatmojo, Sadjiono. Prilaku Politik, IKIP Press, Semarang, 1995, hal 111.

berfungsi sebagai legislasi, anggaran dan pengawas⁸ sedangkan lembaga eksekutif atau bertindak *chek and balance*. Struktur politik informal adalah proses politik diluar pemerintahan seperti kelompok kepentingan, asosiasi-sosiasi ekonomi dan sebagainya.

Sistem yang dianut diatas pada kenyataannya banyak mengalami distorsi. Selama Orde Baru distorsi kekuasaan banyak dilakukan oleh lembaga-lembaga formal tersebut, khususnya lembaga eksekutif. Presiden malalui institusi birokrasinya bertindak sebagai pembuat keputusan tunggal yang tidak terkontrol oleh institusi manapun. Berdasarkan hal ini kekuasaan bisa dinggap sebagai dominasi dan eksploitasi seseorang atau kelompok atas seseorang atau kelompok lain. Kekuasaan memungkinkan kelompok-kelompok dan individu-individu yang memegang untuk mempertahankan dominasinya terhadap masyarakat dan untuk mengeksploitasinya; tetapi kekuasaan juga dianggap sebagai pelindung kemakmuran umum dan kepentingan umum (*common good*) dari tekanan dan tuntutan kelompok-kelompok kepentingan yang khusus⁹.

Penganut suatu pandangan yang lain, kekuasaan ditentukan oleh status sosial seseorang. Individu-individu dan kelas-kelas tertindas, orang-orang miskin, orang yang malang dan orang yang tidak puas dan tidak setuju bahwa kekuasaan tidak menjamin ketertiban melainkan menyembunyikan dominasi pemegang hak istimewa yang sedikit jumlahnya. Bagi mereka (kaun tertindas) kekuasaan adalah perjuangan atau pergolakan individu-individu dan kelompok-kelompok yang aman, makmur dan puas mendapatkan bahwa masyarakat harmonis dan bahwa

⁸ Lihat UU 32 Tahun 2004, Pemerintahan Daerah, Pasal 41.

⁹ Durvergen, Maurice, Partai Politik dan Kelompok-Kelompok Penekan, Bina Aksara, Jakarta, 1981, hal 27.

kekuasaan mempertahankan ketertiban sosial yang sah. Bagi bangsa barat, pergolakan politik adalah kotor dan tidak terhormat. Mereka yang melibatkan dirinya di dalam kekuasaan hanyalah mengejar kepentingan sendiri-sendiri. Dengan melemahkan dan mendemoralisir musuh-musuh sedemikian rupa, mereka menjamin keuntungan mereka sendiri, setiap depolitisasi menguntungkan orde mapan, *status quo* dan *konservatisme*¹⁰.

Berdasarkan pada realitas tersebut dapat dikatakan bahwa politik senantiasa ambivalen. Kekuasaan institusional dari masyarakat pada setiap saat dan setiap tempat adalah dominasi kelompok tertentu atas kelompok yang lain. Apa yang dituliskan sebelumnya merupakan upaya kelompok tertentu untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan demi kerugian yang lain. Pada saat yang sama, kekuasaan juga menjamin ketertiban sosial tertentu, sejenis integrasi dari semua orang di dalam komunitas demi kepentingan umum¹¹. Perbandingan unsur yang satu dan yang lain bersifat fluktuatif sangat besar menurut waktu dan suasana dari suatu negara kepada yang lain. Konsep-konsep lain yang mengiringi konsep kekuasaan adalah konsep *authority* (wewenang) dan *legitimacy* (keabsahan).

1.5.1.1 Kewenangan dan Legitimasi

Kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan memiliki kewenangan dan legitimasi. Kewenangan adalah kekuasaan yang memiliki keabsahan (*legitimate power*), sehingga memiliki hak moral untuk memutuskan suatu

¹⁰ Ibid, hal 28

¹¹ Ibid, hal 28

kebijakan atau menyuruh orang lain, sementara kekuasaan tidak selalu memiliki keabsahan¹², secara spesifik didefinisikan sebagai pemegang hak moral untuk *sosial order*, membuat kebijakan, membuat keputusan atas isu-isu yang relevan dan bertindak sebagai pemimpin. Authority (wewenang) juga didefinisikan sebagai kekuasaan yang dilembagakan¹³, sementara Lasswel dan Kaplan mengartikan authority (wewenang) sebagai kekuasaan formal dan menurut Andrain wewenang mempunyai hubungan erat dengan nilai, norma dan simbol-simbol eksploitatif masyarakat¹⁴.

Wewenang memerlukan *legitimasi*, yaitu pengakuan dan penerimaan masyarakat atas hak moral pemimpin. Legitimasi merupakan hubungan antara pemimpin dan yang dipimpin. Pada masyarakat modern yang kompleks, legitimasi diperoleh melalui prosedur atau aturan yang disepakati. Merujuk pada pemikiran Weber, kepemimpinan yang hadir dalam proses semacam ini adalah kepemimpinan legal rasional, sementara legitimasi yang diperoleh dalam proses semacam ini adalah legitimasi prosedural. Selama orde baru, legitimasi yang diperoleh adalah legitimasi prosedural, karena sepenuhnya didukung oleh prosedur-prosedur yang telah disepakati, yaitu mandat MPR yang terdiri dari wakil-wakil yang dipilih melalui proses pemilihan umum, meskipun proses-proses prosedural tersebut banyak dimanipulasi. Ketika prosedur manipulatif tersebut runtuh akibat krisis ekonomi, pemimpin hasil pemilihan umum selama orde baru mengalami krisis legitimasi luar biasa. Keadaan dimana terjadi krisis legitimasi

¹² Surbakti., Ramlan, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta, 1992, hal 96.

¹³ Ibid, hal 70

¹⁴ Andrain, Charles F, *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial*, diterjemahkan oleh Luqman Hakim, Tiara Wacana. Yogyakarta. 1992, hal 54.

yang tinggi dalam sebuah sistem pemerintahan dalam pandangan Przeworsky disebut “hilangnya legitimasi”¹⁵.

Przeworsky juga berpendapat bahwa ada beberapa ancaman bagi rezim otoritarian dan memungkinkan liberalisasi yaitu kehilangan legitimasi, tidak dapat merekonsiliasikan diri secara internal, dan sejumlah faksi memutuskan untuk menarik dukungan kelompok-kelompok luar. Dengan demikian pemerintah terdisintegrasikan ke dalam dua blok, serta tekanan asing untuk “mengenakan wajah demokrasi” yang membawa pada kompromi-kompromi¹⁶.

Bila sebuah rezim kehilangan legitimasi, maka harus mereproduksinya atau rezim akan jatuh. Analisa Max Weber dalam Przeworsky dituliskan bahwa setiap “sistem (dominasi) berupaya untuk memapankan dan menanamkan keyakinan terhadap legitimasinya” atau bahwa “kebutuhan umum yang dapat terlihat dari setiap kekuasaan untuk menjustifikasikan diri sendiri” dan bahwa “setiap sistem dominasi tak akan dapat mempertahankan diri tanpa keyakinan ini”. Weber juga menyatakan kemungkinan bahwa tidak setiap kasus penundukan diri pada orang-orang yang berada dalam posisi kuasa pada dasarnya diarahkan oleh keyakinan ini. Loyalitas mungkin diperagakan oleh semua kelompok dan individu secara hipokrit pada landasan yang sepenuhnya oportunis, atau dijalankan dalam praktik untuk alasan-alasan kepentingan pribadi material. Pendapat lain kemungkinan tunduknya seseorang karena kelemahan dan kepasrahan karena tidak ada alternatif yang diterima.

¹⁵ Przeworsky, Adam, *Hambatan-Hambatan Transisi Menuju Demokrasi*, kumpulan makalah dalam buku *Transisi Menuju Demokrasi Tinjauan dari Berbagai Perspektif*, LP3ES, Jakarta, 1993, hal 45.

¹⁶ *Ibid*, hal 80.

Masalahnya, bagaimana bila sebuah rezim otoritarian runtuh karena kehilangan legitimasi namun tidak ada rezim alternatif yang tersedia, yakni tidak ada alternatif koheren terorganisir secara politik. Apa yang akan terjadi, pertanyaan tersebut merupakan pertanyaan terbuka yang hanya bisa dijawab berdasarkan fakta empiris, tidak bisa diramalkan secara pasti. Transisi politik yang demikian memunculkan suatu bentuk ketidakpastian, implikasinya dapat berakhir pada penguasaan kembali rezim lama dengan “baju baru”, bisa pula berakhir pada konflik-konflik antar golongan yang tak berkesudahan.

Legitimasi kewenangan diperoleh maupun dipertahankan melalui berbagai cara. Usaha melegitimasi kewenangan dapat dilakukan dengan cara melalui simbol-simbol atau berusaha memanipulasi kecenderungan-kecenderungan moral, emosional, tradisi dan kepercayaan serta nilai-nilai budaya pada umumnya dalam bentuk simbol. Melalui prosedur-prosedur yang telah ditetapkan seperti pemilihan langsung yang jujur dan adil serta melalui cara materiil dengan menjanjikan memberikan kesejahteraan kepada masyarakat¹⁷

Legitimasi diperoleh bila seseorang memiliki sumber daya (aset kemampuan). Andrain¹⁸ mengungkapkan bahwa ada lima tipe sumber daya yaitu fisik, ekonomi, normatif, personal, personal dan ahli. Pandangan tersebut dapat dilihat sebagai berikut:

¹⁷ Surbakti., Ramlan, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta, 1992, hal 96.

¹⁸ Andrain, Charles F, *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial*, diterjemahkan oleh Luqman Hakim, Tiara Wacana, Yogyakarta. 1992, hal 102.

Tabel 1.3
Lima Tipe Sumber Daya

Tipe sumber kekuasaan	Contoh	Motivasi untuk mematuhi
Fisik (kekerasan)	Ancaman, teror dan senjata	Mematuhi karena takut
Ekonomi	Kekayaan, barang, jasa dan pendapatan.	Termotivasi untuk mendapatkan sebagian harta kekayaan.
Normatif	Moralitas, kebenaran dan tradisi religius.	Pengakuan atas hak moral seseorang.
Personal	Kharisma pribadi, daya tarik, persahabatan, kasih sayang dan popularitas	Mengidentifikasi diri dengan seseorang yang memiliki sumber ini.
Ahli	Informasi, pengetahuan, intelegensi dan keahlian teknis	Merasa bahwa memiliki keahlian teknis

Sumber: Charles F Andrain, *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial*, diterjemahkan oleh Luqman Hakim, Tiara Wacana, Yogyakarta. 1992, hlm. 102

Konsep-konsep mengenai kekuasaan, wewenang dan legitimasi diatas untuk menjelaskan bagaimana elit-elit lokal, terutama elit birokrasi (incumbent) berusaha memperoleh kembali dan mempertahankan kekuasaan dan wewenang serta legitimasi sebagai pemimpin masyarakat lokal atau sebagai bupati/walikota dengan mengerahkan segala daya yang dimiliki. Proses dinamika politik Dari usaha-usaha tersebut akan diperoleh data mengenai kecenderungan elit untuk menggunakan sumber daya tertentu daripada sumber daya yang lain untuk memperoleh legitimasi rakyat. Dari sini pula bentuk legitimasi akan diketahui apakah legitimasi yang diperoleh hanya prosedural sebagaimana legitimasi yang diperoleh pemerintah orde baru atau legitimasi substansial dengan kecenderungan

mengerahkan sumberdaya normatif sebagaimana yang dikemukakan Andrain. Sebab pilkada tidak semata sebagai proses pelebagaan partisipasi bagi masyarakat lokal, melainkan juga merupakan arena perebutan kekuasaan yang memiliki wewenang dan legitimasi.

1.5.1.2 Elit Kekuasaan

Model elit kekuasaan digunakan untuk menjelaskan pola hubungan penguasa dengan massa, meski lazimnya dalam sistem demokrasi, kekuasaan itu tersebar secara plural dan merata. Tetapi pada faktanya bahwa model elit adalah paling sesuai untuk menjelaskan distribusi kekuasaan dalam masyarakat Tuban sebagai setting penelitian ini dan untuk lebih jauh memahami elitisme birokrasi dalam proses pencalonan kepala daerah. Model ini mengasumsikan bahwa kekuasaan hanya terkonsentrasi pada beberapa orang atau kelompok tertentu saja. Hanya sedikit orang atau kelompok yang memiliki sumber-sumber kekuasaan seperti material, keahlian, wewenang, intelegensi dan kedudukan dibandingkan yang lain yang jumlahnya lebih besar¹⁹. Beberapa pemikir yang menggunakan model ini adalah Thomas R. Dye, C. Wright Mills, Pareto, Guetamo Mosca dan Robert Michells.

Thomas R. Dye menjelaskan bahwa hirarkhi kekuasaan dalam suatu masyarakat terbagi atas tiga tingkatan. Tingkatan yang teratas terdiri dari sekelompok kecil orang yang memiliki wewenang untuk membuat keputusan-keputusan penting bagi setiap orang dibawahnya. Tingkat menengah relatif kecil

¹⁹ Merget, Martin N, *Elite Masses, Introduction to Political Sociology*, New York: D. Van Nostrad Company, 1981. hal 64

dari tipe-tipe individu menengah yang memberikan perhatian baik berupa pikiran maupun diskusi-diskusi mengenai pemerintahan dan tingkat terakhir adalah massa yang tidak memiliki kekuasaan untuk mengontrol atau mengawasi elit teratas. Studi tersebut didasarkan atas studinya dan muridnya terhadap eselon teratas kepemimpinan di Amerika Serikat sejak tahun 1972. Dalam investigasinya, ditemukan bahwa separuh dari industri bangsa, komunikasi-komunikasi, transportasi dan aset-aset bank dikendalikan oleh orang-orang yang menempati eselon teratas. Mereka secara langsung mengendalikan 40 % sumber dana swasta dan 50 % dana pemerintah. Kemudian kurang dari 250 orang mengendalikan pos-pos yang paling berpengaruh dalam lembaga eksekutif, legislatif dan cabang-cabang hukum pemerintah federal. Artinya kekuasaan di Amerika Serikat terkonsentrasi di tangan kekuasaan elit yang memiliki kendali paling besar terhadap program-program dan aktivitas-aktivitas politik, ekonomi, budaya, keilmuan dan institusi-institusi pemerintah, kemudian dibawahnya ialah orang-orang yang berfikir dan mendiskusikan pemerintah Amerika. Mereka terdiri dari para senator, lembaga-lembaga perwakilan, gubernur-gubernur, hakim-hakim, peloby dan pimpinan partai. Kemudian orang-orang diluar kriteria diatas yang jumlahnya paling besar (*massa*) pada tingkat yang paling bawah.

Menurut C. Wright Mills, Elit kekuasaan terdiri dari individu-individu yang tergabung dalam kesatuan kelompok kecil yang memiliki kontrol atas politik dan ekonomi serta mengalokasikan nilai-nilai dan kepercayaan-kepercayaan. Kelompok kecil ini menempati posisi teratas dalam piramida kekuasaan. Tetapi elit ini memiliki perhatian terhadap kebebasan-kebebasan sipil, mengikuti

kemampuan prinsip-prinsip konstitusional dan berupaya melindungi yang dipimpinnya. Bisa dikatakan elit bukan seorang diktator²⁰.

Keputusan-keputusan elit ini menjadi keputusan pemerintah, oleh karena itu posisi elit adalah posisi teratas dalam struktur masyarakat atau dalam negara. Elit kekuasaan bisa berbeda antara negara satu dengan negara lain tergantung pada sistem dan situasi yang dihadapi oleh negara-negara tersebut, dalam sistem monarkhi, elit kekuasaan adalah para bangsawan di lingkungan kerajaan. Pada sistem demokrasi elit kekuasaan bisa ditangan para anggota legislatif, eksekutif atau para senator tetapi bisa juga di tangan eksekutif saja atau bahkan klik antara eksekutif-militer-korporate sebagaimana hasil studi mengenai elit penguasa di Amerika Serikat. Hasil studi disimpulkan bahwa klik antara elit eksekutif, elit militer, elit ekonomi ada pada posisi pemimpin tertinggi.

Para elit eksekutif di gedung putih, Washington disebut sebagai "pemain" yang berperan aktif dalam kehidupan domestik, dari meregulasi kehidupan bisnis sampai inspeksi pakaian tidur anak-anak, aktifitas-aktifitas tersebut tergantung dunia korporasi. Karena dukungan para pebisnis akan membantu berbagai bentuk subsidi-subsidi, perlindungan dan jaminan-jaminan terhadap warga negara Amerika. Pada saat yang sama, kondisi Amerika saat itu sedang mengalami perang dingin dengan Unisoviet, telah menempatkan elit militer pada posisi yang strategis dalam menentukan kebijakan luar negeri. Elit militer mengalami peningkatan prestise dan kekuasaan. Kebijakan luar negeri yang dihasilkan oleh

²⁰ Lihat, www.Google.com mengenai "Power Elite" hal 3 dengan tema "Charateristics of the Power Elite".

elit militer Amerika di Pentagon selama perang dingin misalnya, larangan pembuatan persenjataan nuklir.

Pareto membagi elite ke dalam dua kelompok yaitu elit pemerintah yaitu mereka yang memainkan peran penting dalam pemerintahan dan elit non pemerintah yaitu mereka yang memiliki sumber daya kekuasaan dan kemampuan individual tetapi tidak memiliki jabatan di pemerintah seperti kalangan seniman dan pebisnis²¹. Elite pemerintah mendapatkan kekuasaan melalui koersi, kekuatan dan pemilihan yang curang. Hubungan dua kelompok elit ini Pareto sebut dengan "singa" dan "rubah". Mereka yang jatuh ke kelompok elit lain dilindungi dengan kecenderungan-kecenderungan psikologi tertentu. Pareto melabeli hal tersebut dengan label "pengurangan atau residu". Dari sini kita melihat suatu orientasi psikologis fundamental dalam tesis Pareto. Perubahan dari satu kelompok elit ke kelompok elit lain merupakan "sirkulasi elite" yang tidak memberi harapan besar massa untuk naik ke posisi elit. Oleh karena piramida kekuasaan hanya terbagi dua, elit penguasa yang terdiri dari dua kelompok elit dan massa yang jumlahnya jauh lebih besar.

Mosca secara esensial sama dengan Pareto, perbedaan diantara keduanya Pareto mendasarkan elit pada variabel irasional dan psikologis, sementara Mosca lebih menekankan pada faktor-faktor struktural dan organisasional. Bagi Mosca kekuasaan kelas pengatur dihasilkan dari terorganisasinya kelompok minoritas melawan kelompok mayoritas yang tidak terorganisir, sehingga sulit bagi kelompok mayoritas untuk mencounter elite atau kelompok pengatur yang

²¹ Merger, Martin N, *Elite Masses, Introduction to Political Sociology*, New York: D. Van Nostrand Company, 1981, hal 64

minoritas. Mosca juga mengenalkan sub elite, ia menggambarkan sub elite terdiri atas para intelektual, teknokrat, manajer dan kelompok-kelompok profesional.

Meskipun faktor struktural lebih utama dalam pandangan Mosca mengenai elite, seperti Pareto, dia terlalu menitik beratkan pada pentingnya karakteristik-karakteristik personal "superior" intelektual, material, moral dari minoritas pengatur yang hal tersebut tidak dimiliki oleh mayoritas masyarakat. Karakteristik tersebut merupakan atribut-atribut yang sangat berpengaruh dalam masyarakat dimana para elite tinggal²².

Mosca juga menyetujui suatu signifikansi kontrol dari sumber-sumber nilai, yang ia sebut sebagai "kekuatan sosial" kekuatan moral tersebut bisa berupa skill atau bentuk-bentuk lain seperti material dan moral. *Social force* ini merupakan hal utama dalam suatu masyarakat pada moment apapun dalam sejarahnya. Banyak yang menyamakan bahwa sosial force mosca tak ubahnya "kepentingan-kepentingan" yang direpresentasikan oleh berbagai kelompok-kelompok dan pemimpin-pemimpin. Dalam masyarakat Amerika misalnya, kelompok bisnis dan nilai-nilai umum dari properti dan keuntungan sebagai kesatuan dalam sistem bisnis adalah hal utama *social force* dalam masyarakat bisnis, begitu pula kelompok-kelompok lain. Posisi elit merupakan mereka yang paling mudah memperoleh akses terhadap sosial force dan kemudahan tersebut bisa menguatkan kembali kekuasaannya. Dengan demikian pula, elit memiliki organisasi-organisasi atribut-atribut personal dan sosial force yang mana dengan kombinasi tersebut menjamin keberlangsungan mereka di puncak hirarkhi politik.

²² Mosca, Guetano, *The Rulling Class*, New York, Free Press, 1962, hal 53.

Sementara menurut Robert Michels²³ elite pengatur tercipta oleh struktur organisasi sosial modern. Struktur organisasi sosial modern tersebut tergantung kompleksitas masyarakat, lebih jauh Michels menjelaskan:

“ The apathy of masses and their need for guidance has as its counterpart in the leaders a natural greed for power. Thus the development of democratic oligarchy is accelerated by the general characteristics of human nature. What was initiated by the need for organization, administration and strategy is completed by psychological determinism²⁴”.

Penjelasan Michels tersebut menunjukkan bahwa pemimpin secara alami memiliki kekuasaan karena massa bertindak apatis disisi lain massa membutuhkan pemimpin. Organisasi merupakan kebutuhan masyarakat modern yang semakin kompleks, akan tetapi pada perkembangannya secara alami, organisasi tersebut dipimpin oleh oligarki demokratis-melalui determinasi psikologis.

Terdapat empat alasan mengapa antara yang memerintah dan yang diperintah terdapat kesenjangan²⁵ pertama, alasan administratif, setiap organisasi mesti mempunyai pembagian tugas, spesialisasi dan keperluan bagi pengarahan terspesialisasi. Hanya pemimpin yang memiliki keahlian dan kompetensi administrasi untuk pelaksanaan tugas-tugas terspesialisasi tersebut. Kedua alasan kultural, yaitu para elit tersebut memiliki tingkat pendidikan yang lebih tinggi dari pada masyarakat umum. Ketiga, alasan psikologis yaitu pemimpin organisasi tergantung pada sikap hormat, kepasifan dan keapatian masyarakat umum, para pemimpin juga mengidentifikasi diri mereka dengan jabatan atau lembaga

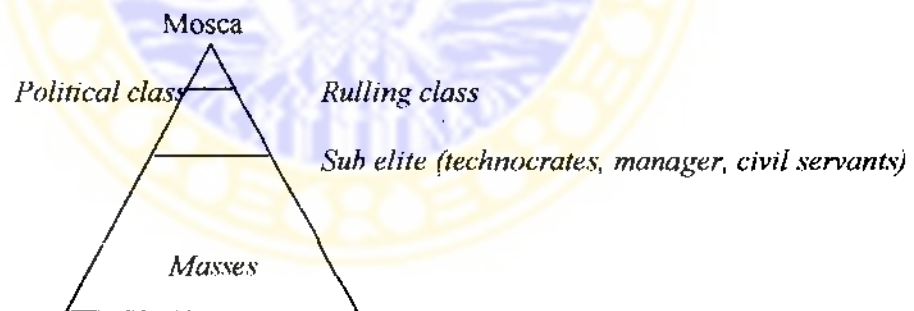
²³ Michels Robert., Partai Politik dan Oligarki Besi, diterjemahkan oleh Daniel Dakidhae, LP3ES, 1988, hal 70

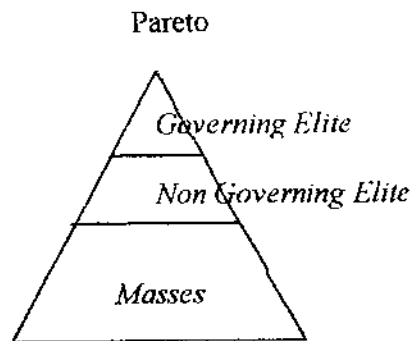
²⁴ Ibid, hal 205

²⁵ Michells, Robert., Partai Politik dan Oligarki Besi, diterjemahkan oleh Daniel Dakidhae, LP3ES, 1988, hal 70

sehingga serangan terhadap mereka berarti serangan terhadap organisasi. Keempat alasan taktis, yaitu dalam situasi krisis (misalnya peperangan) pemerintah oligarki banyak mendapatkan dukungan dari masyarakat umum.

Fokus studi Michels ialah organisasi-organisasi yang berkembang pada masyarakat modern, terutama organisasi politik. Berdasarkan hasil studi Michels disebutkan bahwa organisasi yang besar cenderung menyerahkan monopoli kekuasaan kepada para pemimpinnya. Setiap organisasi partai yang telah mencapai kerumitan tertentu, menuntut adanya sejumlah orang tertentu yang mengabdikan semua aktifitasnya untuk tugas partai. Namun konsekuensi birokrasi yang meningkat akan memunculkan konsentrasi kekuasaan konservatisme birokrasi dan bukannya ketaatan terhadap ideologi atau pembelaan kepentingan anggotanya. Konservatisme birokrasi yang menjadi karakter pemimpin partai ini dia sebut sebagai “ hukum besi oligarki”. Piramida struktur kekuasaan model elit dapat digambarkan sebagai berikut:





Pola hubungan penguasa dan massa di Kabupaten Tuban dapat dijelaskan dengan elaborasi teori elite dari Mosca dan Pareto. Secara garis besar penguasa di Kabupaten Tuban hanya oleh sedikit orang yang selanjutnya disebut elit kekuasaan. Elit kekuasaan tersebut berasal dari pemerintah dan non pemerintah dimana elit kekuasaan tersebut menguasai akses-akses politik, ekonomi dan sumber daya lain. Setidaknya terdapat tiga modal dimana elit ingin menduduki sebagai kepala daerah yaitu modal politik (*political capital*), modal sosial (*social capital*) dan modal ekonomi (*economical capital*)²⁶.

1.5.2 Kebijakan Publik

Untuk dapat menciptakan suatu keadaan masyarakat yang sejahtera salah satu cara yang harus diambil oleh pemerintah adalah dengan membuat suatu kebijakan publik. Setiap kebijakan negara harus selalu berorientasi pada kepentingan publik (*public interes*)²⁷. Kebijakan publik dapat diartikan sebagai suatu program yang diproyeksikan dari tujuan-tujuan, nilai-nilai dan praktik-

²⁶ Marijan, Kacung ., *Demokratisasi di Daerah: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, Pusdeham dan Pustaka Eureka, Surabaya, 2006, hal 1

²⁷ Irvan Islamy, 1994, *Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, hal 10

3) Masalah yang kompleks yang dinyatakan dan dilaksanakan oleh pemerintah.

Berdasarkan beberapa definisi diatas, Irfan Islami mendefinisikan kebijakan negara (*public policy*) sebagai "serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah, yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat". Seorang analisis kebijaksanaan yang cukup representatif untuk disebut adalah R.J. Parker yang mendefinisikan kebijaksanaan negara sebagai suatu tujuan tertentu, serangkaian aset tertentu atau tindakan yang dilakukan pemerintah pada suatu waktu tertentu dalam kaitannya dengan subyek atau sebagai respon terhadap suatu kondisi kritis dan perlu untuk segera ditangani dan diselesaikan. W.I. Jenkin (1978) mengartikan kebijakan negara sebagai:

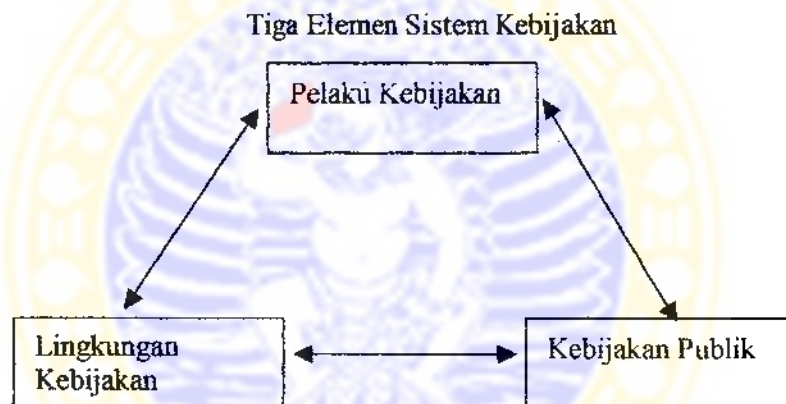
"Serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seseorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih serta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi, dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan, kekuasaan dari pada aktor tersebut".³¹

Dengan demikian, kebijaksanaan negara memiliki batasan waktu dan lingkungan serta dalam suatu batas kewenangan dari suatu aktor-aktor politik atau pemerintah dan merupakan suatu respon terhadap suatu kondisi atau permasalahan tertentu yang berusaha ditangani atau diselesaikan. Pada penelitian ini kebijakan publik merujuk pada pendapat W.I. Jenkin yaitu Serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seseorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih serta cara-cara untuk

³¹ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi ke Implementasi kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1991 hal 14

mencapainya dalam suatu situasi, dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan, kekuasaan dari pada aktor tersebut. Pengertian ini dipilih dengan pertimbangan tema, dimana untuk menjelaskan upaya incumbent mempertahankan kekuasaan melalui kebijakan publik.

Terdapat tiga elemen dalam sistem kebijakan yang saling berinteraksi. Sebuah sistem kebijakan (*policy sistem*) atau seluruh pola dimana kebijakan dibuat mencakup hubungan timbal balik antara tiga unsur yaitu kebijakan publik, pelaku kebijakan, lingkungan kebijakan.³²



Sumber: William N. Dunn, Pengantar Analisa Kebijakan Publik, edisi II Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1998, hal 109

Interaksi ketiga elemen tersebut akan menentukan tujuan kebijakan atau kebijakan itu sendiri. Uraian dari ketiga unsur itu adalah pertama pelaku kebijakan yaitu pihak-pihak baik individu atau kelompok baik pemerintah maupun non pemerintah yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Mereka dapat mempengaruhi sekaligus dipengaruhi oleh kebijakan tersebut. Kedua lingkungan

³² William N. Dunn, Pengantar Analisa Kebijakan Publik, edisi II Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1998, hal 109.

kebijakan yaitu merupakan bidang-bidang kehidupan masyarakat yang dapat atau perlu dipengaruhi oleh pelaku kebijakan. Ketiga kebijakan publik itu sendiri yaitu serangkaian pilihan tindakan pemerintah untuk menjawab tantangan atau memecahkan masalah kehidupan masyarakat.

Penjelasan tersebut akan memberikan gambaran bahwa suatu kebijakan merupakan usaha-usaha dari pemerintah sebagai penentu akhir dari kebijakan untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai, dimana tujuan tersebut ditentukan oleh banyak faktor yang dapat digolongkan dalam ketiga unsur diatas. Ketiganya kemudian mempengaruhi arah kebijakan publik dalam usaha mencapai tujuan. Tujuan yang ingin dicapai pemerintah adalah menciptakan tata pemerintahan yang baik.

Arah kebijakan yang dipilih oleh pemerintah dalam hal ini kepala daerah (*incumbent*) menentukan karir politik pada periode selanjutnya. Pada literatur ekonomi politik, posisi incumbent dalam kontestasi pemilu, termasuk didalamnya pilkada secara langsung sangat menguntungkan. Calon yang bermaksud mempertahankan posisinya itu disebut sebagai “*opportunistic*” atau “*office motivated*”³³. Melalui posisinya para incumbent itu akan berusaha membuat kebijakan-kebijakan yang diarahkan untuk memberi kesan kepada para pemilih bahwa mereka menaruh perhatian yang besar kepada rakyat. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Anthony Downs³⁴ pemerintah akan berusaha memanfaatkan kekuasaan yang dimilikinya, khususnya kekuasaan didalam mengalokasikan dan

³³ Drazen 2000, hal 220 dalam Marijan, Kacung., *Demokratisasi di Daerah: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, Pusdeham dan Pustaka Eureka, Surabaya, 2006, hal 101.

³⁴ Downs, Anthony, 1959, 52 dalam Marijan, Kacung., *Demokratisasi di Daerah: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*. Pusdeham dan Pustaka Eureka, Surabaya, 2006, hal 101.

mendistribusikan kekuasaan, untuk memperoleh simpati dari para pemilih. Lebih lanjut Topo Susanto³⁵ menambahkan bahwa kedudukan incumbent yang ikut dalam bursa pemilihan kepala daerah pada periode ke dua diuntungkan oleh empat hal: pertama *incumbent* dapat memanfaatkan program-program dan anggaran pemerintah, baik dari pusat maupun daerah untuk meningkatkan popularitasnya; kedua *incumbent* dapat memanfaatkan relasi dengan pejabat pusat dan serta daerah serta aparat birokrasi di bawahnya; ketiga *incumbent* bisa memanfaatkan peraturan mengenai kampanye yang kurang jelas; keempat kurang memadainya perundang-undangan yang mengatur mengenai dana kampanye. Sebagai penguasa di daerah, para *incumbent* tidak hanya memiliki akses langsung terhadap APBD, mereka juga mempunyai akses kuat dengan para pemilik modal.

Pada pilkadal rakyat/pemilih merupakan pelaku dan penentu kemenangan kepala daerah. Terdapat dua tipe pemilih dalam pilkadal yaitu *pertama* pemilih yang bercorak rasional dan *kedua* pemilih yang bercorak paternalistik. Pemilih rasional merupakan pemilih yang telah memiliki informasi yang cukup (*well-informed*) mengenai apa yang pernah dijanjikan oleh para Kepala Daerah sebelum menjabat kali pertama, berikut apa yang telah dikerjakan selama menjadi Kepala Daerah. Prestasi yang telah dilakukan oleh para Kepala Daerah itu akan menjadi catatan tersendiri (*track record*) dari para pemilih. Mekanisme hadiah (*reward*) dan hukuman (*punishment*) biasa dipakai terhadap para pejabat yang terpilih, dan momen terpenting dalam penerapan mekanisme ini adalah pada saat pemilihan. Para Kepala Daerah yang dipandang menjalankan fungsi keterwakilan yang

³⁵ Topo Susanto dalam Marijan, Kacung ., *Demokratisasi di Daerah: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*. PuSDeHAM dan Pustaka Eureka, Surabaya, 2006 hal 106-107.

diberikan, berupa mandat dan preferensi-preferensi yang terus berkembang di dalam masyarakat akan diberikan hadiah yaitu bisa dipilih kembali. Sebaliknya bagi yang tidak mampu menjalankan mandat dan preferensi-preferensi yang berkembang di dalam masyarakat, akan dihukum dengan cara tidak bisa dipilih kembali.

Pada pemilih bercorak paternalistik tidak memiliki kecukupan informasi dan memiliki ketergantungan kepada tokoh-tokoh yang dipandang lebih berkemampuan. Bedanya, pada pemilih yang rasional informasi dan penilaian-penilaian mengenai Kepala Daerah itu lebih banyak diperoleh secara independen, seperti dari observasi mengenai perkembangan di daerah maupun melalui media massa dan elektronik. Pada pemilih yang bercorak paternalistik, informasi berikut penilaian-penilaiannya lebih banyak berasal dari orang yang dipandang sebagai panutan seperti para tokoh masyarakat. Penilaian dan putusan dari tokoh-tokoh masyarakat mengenai perlu tidaknya Kepala Daerah itu dipilih kembali, akan menjadi rujukan di dalam menentukan pilihan-pilihannya. Tipe pemilih pada pilkadal di Kabupaten Tuban dapat digolongkan menjadi dua: pemilih wilayah kecamatan yang dekat dengan kota yaitu tipe pemilih rasional dan pemilih wilayah Kecamatan pinggiran Kabupaten Tuban yaitu tipe paternalistik..

Untuk selanjutnya kebijakan publik diterjemahkan oleh birokrasi pemerintah dalam implementasinya, maka sangat relevan untuk memaparkan teori mengenai birokrasi sebagai bagian dalam dinamika politik pada pemerintahan lokal.

1.5.3 Birokrasi dan Politik Lokal

Birokrasi selalu diasumsikan sebagai ciri organisasi modern, disisi lain birokrasi juga dapat diartikan sebagai pemerintah oleh para pejabat (*rule by officials*)³⁶. Namun dalam prakteknya birokrasi sering merupakan alat kekuasaan yang efektif. Seorang birokrat dihormati bukan karena wewenang dan keahliannya melainkan karena kekuasaannya³⁷. Birokrasi oleh Weber dilambangkan sebagai tahapan lain dari proses rasionalisasi yang membedakan masyarakat modern dengan masyarakat tradisional. Penataan ekonomi dilakukan secara rasional, efisiensi mewarnai organisasi sosial, warga masyarakat dipersiapkan impersonal (hubungan bersifat formal). Birokrasi ditandai oleh (1) adanya suatu hirarki yang melibatkan pendelegasian wewenang dari atas ke bawah dalam organisasi, (2) adanya posisi jabatan yang masing-masing memiliki tugas dan tanggung jawab yang tegas, (3) adanya aturan, regulasi dan standart formal yang mengatur bekerjanya organisasi dan tingkah laku para anggotanya, (4) adanya personil yang secara teknis memenuhi syarat, bekerja atas dasar karir, dengan promosi didasarkan pada kualifikasi dan penampilan³⁸.

Weber membedakan tiga jenis birokrasi dilihat dari sudut kewenangan, yaitu tradisional, berkharisma dan berdasarkan hukum (rasional). Orientasi birokrasi tradisional berlandaskan pada kesucian aturan yang telah ada berabad-abad lamanya. Orientasi birokrasi kharisma terletak pada kualitas ekspresi

³⁶ Warwick, Donald, *A Theory of Public Bureaucracy*, Cambridge, Massachussets, Harvard University Press, 1975, hal 4.

³⁷ Blau, Peter and Marshall W. Mayer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Jakarta, Universitas Indonesia, 1971, hal 203

³⁸ Warwick, Donald, *A Theory of Public Bureaucracy*, Cambridge, Massachussets, Harvard University Press, 1975, hal 4.

individu. Orientasi birokrasi rasional lebih menekankan pada hirarki, impersonal, kontinuitas dan keahlian³⁹. Birokrasi dapat mengatasi masalah manusia dari ketergantungan atas cara kekuasaan tradisional. Ketiga jenis birokrasi menurut Weber tersebut masih kurang tepat diterapkan di Indonesia dewasa ini, karena kekuasaan yang terjadi sudah tidak lagi tersentralisasi semua, namun sudah banyak terdesentralisasi terutama dengan berlakunya otonomi daerah, selain itu birokrasi di Indonesia masih bersifat politik. Birokrasi di Indonesia saat ini tidak menekankan pada kewenangan namun masih pada kekuasaan (politik/memihak).

Masyarakat modern merupakan masyarakat yang telah menerapkan birokrasi (rasional) oleh karena itu lebih mengutamakan kepentingan negara dari pada kepentingan individu atau masyarakat. Pandangan tentang respon birokrasi dapat dilihat dari tanggapan terhadap harapan masyarakat dan tanggapan kepentingan negara. Pandangan ini dapat menjelaskan keadaan negara berkembang seperti Indonesia, bahwa badan perwakilan menekankan pada tanggung jawab birokrasi untuk mewakili negara dalam interaksi dengan masyarakat.

Pandangan tersebut nampaknya bias karena kenyataan yang berkembang dalam birokrasi pemerintah menggambarkan: (1) birokrasi berkembang sejalan dengan perkembangan politik dan ekonomi masyarakat; (2) birokrasi tidak dapat sepenuhnya netral secara politik; (3) birokrasi bekerja dalam dua kendala budaya yaitu administrasi dan politik⁴⁰. Konsep ini lepas dari kajian birokrasi Weber, karena Weber lebih menekankan pada birokrasi rasional (lebih sesuai untuk

³⁹ Beetham, David., *Birokrasi (diterjemahkan Sahat Simamora)* Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hal 78

⁴⁰ Albrouw, Martin, *Birokrasi*, Yogyakarta, PT. Tiara Wacana Yogya, 1989, hal 41.

negara maju). Castles⁴¹ menjelaskan bahwa jika masyarakat berada dalam posisi struktur jalur transisi yang sedang bergejolak atau berubah cepat, pandangan organisasi rasional menjadi tidak sesuai. Dalam kondisi ini, pengertian organisasi rasional mungkin tetap ada namun lebih banyak disesuaikan dengan evolusi struktur dan budaya masyarakat, birokrasi ini disebut *birokrasi patrimonial* yaitu birokrasi yang berdasarkan pada hubungan patron-klien⁴². Birokrasi menurut Thompson⁴³ menyatakan bahwa birokrasi disusun sebagai hierarki otoritas yang terelaborasi, mengutamakan pembagian kerja yang juga telah amat terperinci. Hal ini senada dengan pendapat Morstein Marx bahwa birokrasi adalah tipe organisasi yang dipergunakan pemerintah modern untuk melaksanakan berbagai tugas yang bersifat spesialisasi, dilakukan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparat pemerintah⁴⁴.

Mengkaji Birokrasi di Indonesia pada era orde baru tidak dapat dilepaskan dari fase sejarah sistem kerajaan dan pada masa awal administrasi pemerintah kolonial Belanda masa lalu⁴⁵. Dalam birokrasi kerajaan Belanda dikenal predikat *sentana* dan *abdi*. *Sentana* merupakan kerabat raja yang berwenang penuh (dominasi) untuk memenuhi kebutuhan para *abdi* sehingga *abdi* tidak mempunyai kekuasaan untuk menentukan dirinya sendiri. Artinya struktur kekuasaan sangat sentralistis. Pola hubungan dari kedua kelas ini hanya dilakukan satu arah

⁴¹ Castles, Lance, *Birokrasi dan Masyarakat di Indonesia*, Hapsara, Surakarta, 1986, hal 65.

⁴² Budiman, Arif., *Pembangunan dan Teknokrat Kita*, dalam *Krisis*, No 2 Th. IV Oktober 1991, Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga.

⁴³ Thompson, Viktor dalam Ferrel Haedy, *Public Administration: A Comparative Perspective*, Engelwood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, Inc, 1966, hal 17.

⁴⁴ Marx, Fritz Morstein, *The Administrative State-An Introducing to Bureaucracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1957, hal 20.

⁴⁵ Mc Vey, Ruth, *The Beambtenstaat*, dalam buku Ben Anderson dan Audrey Kahin (ed). *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contribution to The Debates*, Ithaca Southeast Asia Program, 1982, hal 86-90

sehingga muncullah hubungan patron-klien. Budaya birokrasi patron-klien warisan jaman dulu ditengarai menjadi inspirasi dan merupakan sumber legitimasi yang berakar kuat dalam kehidupan masyarakat Indonesia dan ikatan patron klien ini merupakan golongan dan jaringan kekeluargaan dan merupakan pengaruh yang sangat menentuakn terhadap prilaku kedinasan. Uraian ini didukung pendapat Riggs, bahwa birokrasi dinegara berkembang mempunyai karakteristik *patrimonial, sentralistis (kontrol terpusat), personality, feodal, trickle up*, sistem (akumulai uang), hubungan interpersonal didasarkan pada status.

Praktik birokrasi dalam pemerintahan yang dijalankan dewasa ini kadangkala tidak dapat dilepaskan dari nilai budaya masyarakat setempat, seperti dinyatakan Heginbothan tentang birokrasi komprehensif dengan model kognitif merupakan pengintegrasian antara teori organisasi (legal-rasional) dengan pendekatan budaya. Birokrasi tersebut bercirikan tiga aspek yaitu: (1) persepsi tentang tujuan yang melihat misi yang akan dicapai (sesuai atau tidak dengan kebutuhan masyarakat); (2) persepsi tentang sistem motivasi, insentif, loyalitas, daya tanggap baik pelaksana maupun warga masyarakat; (3) persepsi tentang hubungan organisasi (pemerintah) dengan masyarakat (sebagai penguasa, pengayom, pelayan atau fasilitator). Faktor pembentuk birokrasi komprehensif yaitu (1) memiliki kesadaran akan nilai sejarah dan budaya; (2) pengalaman sejarah masa lampau (terbentuknya pemerintahan) dan (3) perkembangan ilmu pengetahuan. Paradigma model birokrasi lain dikembangkan oleh Osborne⁴⁶ yang

⁴⁶ Osborne, David and Ted Gaebler, *Reinventing Government*, United States of America, 1992, hal 15-16

menempatkan masyarakat sebagai pelanggan (*customer*) sebagai orientasi dalam pelaksanaan birokrasi, baik dalam pemerintah maupun dalam bisnis.

Kepemimpinan di Jawa pada dasarnya merupakan seorang pemimpin yang mampu menjadi “bapak”. Sehingga dalam birokrasi di Jawa yang penting bukan hanya peraturan (legal rasional aspek) akan tetapi tradisional-kharisma, yaitu tradisi kemampuan untuk mengilhami pengikut dengan rasa pengabdian dan semangat. Menariknya pemimpin eksekutif tertinggi di Tuban dua periode sejak 2001 adalah perempuan yang merupakan sosok “ibu”, namun demikian dalam kebijakan-kebijakannya tidak terlepas dari intervensi suami. Usaha membangun birokrasi pemerintahan yang modern telah dilakukan, akan tetapi bersamaan dengan hal itu disana-sini masih menjalankan sikap dan perilaku warisan lama. Ada semacam dualisme atau bahkan usaha-usaha monolisme untuk kembali ke cara-cara kerajaan dahulu⁴⁷. Dalam penelitian ini konsep birokrasi lebih ditekankan pada aparat pemerintah baik di tingkat kabupaten, kecamatan, maupun desa. Birokrasi lebih ditekankan pada birokrat sebagai orang-orang dalam kepegawaian pemerintahan yang dapat disamakan dengan jenjang atas maupun menengah dalam manajemen bisnis. Mereka merupakan bagian hirarkhi jabatan yang memiliki kewenangan yang berasal dari kepada eksekutif.

Birokrasi pada tingkat lokal seringkali menghadapi dilema yang bersumber pada kesenjangan antara keharusan politik dan keharusan administratif. Reaksi terhadap dilema pertama diduga lebih mengutamakan keharusan politik⁴⁸.

⁴⁷ Thoha, Miftah., Beberapa aspek Kebijakan Birokrasi, Yogyakarta, Media Widya Mandala, 1991, hal 8.

⁴⁸ Peters, Guy. B. The Politics of Bureoacracy: A Comparative Perspective, New York, London: Logman, 1978, hal 141.

Hal ini merupakan gambaran bahwa tidak mudah mempertemukan kepentingan negara dan kepentingan masyarakat (kelompok) dalam suatu wilayah karena masing-masing memiliki perbedaan budaya politik. Mengingat keanekaragaman budaya, seringkali intensitas benturan tersebut tidak seragam, karena politik lokal banyak dipengaruhi oleh sistem kultural dan kepercayaan daerah setempat. Pada pelaksanaannya, politik lokal lebih banyak berkembang melalui pemuka adat atau masyarakat, tokoh agama, organisasi kemasyarakatan, sedangkan pada aras nasional lebih banyak tampak pada birokrasi. Mempertemukan keinginan pusat dan aspirasi lokal melalui peran birokrasi di daerah atau pada aras lokal perlu mendapat perhatian. Kehidupan politik lokal dipengaruhi oleh kondisi perubahan sosial dan ekonomi. Konflik antara ideologi dan politik lokal akan tetap terjadi di sekitar pemerintahan lokal⁴⁹.

Untuk memeratakan pembangunan pemerintah pusat membuat kebijakan desentralisasi pada pemerintahan lokal. Pelaksanaan desentralisasi diharapkan meningkatkan kesadaran pemerintah lokal atas sumber lokal dan membuka kemungkinan tidak tergantung dengan pemerintah pusat. Hal ini menunjukkan betapa pentingnya peran pemerintah lokal (daerah) dalam melaksanakan pembangunan di daerah. Surbakti menyatakan bahwa semakin besar otonomi suatu pemerintah daerah, baik dalam artian kewenangan membuat keputusan maupun kewenangan keuangan, akan semakin besar pula derajat proses politik yang khas lokal (*local politics*)⁵⁰. Otonomi daerah memberi peluang yang lebih luas pada pemerintah daerah untuk merumuskan dan melaksanakan berbagai

⁴⁹ John Stewart dan Gerry Stoker, *The Future of Local Government*, London: Macmillan, 1989, hal 167.

⁵⁰ Surbakti, Ramlan, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta, 1992, 1-2

kebijakan dalam wilayah otonominya. Selain itu juga pembuatan dan penegakan berbagai peraturan untuk mencapai tertib sosial dalam masyarakat, dengan melibatkan berbagai pihak seperti eksekutif, birokrasi, elit politik dan ekonomi, kelompok-kelompok kepentingan dan masyarakat.

Sebagai institusi yang mengatur masyarakat, negara selalu berhadapan dengan masyarakat (*civil society*) sebagai struktur, yang membentuk maupun sebaliknya juga dibentuk oleh negara. Hubungan negara dan masyarakat terlihat dari kewenangan negara secara sah untuk mempertahankan sistem dominasinya. Hubungan dominasi negara dijalankan dan ditegakkan melalui institusi seperti polisi, militer, birokrasi dan hukum. Kekuasaan pada birokrasi pada tingkat lokal banyak dipengaruhi oleh nilai sosial maupun budaya masyarakat daerah, sehingga politik lokal memiliki ciri kedaerahan. Birokrasi di Jawa banyak dipengaruhi oleh konsep kekuasaan Jawa. Struktur kekuasaan dan struktur jabatan merefleksikan lingkaran konsentrik berpusat pada kekuasaan tunggal, satu dengan lainnya diwarnai hubungan patron-klien, kadang kala juga menjadi mekanisme pengambilan keputusan riil dan menembus mekanisme pengambilan keputusan formal.

1.5.4 Manajemen Keuangan Daerah dalam Konteks Otonomi Daerah

Kebijakan publik yang dibuat oleh kepala daerah pada setiap tahunnya dituangkan dalam program dan proyek pembangunan. Program dan proyek pembangunan yang akan dilaksanakan dalam setiap tahunnya diatur dalam perda APBD. Manajemen keuangan dalam keuangan daerah dapat dibagi menjadi dua

yaitu manajemen penerimaan daerah dan manajemen pengeluaran daerah. Anggaran daerah ini pembiayaannya berasal dari perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pinjaman daerah.⁵¹ Evaluasi terhadap pengelolaan keuangan daerah dan pembiayaan pembangunan daerah mempunyai implikasi luas. Kedua komponen tersebut akan menentukan kedudukan suatu pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah.

Prinsip dalam penyusunan APBD: pertama anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan publik; kedua anggaran daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah (*work better and cost less*); ketiga anggaran daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran; keempat anggaran daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja untuk seluruh jenis pengeluaran dan pendapatan; kelima anggaran daerah harus bisa menumbuhkan profesionalisme kerja setiap organisasi yang terkait, keenam anggaran daerah harus bisa memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan *value of money*.⁵² Maksud dari *value of money* adalah penerapan prinsip ekonomi, efisiensi, efektifitas. Ekonomi berkaitan dengan terkait pemilihan dan penggunaan sumber daya yang baik kualitasnya dan murah. Efisiensi yaitu penggunaan dana masyarakat yang berdaya guna maksimal. Efektifitas yaitu penggunaan anggaran untuk mencapai tujuan kepentingan publik.

⁵¹ Wahab et. al., *Masa Depan Otonomi Daerah, Kajian Sosial, Ekonomi, Politik untuk Menciptakan Sinergi Dalam Pembangunan Daerah*, Penerbit SIC, Surabaya, 2002, hlm 129

⁵² Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andy Yokyakarta, 2002 hlm 106

Penyusunan dan pelaksanaan anggaran daerah sebagai wujud desentralisasi keuangan akan menimbulkan berbagai macam eksekusi negatif seperti (1) pada pelaksanaan keuangan mandiri, terbuka kemungkinan untuk terjadi kebocoran anggaran atau timbul praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) mengingat kemampuan aparatur di daerah dan kontrol dari masyarakat yang terlalu rendah; (2) besarnya struktur birokrasi mengakibatkan perbandingan kuantifikasi alokasi anggaran lebih besar untuk kepentingan internal birokrasi dari pada kebutuhan layanan dan pembangunan kesejahteraan masyarakat⁵³.

Memperhatikan prinsip-prinsip dalam penyusunan APBD diatas bawasannya secara ideal pemerintah seharusnya memberikan ruang partisipasi masyarakat dalam proses anggaran daerah. Secara konseptual hal ini terkait dengan paradigma *public choice* (pilihan publik) sebagai titik tolak dalam penyusunan anggaran daerah. Gordon Tullock adalah tokoh yang paling awal dalam mengupas paradigma pilihan publik.⁵⁴ Pada penelitiannya terhadap departemen-departemen yang ada di AS tahun 1965, ia sangat jelas menyaksikan betapa birokrasi pemerintah di AS pada saat itu lebih bekerja untuk memperjuangkan kepentingan sendiri. Hal ini diperparah dengan posisi partai politik pada saat itu hanya menjadikan janji-janji politiknya sebagai instrumen pemenangan pemilu. Sehingga setelah pemerintahan terbentuk dari hasil proses pertarungan politik itu, kembali birokrasi menjadi pelayan atas kepentingannya sendiri dan partainya.

⁵³ Wahab et. al., Masa Depan Otonomi Daerah, Kajian Sosial, Ekonomi, Politik untuk Menciptakan Sinergi Dalam Pembangunan Daerah, Penerbit SIC, Surabaya, 2002, hlm 129-130

⁵⁴ Tullock dalam Wayne Parson, Public Policy, Pengantar Teori dan Analisis kebijakan, 2001, hlm 309-311

Pandangan Tullock ini kemudian dilanjutkan oleh Anthony Down yang melihat aspek psikologis dari para birokrat dalam mengelola departemennya. Down menarik kesimpulan bahwa umumnya birokrat dalam melakukan tindakan-tindakan publiknya lebih banyak dimotivasi oleh kepentingan pribadinya. Kenyataan ini akan semakin meluas sehingga bentuk organisasi birokrasi yang ada akan dilandasi oleh kepentingan pribadi birokrat tersebut. Sehingga pada gilirannya, produk-produk kebijakan yang dihasilkan oleh lembaga birokrasi itu akan lebih mengakomodasi kepentingan pribadi birokrat tersebut ketimbang kepentingan rakyat banyak. Oleh sebab itu, Down berpandangan perlu adanya sebuah perangkat sistemik yang mampu mengeliminir kecenderungan tersebut dan untuk itu kemudian ia lebih sepatutnya dengan paradigma *public choice* yang dianggapnya mampu memagari kecenderungan psikologis dari para birokrat yang lebih melayani dirinya sendiri ketimbang melayani kepentingan umum.⁵⁵

1.5.5 Pencitraan Kepala Daerah melalui Kebijakan Publik

Pencitraan kepala daerah merupakan bagian penting dalam usaha mempertahankan kekuasaan. Proses ini dilakukan selama kepala daerah berusaha memperoleh dan mempertahankan kekuasaan. Bagian penting dalam pencitraan adalah komunikasi politik. Lord Windlesham⁵⁶ mendefinisikan komunikasi politik sebagai berikut *political communication is the deliberate passing of a political message by sender to a receiver with the intention of making the behave in way that might not other wise done*. Komunikasi politik dengan batasan ini

⁵⁵ Down dalam Wayne Parson, *ibid*

⁵⁶ Lord Windlesham dalam Hendri Subiarto, 2005-2006, *Hand Out Komunikasi Politik*, Jurusan Komunikasi Fisip, Universitas Airlangga, hlm 16

menekankan pada penyampaian pesan politik yaitu membuat penerima berperilaku tertentu. Definisi lain dikemukakan oleh Meadow yaitu *any exchange of symbols or message that to a significant extent have been shaped by, or have consequences for the functioning of political system*. Pendapat Meadow tersebut mengemukakan bahwa komunikasi politik menekankan konsekuensi pada sistem politik. Pendapat ahli komunikasi politik lain yang juga menekankan pada sistem politik dikemukakan oleh Richard Fagen yaitu *communicatory activity considered political by virtue of its consequences actual and potential, that it has for the functioning of political system*. Pendapat senada dikemukakan oleh Dan Nimmo bahwa komunikasi politik yaitu *communication activity considered political by virtue of consequences (actual and potential) which regulate human conduct under condition of conflict*. Berdasarkan beberapa definisi diatas dengan demikian komunikasi politik bisa didefinisikan sebagai suatu aktifitas komunikasi yang mempunyai konsekuensi atau akibat politik, aktual potensial, terhadap fungsi sistem politik.

Esensi yang membedakan komunikasi politik dan komunikasi sosial adalah konsekuensi politik. Maksud dari konsekuensi politik disini adalah adanya suatu perubahan politik yang ditimbulkan dengan adanya komunikasi politik. Unsur-unsur dalam komunikasi politik menurut Lasswell adalah komunikator politik (*who*) (politikus, komunikator profesional, aktivis); pesan politik (*says what*), media komunikasi politik (*in which channel*), khalayak komunikasi politik (*with whom*); akibat komunikasi politik (*effect*).

Upaya mempertahankan kekuasaan melalui kebijakan publik merupakan salah satu bentuk cara pandang politik dilihat dari segi kekuasaan. Seorang kepala daerah di tingkat kabupaten akan berusaha untuk terpilih kembali pada periode ke II. Kekuasaan akan dipertahankan oleh seorang kepala daerah dalam pemerintahan karena mendatangkan keuntungan secara ekonomi dan politik pada orang yang berkuasa. Ada banyak cara untuk mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan tingkat kabupaten/kota salah satunya adalah pembentukan citra melalui kebijakan publik. Citra atau cara pandang suatu masyarakat terhadap orang/lembaga karena tindakan dan perilaku. Pencitraan yang baik seorang kepala daerah pada massa yang dipimpinnya dapat meningkatkan popularitas. Kebijakan publik dalam hal ini merupakan instrumen kepala daerah dalam melakukan pencitraan terhadap kepemimpinannya dimata warganya. Melalui kebijakan publik yang dibuat kepala daerah diharapkan adanya perubahan politik yang ditimbulkan dengan adanya kebijakan publik tersebut. Pada kondisi ini tentunya perubahan politik yang diharapkan adalah besarnya dukungan warga terhadap kepala daerah incumbent yang bersangkutan. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam membangun citra/image yaitu:

1. Publik menilai seorang politisi (kepala daerah) bukan semata dari apa yang diucapkan (visi, misi, program) tetapi dari apa yang tampak dilakukan oleh politisi (kepala daerah).
2. Publik lebih percaya apa yang mereka lihat, daripada apa yang mereka dengar.

3. Publik yang berbeda memiliki karakteristik yang berbeda pula, tergantung system budaya yang mempengaruhi proses pemaknaan mereka.⁵⁷

Usaha dalam membangun image/citra seorang kepala daerah dengan memperhatikan beberapa hal diatas hendaknya memperhatikan kebijakan publik yang ditetapkan tidak hanya selesai pada tahap penetapan kebijakan akan tetapi lebih penting disini adalah implementasi kebijakan. Melalui tahap implementasi kebijakan dengan demikian warga masyarakat dapat melihat dan merasakan langsung kebijakan yang dibuat oleh kepala daerah. Hal ini seperti yang dilakukan oleh Bupati Tuban pada tahun anggaran 2001-2005 dimana alokasi dan distribusi kebijakan diutamakan membuat kebijakan pembangunan infastruktur jalan dan jembatan. Kebijakan ini dimaksudkan agar masyarakat dapat merasakan langsung pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah yag bersangkutan. Faktor yang tidak kalah penting untuk diperhatikan lainnya dalam membangun citra/image adalah kebijakan publik yang dibuat seharusnya juga memperhatikan publik (kelompok sasaran) yang menjadi obyek dari kebijakan. Kelompok sasaran dalam hal ini masyarakat dapat dikelompokkan dari strata sosial dan geografis. Sebagai contoh: bila kelompok sasaran yang dikenai kebijakan adalah masyarakat kota maka yang perlu dikedepankan adalah kebijakan dalam bidang pelayanan publik seperti perijinan, kesehatan dan pendidikan. Sebaliknya untuk masyarakat desa yang dapat dikedepankan adalah kebijakan-kebijakan yang berkenaan dengan pembangunan infrastruktur, pendidikan dan lain sebagainya. Dengan demikian citra/image dapat dibentuk oleh kepala daerah selama masa menjabat

⁵⁷ Subiakto, Hendri Hand Out Komunikasi Politik, Fisip, Universitas Airlangga, 2005-2006 Hlm 58-60.

dalam pemerintahan yang pertama agar mendapat simpati rakyat pada pemilihan langsung kepala daerah pada periode yang ke dua.

1.5.6 Paradigma yang Digunakan

Penelitian ini bertujuan mengkaji fenomena di masyarakat. Peneliti dalam penelitian menggunakan paradigma fakta sosial. Alasannya, studi ini berusaha mengungkapkan sesuatu yang berkenaan dengan struktur sosial dan pranata sosial, secara lebih rinci, meliputi kelompok, kesatuan masyarakat, sistem sosial, posisi, peran, nilai-nilai, pemerintahan, keluarga⁵⁸. Pada paradigma fakta sosial, pendekatan yang digunakan untuk mengkaji fenomena sosial yaitu *struktural fungsional*. Teori ini melihat bahwa masyarakat sebagai suatu sistem, terdiri atas komponen-komponen atau elemen, dan setiap komponen berfungsi terhadap komponen lain. Weber menyatakan bahwa masyarakat sebagai suatu sistem, unsur-unsur di dalamnya saling tergantung⁵⁹. Berubahnya suatu elemen atau komponen akan bergantung pada komponen atau elemen lain.

Pendekatan dengan teori struktural fungsional ini digunakan untuk melihat kehidupan masyarakat, terutama perkembangan politik lokal serta perubahan sosial. Berbagai komponen dalam masyarakat sebagai suatu sistem (ekonomi, sosial, politik, budaya, pemerintahan) mengalami pergeseran. Bergesernya salah satu komponen akan berdampak pada komponen lain. Paradigma fakta sosial yang dikembangkan oleh Durkheim dan selanjutnya

⁵⁸ Ritzer, George, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, (diterjemahkan oleh Alimandan dari *Sociology: A Multiple Paradigma Science*), Rajawali, Jakarta, 1992, 21-22

⁵⁹ Weber dalam Giddens. Anthony, *Kapitalisme dan Teori Sosial Modern*, diterjemahkan oleh Soeheba Kramadibrata, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, hal 184

Parsons mengembangkannya dengan pendekatan struktural fungsional, lebih banyak memberi perhatian pada struktur, dari pada perubahan sosial secara umum, karena struktur dianggap cenderung lebih bersifat stabil, sedangkan perubahan sosial dalam arti proses kemasyarakatan tertentu senantiasa terjadi. Menurut teori struktural fungsional masyarakat sebagai suatu sistem memiliki struktur, terdiri dari banyak lembaga, pada masing-masing lembaga mempunyai fungsi, dengan perbedaan kompleksitas pada setiap masyarakat baik masyarakat modern maupun masyarakat primitif.



1.6 Metode Penelitian

Penelitian yang dilakukan ini termasuk ke dalam jenis penelitian kualitatif dengan lebih banyak mengedepankan penggunaan metode pemberian makna (*verstehen*) terhadap fenomena-fenomena yang dikaji. Penelitian dengan data kualitatif dianggap tepat digunakan karena: *pertama* peneliti melakukan penelitian pada latar belakang alamiah atau obyek secara keseluruhan (*entity*), sehingga menggambarkan obyek sesuai dengan kondisi sewajarnya (*natural setting*) yang dalam hal ini aktivitas birokrasi dan elit politik lokal yang secara wajar tampak dalam kehidupan sehari-hari di wilayah kabupaten Tuban; *kedua* penelitian ini terfokus pada usaha untuk menganalisis setajam mungkin atas fenomena dominasi elit birokrasi di Tuban pada sebelum dan menjelang pilkada; *ketiga* mampu menyesuaikan diri dengan realitas yang bersifat heterogen dalam melakukan penelitian, karena sifatnya yang tidak membedakan obyek secara spesifik. Hal ini berarti bahwa peneliti melihat obyek secara holistik atau menyeluruh, baik fungsi, peran birokrasi dan politik lokal dalam sistem sosial bersangkutan; *keempat* rencana penelitian bersifat fliksibel, sehingga setiap saat dapat diperbaiki dan disempurnakan selama proses penelitian sedang berlangsung; *kelima* pembuatan kesimpulan penelitian berdasarkan fenomena di lapangan, mengikuti logika induksi. Pengumpulan data dengan penelitian kualitatif lebih memberikan peluang peneliti untuk melakukan improvisasi dalam pencarian informasi atau data yang

akan dianalisis. Rancangan penelitian bersifat luwes *emergent desing*, yang artinya terbuka untuk disesuaikan dengan data lapangan⁵⁸.

Obyek penelitiannya adalah kebijakan publik Bupati Tuban pada alokasi dan distribusi APBD tahun 2001-2005 khususnya pada kebijakan pembangunan fisik yang dikaitkan dengan perolehan suara dalam pilkada langsung. Untuk mencermati kajian, peneliti memilih satu kebijakan publik yang paling utama dalam pembangunan tahun anggaran 2001-2005 yaitu pembangunan fisik infrastruktur jalan dan jembatan di wilayah Kabupaten Tuban. Dengan mengkaji pilihan kebijakan publik Bupati Tuban akan dapat dideskripsikan upaya mempertahankan kekuasaan yang dilakukan oleh kepala daerah (*incumbent*) melalui kebijakan publik. Untuk dapat mengungkap hal-hal tersebut diatas, akan diuraikan secara berturut-turut penetapan lokasi; fokus penelitian; informan penelitian; Pengumpulan data, Analisa data.

1.6.1 Penetapan Lokasi

Kabupaten Tuban ditetapkan secara sengaja sebagai lokasi penelitian karena memiliki beberapa keunikan yang berbeda dengan kabupaten lain:

1. Bupati Haeny pada saat terpilih pada periode I bukan berasal dari partai mayoritas pemenang pemilu. Dalam pemilihan langsung pilkada maka bupati akan berusaha untuk menarik simpati warga masyarakat melalui pilihan kebijakan yang menyenangkan warga.

⁵⁸ Lincoln, Yvonna S. dan Egon G. Guba, *Naturalistic Inquiry*, Newbury Park California, Sage Publication Ltd, 1985, hal 41

2. Bupati Tuban 2001-2005 mengubah sarana infrastruktur transportasi kabupaten Tuban yang semula buruk berubah menjadi 90 % baik, dan pembangunan ini tidak terjadi di wilayah kabupaten lain di Jawa.
3. APBD kabupaten Tuban relatif tinggi jika dibandingkan dengan wilayah kabupaten lain di Jawa Timur dalam alokasi dan distribusinya cenderung digunakan untuk pembangunan fisik.

Dengan kondisi yang unik tersebut peneliti telah memperoleh nuansa yang sesuai dengan tema penelitian ini.

1.6.2 Fokus Penelitian

Sesuai dengan tema dan tujuan penelitian, maka penelitian ini difokuskan pada:

1. Dinamika penyusunan APBD pada tahun anggaran 2001-2005
2. Dinamika penetapan APBD pada tahun anggaran 2001-2005 oleh DPRD Kabupaten Tuban.
3. Deskripsi alokasi dan distribusi kebijakan APBD pada tahun anggaran 2001-2005 khususnya yang berkaitan dengan pembangunan fisik infrastruktur transportasi.
4. Deskripsi keterkaitan alokasi dan distribusi APBD tahun anggaran 2001-2005 dengan Pilkada 2006.

1.6.3 Informan Penelitian

Pada proses penentuan informan untuk dapat menggali informasi sedalam mungkin, peneliti memperhatikan dengan sungguh-sungguh hal-hal berikut: (1) mencari koneksi yang dapat mempertemukan peneliti dengan subyek dan informan-informan kunci lain lewat teman, kolega, pejabat birokrasi, kontak famili, lewat surat pengantar dari kampus dan kabupaten; (2) mempertimbangkan dengan seksama pandangan, posisi dan kepentingan para subyek dan informan terhadap proses penelitian; (3) peneliti telah berusaha mengadaptasikan diri sebagai orang yang sedang belajar tentang APBD dengan segala dinamikanya; (4) berusaha sopan dan santun dalam bahasa dan perilaku sehingga mempermudah proses mencari dan menggali data lapangan⁵⁹.

Teknik pemilihan informan dalam tesis ini adalah mengikuti saran dari spredly yang mengemukakan ada 4 persyaratan yang perlu diperhatikan untuk menentukan informan yakni: (1) enkulturasi penuh; (2) keterlibatan langsung; (3) waktu yang cukup; (4) non analitis. Informan yang dipilih dalam penelitian ini dilakukan secara *snowballing* yang prosedurnya dapat dilihat dari uraian dibawah ini.

Menurut Neuman⁶⁰ penentuan subyek penelitian dengan sengaja (*purposive*) adalah suatu jenis pengalian data untuk situasi-situasi tertentu. Pada awalnya yang menjadi informan adalah birokrat yakni staf Bappeda Kabupaten Tuban. Pemilihan ini didasarkan alasan bahwa dalam proses penyusunan APBD

⁵⁹ Lofland J. dan Loafland, LH, 1984, *Analyzing Social Setting: A guide to Qualitative Observation and Analisis.*, Belmont: Wadsworth Publishing Company, pp.7-68; pp.131-137

⁶⁰ Neuman, Laurence, *Social Reserch Methods, Qualitative and Quantitative Approaches*, Sage Publication, New Jersey, 2000, hal 102.

yang diusulkan oleh Kepala Daerah sebelum disahkan oleh DPRD haruslah melalui Bappeda oleh karenanya peneliti memilih Nanik Anggraeni staf Bappeda Kabupaten Tuban. Alasan pemilihan beliau adalah karena yang bersangkutan merupakan birokrat yang membidani masalah penyusunan program APBD. Dalam menggali data selanjutnya juga mewawancarai staf Bappeda lainnya yaitu Afif dan Cahyono. Pada proses selanjutnya kaitannya dengan anggaran maka Nanik Anggraini menyarankan peneliti untuk menemui Mustarikah, Dinas Pengelola Keuangan Kabupaten Tuban kaitannya dengan kemampuan anggaran keuangan daerah dalam membiayai program dan proyek yang ada dalam APBD. Untuk kelengkapan data mengenai proses penyusunan APBD beliau juga menyarankan untuk menemui Hendro Asisten Pemerintahan dan Pembangunan Sekretariat Kabupaten Tuban karena yang bersangkutan juga membidangi masalah APBD. Terkait dengan pembangunan fisik jalan Nanik Anggraeni menyarankan untuk menemui Choliq Qunnasich, Kabag sarana dan Prasarana Dinas Kimpraswil Kabupaten Tuban.

Pemilihan informan tersebut terasa kurang lengkap sehingga kalau dipaksakan menjadi kurang kaya informasi. Artinya untuk melengkapi data, ada informan lain dan dapat memperkaya temuan penelitian. Oleh karena itu informan bertambah yang semula dari pihak eksekutif bertambah pada legislatif, warga masyarakat, maka peneliti mewawancarai anggota DPRD Kabupaten Tuban diantaranya adalah Kirno, anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP; Miyadi, anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FKB; Wasito, anggota DPRD Kabupaten Tuban dari F Golkar. Proses penyusunan APBD melalui beberapa tahapan mulai

dari tingkat desa, kecamatan, kabupaten hingga sampai ke rapat paripurna dewan untuk memperoleh informasi lebih dalam maka peneliti juga mewawancarai tokoh dan warga masyarakat yaitu Edy Siswanto tokoh masyarakat Kecamatan Bancar Kabupaten Tuban; Abdul Hamid H tokoh masyarakat Kecamatan Bancar Kabupaten Tuban dan sebagainya, kontraktor yaitu Bambang Sutrisno dan Maryanto. Secara keseluruhan subyek penelitian adalah sebagai berikut:

1. Nanik Anggraeni, Bappeda Kabupaten Tuban, 4 Juni 2007
2. Afif, Bappeda Kabupaten Tuban, 4 Juni 2007
3. Cahyono, Bappeda Kabupaten Tuban, 26 Juni 2007
4. Sutrisno, Kabag Umum Dinas Kimpraswil Kabupaten Tuban, 7 Juni 2007
5. Choliq Qunnasich, Kabag sarana dan Prasarana Dinas Kimpraswil Kabupaten Tuban, 7 Juni 2007
6. Hendro, Asisten Pemerintahan dan Pembangunan Sekretariat Kabupaten Tuban, 11 Juni 2007
7. Mustarikah, Dinas Pengelola Keuangan Kabupaten Tuban, 4 Juni 2007
8. Kirno, anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP, 12 Juni 2007
9. Miyadi, anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FKB, 8 Juni 2007
10. Wasito, anggota DPRD Kabupaten Tuban dari F Golkar, 13 Juni 2007
11. Bambang Sutrisno, Kontraktor Kabupaten Tuban, 15 Juni 2007
12. Maryanto, Kontraktor Kabupaten Tuban, 13 Juni 2007
13. Abdul Hamid H., Tokoh Masyarakat Kec. Bancar Kabupaten Tuban, 21 Mei 2007
14. Edy Siswanto, Tokoh Masyarakat Kec. Bancar Kabupaten Tuban, 21 Mei 2007
15. Bambang Irawan., Tokoh Masyarakat Kec. Jatirogo Kabupaten Tuban, 22 Mei 2007
16. Imam Suwoto, Tokoh Masyarakat Kec. Jatirogo Kabupaten Tuban, 22 Mei 2007
17. Ahmad Ali., Tokoh Masyarakat Kec. Kerek Kabupaten Tuban, 23 Mei 2007
18. Darmadi, Tokoh Masyarakat Kec. Kerek Kabupaten Tuban, 23 Mei 2007
19. Muchsin, Tokoh Masyarakat Kec. Merakurak Kabupaten Tuban, 23 Mei 2007
20. Eko Suroto., Tokoh Masyarakat Kec. Parengan Kabupaten Tuban, 24 Mei 2007
21. Mashudi, Tokoh Masyarakat Kec. Rengel Kabupaten Tuban, 25 Mei 2007
22. Makmur, Tokoh Masyarakat Kec. Senori Kabupaten Tuban, 24 Mei 2007
23. Sakir, Tokoh Masyarakat Kec. Senori Kabupaten Tuban, 24 Mei 2007
24. Lilik Supriyadi, Tokoh masyarakat Kec. Singgahan Kabupaten Tuban, 19 Juni 2007

25. Moch. Sholeh, Tokoh masyarakat Kec. Kenduruan Kabupaten Tuban, 19 Juni 2007
26. Muntari M, Tokoh masyarakat Kec. Bangilan Kabupaten Tuban, 19 Juni 2007
27. Sugondo, Tokoh masyarakat Kec. Widang Kabupaten Tuban, 25 Mei 2007
28. Winoto Resuko, Tokoh masyarakat Kec. Tambakboyo Kabupaten Tuban, 21 Mei 2007
29. Lik Suyanto, Mantan Kepala Desa Semanding, Kec. Semanding Kabupaten Tuban, 28 Mei 2007
30. Joko Susanto, UPTD kimpraswil di Kec. Semanding Kabupaten Tuban, 28 Mei 2007
31. Edi Suhendra, tokoh masyarakat Warga dusun Leran Kecamatan Palang, 4 Juni 2007
32. Kusno, anggota BPD dan Tokoh Masyarakat Kec. Semanding Kabupaten Tuban, 4 Juni 2007
33. Lilik Suyanto, Tokoh Masyarakat mantan kades Kec. Semanding Kabupaten Tuban, 4 Juni 2007
34. Budi Suyono, anggota BPD dan Tokoh Masyarakat Kec. Plumpang Kabupaten Tuban, 12 Juni 2007

Sebagai peneliti yang mencoba menggambarkan obyek penelitian secara alamiah, maka peneliti perlu mengenali obyeknya secara langsung sehingga dapat memahaminya dengan baik. Oleh karena itu peneliti menempatkan diri sebagai instrumen penelitian dengan baik dan menjaga hubungan dengan obyek penelitian sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan adanya sentrisme peneliti yang membuahkan *self validating* yang dapat merusak hasil penelitian.

Untuk melaksanakan penelitian ini, peneliti telah berhadapan dengan dua jenis latar yaitu latar terbuka dan latar tertutup agar diperoleh data yang kaya. Penelitian yang dilakukan baik pada latar terbuka maupun latar tertutup telah dapat berjalan dengan baik dan lancar sehingga peneliti dapat menggunakan seluruh kelebihan dan kekurangan sebagai manusia untuk menyesuaikan dengan

kebiasaan, tata cara, adat dan budaya latar penelitian⁶¹ Pada latar tertutup (di kantor kabupaten, kecamatan di rumah informan dan sebagainya) peneliti meletakkan dirinya sebagai instrumen penelitian melakukan hubungan pribadi secara akrab dengan subyek-subyek penelitian. Hal ini disebabkan karena semakin jauh jarak sosial antara peneliti dengan informannya maka data/informasi yang akan diberikan semakin bersifat umum, sebaliknya semakin dekat jarak social tersebut semakin mungkin diperoleh data/informasi yang diteliti.⁶² Pada latar terbuka (informasi-informasi publik yang tersedia) peneliti menggali data yang tersedia selengkap mungkin. Kualitas hubungan tersebut akan terus diusahakan terlaksana sampai akhir penelitian (bahkan kalau perlu selamanya) agar data/informasi yang hendak dijarah benar-benar mendalam dan terbebas dari kontaminasi baik intern peneliti, subyek penelitiannya ataupun dari faktor-faktor eksternal lainnya.

1.6.4 Pengumpulan Data

Penelitian kualitatif dengan data deskripsinya, akan memandang perilaku manusia (apa yang dikatakan dan dilakukan) sebagai produk dari orang tersebut menafsirkan dunianya. Peneliti telah berusaha menangkap proses penafsiran tersebut lewat metode *verstehen* yang artinya sebagai kemampuan menangkap pengertian subyek dari si aktor, yang kemudian dikeluarkan kembali dalam pikiran-pikiran peneliti tentang perasaan, motif dan pikiran-pikiran yang ada dibalik tindakan aktor tersebut. Hubungan yang terjadi antara peneliti dan subyek

⁶¹ Moleong, L.J., 1990., *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, hal. 97.

⁶² Ibid.

penelitiannya bersifat dialogis dimana interpretasi terhadap makna tadi adalah merupakan hasil negosiasi antara peneliti dan subyek penelitiannya.

Untuk memperoleh data deskriptif sebagaimana digambarkan diatas, teknik pengumpulan data yang dipakai adalah observasi (*participative dan non participative observation*), wawancara mendalam (*in depth interview*), dan dokumentasi (*official and personal documentation*). Metode observasi yang digabung dengan wawancara tidak terstruktur banyak dipergunakan meski sasarannya individu birokrat, tokoh masyarakat, DPRD.

Persistent observation melalui observasi secara terus menerus menetapkan aspek penting dan kurang penting dengan mengacu dimensi yang dikaji di tingkat kabupaten. Terutama pengambilan kebijakan untuk membuat perencanaan, pelaksanaan pembangunan, maupun penilaian program pembangunan. Melalui kecermatan pengamatan, dimaksud bisa melihat gejala masyarakat dalam realitas kehidupan subyek sehari-hari. Proses penggalian data dilakukan melalui berbagai sumber data. Untuk memperoleh data credible (memadai dan benar) peneliti menggunakan triangulation, yang meliputi *pertama* triangulasi sumber data, *kedua* triangulasi metode pengumpulan data, *ketiga* triangulasi teori.

Triangulasi sumber data dilakukan dengan mencari data dari berbagai informan yaitu baik yang terlibat langsung dengan birokrasi maupun warga masyarakat. Proses triangulasi sumber data dilakukan dengan mencari data banding dari informan-informan kunci yang lain seperti anggota DPRD, staf UPTD kecamatan, staf dinas Kimpraswil, kepala desa dan mantan kepala desa serta tokoh masyarakat. Triangulasi metode pengumpulan data dilakukan

dengan menggunakan bermacam-macam metode pengumpul data antara lain: observasi, interview, studi dokumentasi maupun diskusi kelompok. Triangulasi teori dilakukan dengan cara mengkajinya dari berbagai teori yang relevan, sehingga dalam penelitian ini, peneliti tidak menggunakan teori tunggal dalam menjelaskan fenomena tapi jamak. Penghalusan data dan informasi diupayakan dengan mencari data lain yang tidak sejalan. Cara ini sering disebut dengan *negative case analysis*, dilakukan dengan mencari informasi kepada orang-orang yang sekiranya mengetahui kondisi lain yang berbeda dengan pendapat umum untuk dijadikan sebagai bahan penjemih informasi yang diperoleh, karena bagaimanapun juga tidak semua informan/subyek penelitian memiliki pemikiran yang sama.

Konfirmasi data juga dilakukan lewat penggunaan pedoman wawancara mendalam (baik terstruktur maupun yang tidak terstruktur) dengan berbagai informan kunci. Suatu kali ketika peneliti melakukan wawancara dengan staf kimpraswil malah beliau meminta pedoman wawancara agar beliau lebih mudah memberikan informasinya. Sumber data yang berasal dari dokumen resmi (perda APBD, hasil murembang desa, dan sebagainya) dan dokumentasi pribadi (catatan anggota DPRD pada rapat panitia anggaran dan catatan sidang penetapan APBD) dipergunakan pula untuk menggali data yang nantinya juga dipergunakan untuk mengkonfirmasi data lainnya.

Pencatatan data dan penulisannya dilakukan dengan memanfaatkan bentuk-bentuk *field notes*, *interview write*, *mapping*, *sound recording* dan *copy*

dari *document collection*.⁶³ Terdapat catatan khusus mengenai penggunaan *sound recording* sebagai alat perekam data, beberapa informan ada yang menolak tetapi ada pula yang senang seperti diwawancarai wartawan. Pemanfaatan sarana-sarana tersebut dimaksud untuk dapat mendapatkan informasi selengkap mungkin.

1.6.5 Dimensi Yang Dikaji

Kajian dalam penelitian ini mencakup berbagai realitas baik empirik maupun simbolik. Peneliti perlu memberikan arti (menafsirkan) segala fenomena yang teramati. Dimensi tersebut adalah:

1. Kekuasaan

Kekuasaan adalah kemampuan mempengaruhi orang lain agar secara suka rela mau mengubah sikap dan prilakunya atau juga diartikan sebagai *coercion, force dan authority*

2. Elit Kekuasaan

Elit kekuasaan adalah individu-individu yang tergabung dalam kesatuan kelompok kecil yang memiliki kontrol atas politik dan ekonomi serta mengalokasikan nilai-nilai dan kepercayaan-kepercayaan. Kelompok kecil ini menempati posisi teratas dalam piramida kekuasaan.

3. Kebijakan Publik

Kebijakan Publik adalah serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seseorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih serta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu

⁶³ Lofland J. dan Loaffland, LH, 1984, *Analyzing Social Setting: A guide to Qualitative Observation and Analisis.*, Belmont: Wadsworth Publishing Company, pp.7-68; pp.131-137

situasi, dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan, kekuasaan dari pada aktor tersebut.

4. Birokrasi

Birokrasi dalam kajian ini lebih diarahkan pada aktivitas birokrasi. dimensi yang dilihat dalam mendeskripsikan birokrat adalah pendekatan yang digunakan birokrat kepada rakyat dalam memotivasi rakyat, frekuensi (intensitas) hubungan antara birokrat dan rakyat, untuk melihat bagaimana birokrasi memihak kepada rakyat dilihat pula pemanfaatan potensi daerah untuk memotivasi rakyat dalam pembangunan, serta yang tidak kalah pentingnya adalah tindakan birokrat dalam menghadapi suatu tantangan.

5. Politik Lokal

Deskripsi politik lokal dilihat dari beberapa dimensi seperti hubungan masyarakat dengan pemimpin (birokrasi). selain itu juga prakarsa untuk membuat suatu program atau keputusan di tingkat lokal, serta proses pembuatan keputusan atau program kegiatan. Selain itu politik lokal juga dilihat dari bentuknya.

6. Perubahan Sosial.

Perubahan sosial digambarkan dari beberapa aspek antara lain bentuk perubahan yang terjadi (apa yang berubah); proses terjadinya perubahan; bagaimana terjadinya perubahan; siapa yang membuat perubahan.

1.6.6 Analisa Data

Model yang dipergunakan dalam proses analisis data ini adalah analisis yang terus menerus selama pengumpulan data lapangan dan analisis setelah pengumpulan data dilakukan. Analisis datanya mengikuti anjuran Bogdan dan

Biklen yang mencakup kegiatan menelaah data, membagi menjadi satuan-satuan yang dapat dikelola, mensintesanya, menemukan apa yang penting dan apa yang akan dipelajari dan memutuskan apa yang akan dilaporkan.⁶⁴

Analisis data selama pengumpulan data dilakukan setiap kali suatu peristiwa yang menjadi focus penelitian selesai direkam dan dirupakan dalam bentuk laporan lapangan. Analisis datanya telah diusahakan dapat mengungkapkan (1) data apa yang harus dicari; (2) pertanyaan apa yang harus dijawab; (3) metode apa yang harus dipakai untuk mencari informasi baru; (4) kesalahan apa yang harus diperbaiki.⁶⁵ Proses analisis data baik ketika pengumpulan data maupun setelah selesai pengumpulan data dimulai dengan (1) penelaahan data yang telah terkumpul dari berbagai sumber data yang begitu banyak melalui wawancara, observasi, dokumentasi dan sebagainya dibaca dan dipelajari dan ditelaah (2) selanjutnya data direduksi sedemikian rupa sehingga tersusun secara sistematis, lebih tampak pokok-pokok yang penting menjadi focus guna memberikan gambaran yang lebih tajam tentang fenomena-fenomena yang diteliti. (3) data yang telah direduksi disusun dalam satuan-satuan yang berfungsi untuk menentukan atau mendefinisikan kategori (4) satuan-satuan yang telah dikategorikan tadi selanjutnya diberikan kode-kode tertentu untuk memudahkan pengendalian data dan penggunaannya setiap saat (5) pemeriksaan keabsahan data dilakukan dengan keterlibatan peneliti dengan latar penelitian; melakukan pengamatan yang lebih teliti; melakukan triangulasi dengan sumber data, teori, metode; mendiskusikan hasil sementara dengan teman sejawat. (6)

⁶⁴ Bogdan, RC dan Biklen, S.K., 1982. *Qualitative Research for Education*, Boston: Allyn and Bacon, Inc, p 189.

⁶⁵ Nasution S, 1988. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung Tarsito, hal 130.

BAB II

KABUPATEN TUBAN

2.1 Sejarah Kabupaten Tuban

Kabupaten Tuban merupakan salah satu kabupaten di Jawa Timur yang telah berdiri lebih dari 700 tahun. Sejarah berdirinya Kabupaten Tuban dapat ditelusur mulai Jaman Pemerintahan Airlangga sampai Kediri. Pada tahun 1042 Raja Airlangga membagi kerajaan Kediri menjadi dua bagian yaitu Pangjalu dan Jenggala. Kerajaan Pangjalu diserahkan kepada Sri Samarajaya dan Jenggala kepada Mapanji Garasakan. Pemberian kerajaan Pangjalu bukan pada Sri Sanggramawijaya sebagai putra pertama oleh karena putra pertama tersebut menjadi seorang pertapa dan dikenal dengan nama Diyah Kilisuci. Pembagian kerajaan menjadi dua menurut Kitab Negarakretagama dilaksanakan oleh seorang pendeta Budha Mahayana aliran Tantra yang bernama Empu Bharadha dengan menggunakan air suci yang dituangkan dari langit (toyeng kendi sangking langit). Batas kedua belah kerajaan itu ditarik dari Barat ke Timur sampai laut, dan terbagilah negara menjadi bagian Utara dan Selatan, bagaikan perbatasan lautan pada tanah Jawa mempunyai dua orang raja.

Berdasarkan peristiwa pembagian negara Kediri yang perlu diamati adalah batas-batas pembagian kerajaan, letaknya serta hubungannya dengan Tuban. Batas antara kerajaan Pangjalu dan Jenggala merupakan sungai yang mengalir dari arah barat ke timur sampai ke laut, sungai tersebut dinamakan Kali Lamong (wilayah antara kabupaten Tuban dan kabupaten Lamongan). Ibu Kota Kerajaan Pangjalu

bernama Dahana pura yang terletak di dekat Desa Pamotan sebelah Selatan kali Lamong. Hal ini sesuai dengan Prasasti Pamwatan bertahun 1042 Masehi yang mencantumkan kata Daha dengan kwadrat dua dan terletak di Desa Pamotan. Sedangkan Kerajaan Jenggala yang dikuasai oleh Mapanji Garasakan terletak di sebelah Utara Kali Lamong, hal ini disebabkan Prasasti Kambang Putih, Malengga ditemukan di Daerah Tuban. Pada wilayah Kab. Lamongan Ngimbang terdapat sebuah sungai yang bernama Kali Lanang. Kali Lanang merupakan anak sungai dari Kali Lamong. Berdasarkan beberapa prasasti diatas dengan demikian, Kabupaten Tuban sekitar tahun 1044 sampai tahun 1059 Masehi dibawah Kerajaan Jenggala dengan raja-rajanya sebagai berikut:

1. Sri Maharaja Mapanji Garasakan (1044 - 1052)
2. Mapanji Alanjung Ahyes (1052 - 1059)
3. Sri Samarotsaha (1059 -.....)

Perkembangan selanjutnya adalah jaman kerajaan Singosari sampai berdirinya Majapahit. Pada masa surutnya Jenggala tahun 1059, nama Tuban tidak muncul dalam arena sejarah dan baru pada tahun 1275 dalam Serat Pararaton disebutkan :

*"Sri Panji Aragini angeteraken wangsul ing Tuban teka ring
Tumapel Sang Panji Aragini angateraken Sadohapati dina
akhasukan sira ji kertanegara"*

Berdasarkan serat Pararaton tersebut Kabupaten Tuban sewaktu jaman raja Kertanegara sudah menjadi Kota yang besar dan juga sebuah bandar pelabuhan. Hal ini diperkuat dengan dijadikannya Kabupaten Tuban sebagai tempat berlabuhnya tentara Tar-Tar dari Tiongkok sebelum menuju Singosari. Pada awal

1293 Tuban kembali menjadi percaturan sejarah karena peranannya pada masa Raden Wijaya membuka tanah di Hutan Tarik yang pada akhirnya menjadi sebuah kerajaan besar yang bernama Majapahit. Pendirian Kerajaan Majapahit tersebut tidak lepas dari jasa Aryo Wiraraja dari Sumenep yang dengan sekuat tenaga membantu Raden Wijaya yang telah dijanjikan kerajaannya akan dibagi dua antara Raden Wijaya dan Aryo Wiraraja. Bangsawan Sumenep Aryo Wiraraja mempunyai putra yang bernama Ronggolawe. Mengenai tokoh Ronggolawe itu sendiri banyak diceritakan dalam Kidung Ronggolawe, Panji Wijayakrama, Sorandaka maupun Kidung Harsawijaya dan Serat Pararaton. Sebenarnya nama Ronggolawe adalah pemberian dari Raden Wijaya sebagaimana tercantum dalam Kidung Ronggolawe pupuh XX/23 sebagai berikut:

*"sira rayi mengko sun arani, pantes ajenenga Ranggawenang,
uga karan Ranggalawe, marmane sira iku, sun parabi mangkono
yayi, sun wenang ken wisesa, sarehira manut" sigeg kang wawan
sabda, nulya miyos rahaduan mring jawi kori, anginun suka suka.*

Ranggalawe adalah ahli siasat perang dan dalam pertempuran-pertempuran dia seorang pemberani yang lincah dalam menggunakan senjata dan trampil langkahnya. Ucapannya lantang dan didalam perundingan tidak segan-segan melontarkan suara keras pada Raden Wijaya. namun disamping kekerasan itu kita kenal juga watak Ranggalawe yang mempunyai tekad besar, berani mempertaruhkan jiwanya untuk membela Raden Wijaya. Dalam kitab Nagarakertagama tidak disebut-sebut pemberontakan Ranggalawe yang menurut Pararaton terjadi tahun 1295.

Menurut Kidung Ronggolawe pemberontakan itu timbul akibat pengangkatan Nambi sebagai Patih Amangkubumi Majapahit. Pengangkatan Nambi tersebut tidak sependapat dengan Ronggolawe, karena Nambi dianggap kurang berjasa pada Majapahit. Sedangkan Ronggolawe sangat berjasa pada dalam pembukaan hutan Tarik, pengusiran tentara Tar-Tar apalagi Ronggolawe adalah putra dari Arya Wiraraja yang telah banyak berjasa dalam membantu berdirinya Majapahit. Ronggolawe pada akhirnya gugur di Sungai Tambakberas sebagai pahlawan pada tahun 1295 dengan sangkala "Kuda Bhumi Paksaning Wong". Lima tahun setelah gugurnya Ronggolawe, Majapahit dilanda perang kembali. Menurut Pararaton ada seorang Dharmadyaksa yang bernama Mahapati yang berambisi besar ingin menduduki jabatan penting dengan menyebar fitnah. Semua pengikut setia Raden Wijaya gugur, Sora, Mahesa Anabrang, Juru Demung dan Gadjah Biru. Akhirnya Majapahit selalu dilanda oleh peperangan dan baru pada masa Gadjah Mada menjadi Patih Amangkubumi, Majapahit menjadi Jaya.

Berdasarkan legenda asal usul nama Kabupaten Tuban terkait dua tempat yang penting di wilayah Kabupaten Tuban yaitu Watu Tiban dan Bektiharjo. Ketika kerajaan Majapahit jatuh, semua harta kekayaan dibawa ke Demak. Salah satu harta kekayaan Majapahit yang dibawa ke Demak adalah pusaka kerajaan yang berbentuk batu berupa sebuah Yoni. Adapun tempat dimana batu pusaka itu jatuh, dinamakan Tuban. Dengan demikian nama Tuban berasal dari kata Wa(tu) Ti(ban).

Versi lain nama Tuban dari kata metu banyu. Sesuai dengan petunjuk yang di terima oleh Raden Dandang Wacono yaitu membuka hutan Papringan untuk dijadikan negara. Pada waktu pembukaan hutan papringan, keluarlah dengan tidak terduga sebuah sumber air. Peristiwa ditemukannya sumber air tersebut “Me(tu) (Ban)yune” yang berarti keluar airnya, maka spontan Raden Aryo Dandang Wacono memberi nama tempat tersebut dinamakan Tuban. Sumber airnya sangat sejuk dan pada akhirnya tempat tersebut dinamakan Bektiharjo.

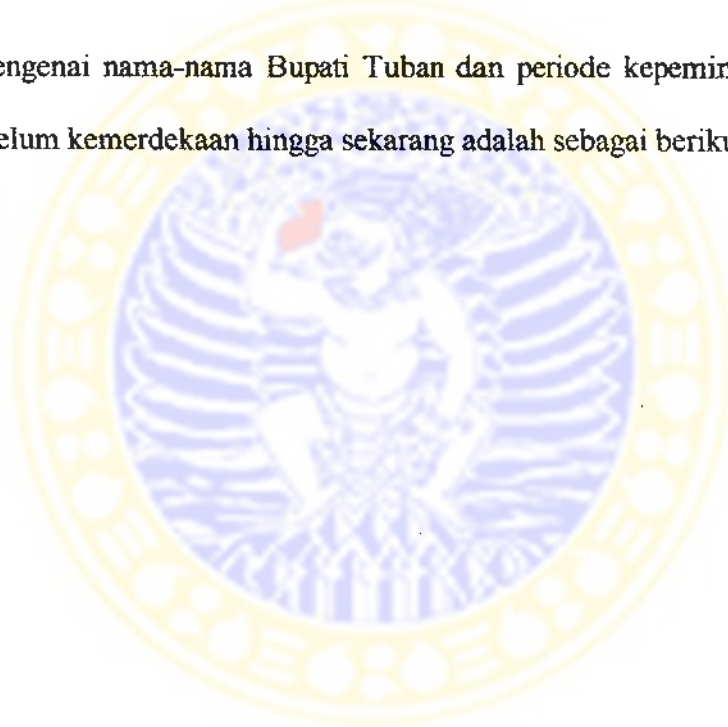
Secara Etimologi dalam bahasa Jawa Kawi, Tuban berarti *Jeram*, sedangkan jeram itu sendiri adalah air terjun. Apabila kita lihat di Tuban terdapat air terjun yang terdapat di kecamatan Singgahan (air terjun nglirip) dan di kecamatan Semanding (air terjun banyu langse). Bukti lain secara Arkeologi mengenai keberadaan Kabupaten Tuban yaitu ditemukannya arca Mahatula yang menunjukkan ciri jaman Singosari di Ngerong kecamatan Rengel. Selain itu di wilayah kecamatan Rengel juga ditemukan pula prasasti Malengga dan Banjaran yang bertahun 1052 M.

Secara Geografis kecamatan Rengel terletak di tepi Sungai Bengawan Solo yang jaman dulu merupakan sarana penghubung utama. Ditepi sungai bengawan solo terdapat hamparan sawah yang subur serta pegunungan yang membujur dari arah utara sampai ke selatan. Hal ini sangat strategis ditinjau dari segi ekonomi maupun militer dalam mendukung pengembangan pusat pemerintahan.

Beberapa sumber tertulis yang berkaitan dengan Kabupaten Tuban sebagai wilayah yang setingkat dengan kabupaten seperti sekarang ini diantaranya: Prasasti Kambang Putih; Prasasti Malengga; Prasasti Banjaran; dan Prasasti

Tuban. Sumber tertulis lain diantaranya berupa sejarah berlabuhnya Tentara Tar Tar dibawah pimpinan komando Sih-pie, Kau Sing dan Ike Messe, sebagian mendarat di Tuban dan sebagian meneruskan ke Sedayu. Sumber tertulis yang berasal dari berita luar negeri. Berita Cina yang sangat penting adalah uraian Ma Hua dalam bukunya Ying Yai Shing Lan. Ma Hua adalah orang Tionghoa yang beragama Islam, yang mengiringi perjalanan Cheng Ho dalam perjalanan ke daerah daerah lautan selatan (1413 M -1425 M)

Mengenai nama-nama Bupati Tuban dan periode kepemimpinannya dari jaman sebelum kemerdekaan hingga sekarang adalah sebagai berikut:



Tabel 2.1
Nama Bupati sebelum Kemerdekaan Republik Indonesia (1945) di
Kabupaten Tuban

No	Nama Bupati	Periode Kepemimpinan
1	RA. DANDANG WATJONO	1264 - 1282
2	RH RONGGOLAWE	1282 - 1291
3	RH SIROLAWE	1291 - 1306
4	RA SIROWENANG	1306 - 1326
5	RH LENO	1326 - 1349
6	RH DIKORO	1349 - 1401
7	RA TEJO	1401 - 1419
8	RH WILWOTIKTO	1419 - 1460
9	KH NGRASEH	1460 - 1507
10	KA GELILANG	1507 - 1553
11	KA BATUBANG	1553 - 1573
12	RH BALEWOT	1573 - 1628
13	P. SEKARTANJUNG	1628 - 1661
14	P. NGANGSAR	1661 - 1668
15	P.H. PERMALAT	1668 - 1686
16	P. SALAMPE	1686 - 1700
17	P.H. DALAM	1700 - 1707
18	P. POJOK	1707 - 1723
19	P. ANOM	1723 - 1730
20	P. SOEDJONO POETRO	1730 - 1737
21	RA BALABAR	1737 - 1748
22	P. SOEDJONO POETRO	1748 - 1755
23	RA JOEDONEGORO	1755 - 1766
24	RA SURYO DININGRAT	1766 - 1773
25	RA DIPOSENO	1773 - 1779
26	KT TJOKRONEGORO	1779 - 1792
27	KT POERWONEGORO	1792 - 1799
28	K LIEDER SOERODINEGORO	1799 - 1802
29	R SOEROADIWIDJOJO	1802 - 1814
30	P. TJITROSUMO VI	1814 - 1821
31	P. TJITROSUMO VII	1821 - 1841
32	P. TJITROSUMO VIII	1841 - 1861
33	P. TJITROSUMO IX	1861 - 1883
34	RM SOMO BROTO	1883 - 1893
35	RA KOESOEMODIGDO	1893 - 1909
36	RA PRINGGOWINOTO	1909 - 1919
37	RA PRINGGODIGDO	1919 - 1927
38	R.M.A.A KOESUMOBROTO	1927 - 1944
39	RT SOEDIRMAN H	1944 - 1946

Sumber: <http://www.tuban.go.id>

Tabel 2.2

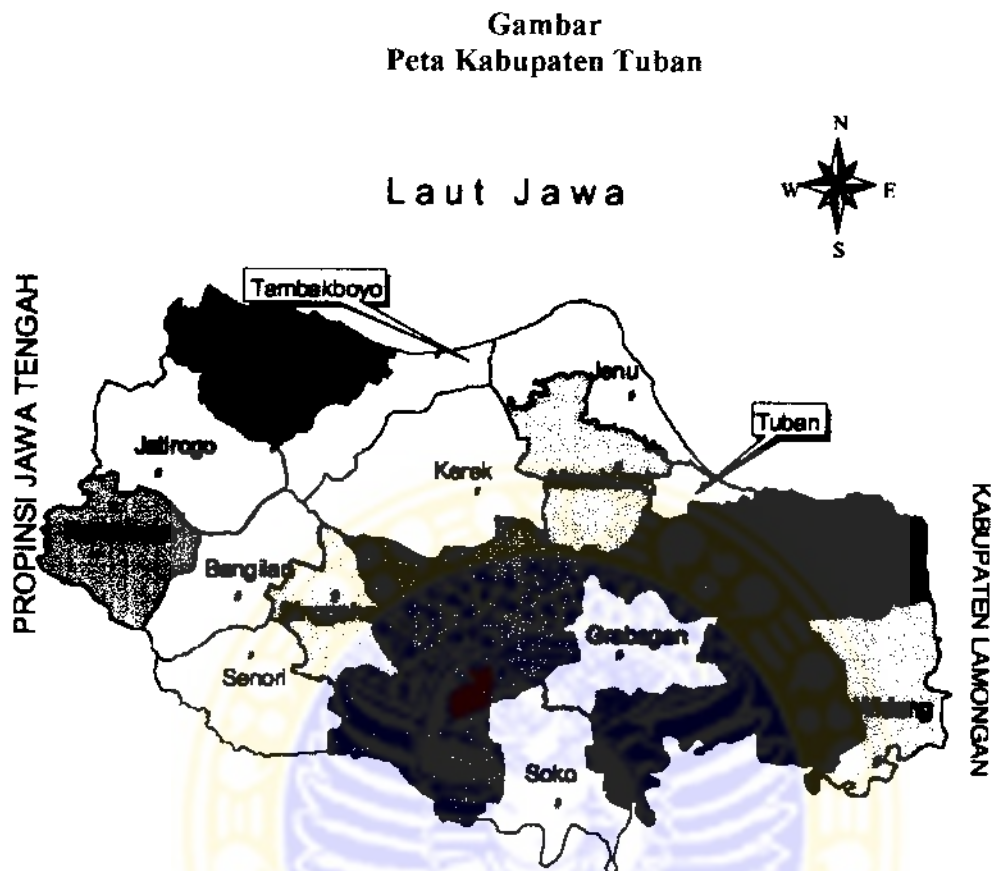
**Nama Bupati setelah Kemerdekaan Republik Indonesia (1945) di
Kabupaten Tuban**

No	Nama Bupati	Periode Kepemimpinan
1	K.H MOESTA'IN	1946 - 1956
2	R. SOENDAROE	1956 - 1958
3	R ISTOMO	1958 - 1959
4	R. SANDJOJO	1959 - 1960
5	M. WIDAGDO	1960 - 1968
6	R. SOEPARMO	1968 - 1970
7	R.H IRCHAMNI	1970 - 1975
8	MOCH. MASDUKI	1975 - 1980
9	SOERATI MOERSAM	1980 - 1985
10	Drs. DJOEWAHIRI MARTO PRAWIRO	1985 - 1991
11	Drs. SJOEKOER SOETOMO	1991 - 1995
12	H. HINDARTO	1996 - 2001
13	Dra. HJ. HAENY RELAWATI RINI WIDYASTUTI, M.Si.	2001 - Sekarang

Sumber: <http://www.tuban.go.id>

2.2 Kondisi Wilayah

Kabupaten Tuban secara geografis terletak pada posisi 111,30' – 112,35' BT dan 6,40' - 7,18' LS. Batas Daerah, disebelah utara berbatasan dengan Laut Jawa. Sebelah Timur dengan Kabupaten Lamongan. Sebelah Selatan dengan Kabupaten Bojonegoro dan disebelah barat dengan Propinsi Jawa Tengah. Luas Wilayah Daratan, Kabupaten Tuban adalah 1.839,94 Km² dengan panjang pantai 65 Km dan luas wilayah lautan sebesar 22.608 Km². Secara geografis, letak Kabupaten Tuban bisa dilihat pada gambar berikut:



Sumber: Tuban dalam Angka, 2005-2006, BPS Kabupaten Tuban

Pada bulan Agustus 2005, Kabupaten Tuban mengalami pemekaran kecamatan dari 19 kecamatan menjadi 20 kecamatan. Kecamatan yang berkurang luas wilayahnya adalah 3 kecamatan yaitu Kecamatan Semanding, Rengel dan Soko. Kecamatan Grabagan adalah pemekaran dari 3 kecamatan tersebut. Dari gambar diatas kecamatan yang mempunyai luas wilayah yang paling luas adalah Kecamatan Montong, yaitu 8.04 persen dari total luas Kabupaten Tuban. Sedangkan kecamatan yang mempunyai luas wilayah paling kecil adalah Kecamatan Tuban dengan luas 21.29km² atau 1,16 persen dari total luas

Kabupaten Tuban. Untuk mengetahui luas wilayah masing-masing kecamatan di Kabupaten Tuban dapat dilihat pada berikut:

Tabel 2.3
Luas Daerah dan Persentase Terhadap Luas Kabupaten menurut
Kecamatan di Kabupaten Tuban

Kecamatan	Luas Wilayah (Km²)	Persentase Terhadap Luas Wilayah Kabupaten Tuban
(1)	(2)	(3)
1. Kenduruan	85,73	4,66
2. Bangilan	77,27	4,20
3. Senori	78,39	4,26
4. Singgahan	79,05	4,30
5. Montong	147,98	8,04
6. Parengan	114,45	6,22
7. Soko	96,88	5,27
8. Rengel	58,52	3,18
9. Grabagan	54,13	2,94
10. Plumpang	86,52	4,70
11. Widang	107,14	5,82
12. Palang	72,70	3,95
13. Semanding	120,99	6,58
14. Tuban	21,29	1,16
15. Jenu	81,61	4,44
16. Merakurak	103,77	5,64
17. Kerek	136,55	7,42
18. Tambakboyo	72,97	3,97
19. Jatirogo	111,98	6,09
20. Bancar	112,36	6,11
Jumlah	1.839,94	100,0

Sumber: Tuban dalam Angka, 2005-2006, BPS Kabupaten Tuban

Menganalisis alokasi dan distribusi APBD Kabupaten Tuban perlu kiranya dipaparkan jarak antara ibukota kecamatan secara keseluruhan di Kabupaten Tuban. Hal ini untuk melihat sejauhmana pendistribusian antara kecamatan yang dekat dengan pusat pemerintahan kabupaten dengan wilayah kecamatan yang letaknya di pinggiran kabupaten. Untuk mengetahui lebih jelasnya jarak antara masing-masing ibu kota kecamatan dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2.4
Jarak antar Ibukota Kecamatan di Kabupaten Tuban

Kode	Kecamatan	Kode Kecamatan									
		010	020	030	040	050	060	070	080	081	090
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
010	Kenduruan	0	17	21	23	36	38	51	60	68	72
020	Bangilan	17	0	4	15	28	30	43	52	60	64
030	Senori	21	4	0	11	24	26	39	48	56	60
040	Singgahan	23	15	11	0	13	15	28	37	45	49
050	Montong	36	28	24	13	0	28	41	50	58	53
060	Parengan	38	30	26	15	28	0	13	22	30	34
070	Soko	51	43	39	28	41	13	0	9	17	21
080	Rengel	60	52	48	37	50	22	9	0	8	12
081	Grabagan	68	60	56	45	58	30	17	8	0	20
090	Plumpang	72	64	60	19	53	34	21	12	20	0
100	Widang	89	81	77	66	54	51	38	29	37	17
110	Palang	71	63	59	48	35	50	37	28	36	16
120	Semanding	63	57	53	42	29	57	42	33	18	21
130	Tuban	61	53	49	38	25	53	38	29	21	17
140	Jenu	56	48	44	33	20	48	48	39	31	27
150	Merakurak	51	43	39	28	15	43	48	39	31	27
160	Kerek	43	34	30	19	6	34	47	52	44	40
170	Tambakboyo	36	43	47	49	22	50	63	59	51	47
180	Jatirogo	5	12	16	18	31	33	46	55	77	67
190	Bancar	21	28	32	34	37	49	62	71	66	62

Sumber: Tuban dalam Angka, 2005-2006, BPS Kabupaten Tuban

Tabel 2.4.1
Jarak antar Ibukota Kecamatan di Kabupaten Tuban
(tabel lanjutan)

Kode	Kecamatan	Kode Kecamatan									
		100	110	120	130	140	150	160	170	180	190
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
010	Kenduruan	89	71	63	61	56	51	42	36	5	21
020	Bangilan	81	63	57	53	48	43	34	43	12	29
030	Senori	77	59	53	49	44	39	30	47	16	32
040	Singgahan	66	48	42	38	33	28	19	49	18	34
050	Montong	54	35	29	25	20	15	6	22	31	37
060	Parengan	51	50	57	53	48	43	34	50	33	49
070	Soko	38	37	42	38	48	48	47	63	46	62
080	Rengel	29	28	33	29	39	39	52	59	55	71
081	Grabagan	37	36	17	21	31	31	44	51	77	66
090	Plumpang	17	16	21	17	27	27	40	47	67	62
100	Widang	0	28	33	29	39	39	52	59	84	74
110	Palang	28	0	14	10	20	20	33	40	66	55
120	Semanding	33	14	0	4	14	14	27	34	60	49
130	Tuban	29	10	4	0	10	10	24	30	56	45
140	Jenu	39	20	14	10	0	5	18	20	51	35
150	Merakurak	39	20	14	10	5	0	13	25	46	40
160	Kerek	52	33	27	24	18	13	0	16	37	31
170	Tambakboyo	59	40	34	30	20	25	16	0	31	15
180	Jatirogo	84	66	60	56	51	43	37	31	0	16
190	Bancar	74	55	49	45	35	40	31	15	16	0

Sumber: Tuban dalam Angka, 2005-2006, BPS Kabupaten Tuban

Pada tabel dilihat bahwa ibu kota kecamatan yang paling jauh dari pusat ibukota kabupaten adalah Kecamatan Kenduruan yaitu berjarak 61 km. Sedangkan jarak dari ibukota kecamatan yang paling dekat dengan ibukota kabupaten ke Kecamatan Semanding yaitu 4 km. Apabila diperhatikan peta wilayah Kabupaten Tuban, kecamatan yang dekat dengan ibukota kabupaten adalah Palang, Semanding, Merakurak, Jenu. Keempat kecamatan ini aksesnya ke ibukota kabupaten relatif dekat dan lancar dengan sarana dan prasarana transportasi yang tersedia. Pembagian kedua adalah ibukota kecamatan yang berada di pinggiran Kabupaten Tuban antara lain kecamatan Bancar, Jatirogo

yang dekat dengan Provinsi Jawa Tengah. Kecamatan Kenduruan, Bangilan, Senori, Parengan, Soko, Rengel, Plumpang yang dekat dengan Kabupaten Bojonegoro. Kecamatan widang yang berada dekat dengan sungai bengawan Solo dekat dengan Kabupaten Lamongan.

2.3 Pemerintahan Kabupaten Tuban

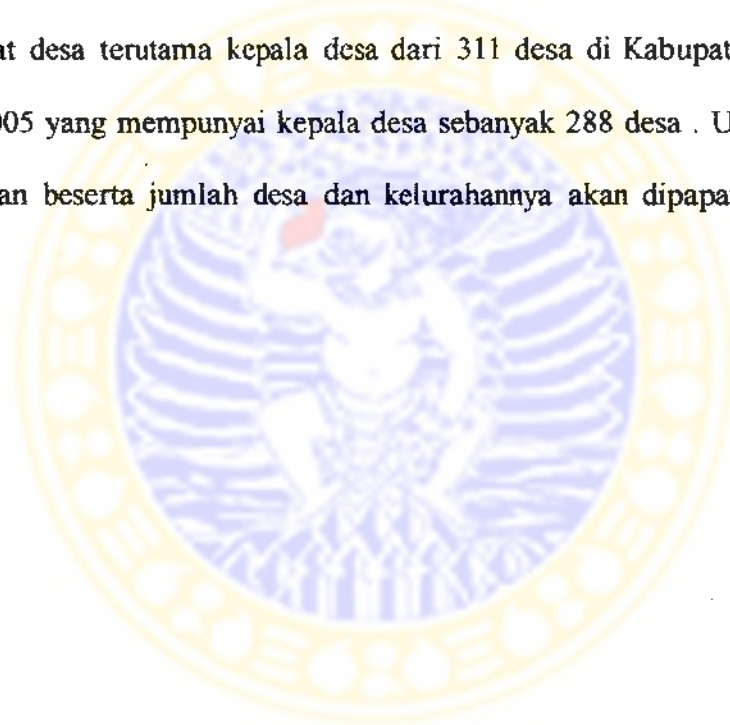
Pemerintahan Kabupaten Tuban tidak jauh beda dengan kabupaten lain di Indonesia. Pemerintahan adalah suatu sistem yang mengatur segala kegiatan masyarakat dalam suatu daerah/wilayah/negara yang meliputi segala aspek kehidupan berdasarkan norma-norma tertentu⁶⁰. Unit pemerintahan di bawah Kabupaten secara langsung adalah Kecamatan. Masing-masing Kecamatan terdiri dari beberapa desa, desa dibagi beberapa dusun yang dibagi habis kedalam RT/RW. Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat. Secara hukum desa merupakan organisasi pemerintah terendah langsung dibawah Camat dan berhak menyelenggarakan RT nya sendiri. Kelurahan Suatu wilayah yang ditempati sejumlah penduduk yang mempunyai orang pemerintah terendah langsung dibawah Camat yang tidak berhak menyelenggarakan RT nya sendiri⁶¹.

Seperti yang telah dipaparkan di depan kabupaten Tuban mengalami pemekaran dari 19 kecamatan menjadi 20 kecamatan pada bulan Agustus 2005. Kecamatan yang baru adalah Kecamatan Grabagan dengan jumlah desa 20. Pemekaran ini tentunya mempunyai implikasi yang cukup besar terhadap alokasi

⁶⁰ Kabupaten Tuban dalam Angka 2005, hal 22

⁶¹ Ibid, hal 22

dan distribusi APBD secara umum. Jumlah desa Tuban umumnya tidak mengalami perubahan. Tiga kecamatan yang mengalami perubahan jumlah desa yaitu Kecamatan Soko, Rengel dan Semanding. Kecamatan Soko 23 desa, Kecamatan Rengel 16 Desa dan Kecamatan Semanding 17 desa. Jumlah kelurahan di Kabupaten Tuban tidak mengalami perubahan dibandingkan tahun 2004. Hanya tiga kecamatan yang mempunyai kelurahan yaitu Kecamatan Tuban, Palang dan Semanding masing-masing jumlah kelurahannya 14, 1 dan 2. Jumlah perangkat desa terutama kepala desa dari 311 desa di Kabupaten Tuban, pada tahun 2005 yang mempunyai kepala desa sebanyak 288 desa . Untuk lebih jelas kecamatan beserta jumlah desa dan kelurahannya akan dipaparkan pada tabel berikut:



Tabel 2.5
Ibukota kecamatan dan jumlah desa dan kelurahan di Kabupaten Tuban

No	Kecamatan	Ibukota Kecamatan	Banyaknya desa dan Kelurahan
1	2	3	4
1	Kenduruan	Sidomukti	9
2	Bangilan	Bangilan	14
3	Senori	Sendang	12
4	Singgahan	Mulyoagung	12
5	Montong	Montongsekar	13
6	Parengan	Parangbatu	18
7	Soko	Sokosari	23
8	Rengel	Rengel	16
9	Grabagan	Grabagan	11
10	Plumpang	Plumpang	18
11	Widang	Widang	16
12	Palang	Glodok	19
12	Semanding	Bejagung	17
14	Tuban	Latsari	17
15	Jenu	B e j i	17
16	Merakurak	Sambonggede	19
17	Kerek	Margomulyo	17
18	Tambakboyo	Sobontoro	18
19	Jatirogo	Wotsogo	18
20	Bancar	Banjarejo	24
	Jumlah	20	328

Sumber: Tuban dalam Angka, 2005-2006, BPS Kabupaten Tuban, data diolah

2.4 Profil Kependudukan

Jumlah penduduk Kabupaten Tuban pada tahun 2005 adalah 1.074.109. Dengan komposisi laki-laki 522.120 dan perempuan berjumlah 551.989⁶². Jumlah penduduk yang paling banyak adalah di Kecamatan Semanding dengan jumlah 92.239, sedangkan jumlah penduduk yang paling sedikit adalah di Kecamatan Kenduruan yaitu 27.230. Kepadatan penduduk Kabupaten Tuban meningkat dibandingkan tahun lalu. Kepadatan

⁶² Tuban dalam Angka, 2005-2006, BPS Kabupaten Tuban, 2006

penduduk tahun 2005 adalah 54 jiwa/km². Kecamatan yang paling padat adalah Kecamatan Tuban dengan kepadatan 3.477 jiwa/km². Jumlah persebaran penduduk secara rinci per kecamatan dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2.6
Proyeksi Penduduk Menurut Kecamatan dan Jumlah Rumah Tangga di Kabupaten Tuban 2005

No	Kecamatan	Jenis Kelamin		Jumlah Total	Rumah Tangga
		Laki-Laki	Perempuan		
1	2	3	4	5	6
1	Kenduruan	13.723	13.507	27.230	7.453
2	Bangilan	19.333	21.064	40.397	14.328
3	Senori	18.696	19.741	38.437	10.227
4	Singgahan	19.266	20.069	39.335	10.326
5	Montong	24.461	27.163	51.624	13.089
6	Purungan	24.243	25.459	49.702	14.122
7	Soko	38.726	40.128	78.854	21.823
8	Rengel	25.854	27.651	53.505	14.419
9	Grabagan	16.475	17.364	33.839	9.854
10	Plumpang	36.433	36.963	73.396	20.955
11	Widang	23.147	24.456	47.603	13.370
12	Palang	32.362	34.340	66.902	19.161
13	Semanding	44.719	47.520	92.239	24.374
14	Tuban	34.716	39.318	74.034	20.232
15	Jenu	22.128	23.812	45.940	12.551
16	Merakurak	24.860	26.358	51.218	13.264
17	Kerek	30.751	32.607	63.358	17.510
18	Tambakboyo	18.562	19.152	37.714	9.797
19	Jatirogo	26.575	27.221	53.796	13.415
20	Bancar	26.890	28.096	54.986	14.067
	Jumlah Total 2005	522.120	551.989	1.074.109	294.329
	Jumlah/Total 2004	508.132	534.586	1.042.718	-
	Jumlah/Total 2003	506.857	533.133	1.039.990	-
	Jumlah/Total 2002	504.928	531.336	1.036.264	-
	Jumlah/Total 2001	500.598	526.858	1.027.456	-

Sumber: Registrasi Penduduk Tahun 2005 dalam Kabupaten Tuban Dalam Angka 2005-2006, BPS Kabupaten Tuban.

Tingginya jumlah penduduk harus diimbangi dengan lowongan kerja. Jumlah pencari kerja di Kabupaten Tuban pada tahun 2005 adalah 5.198. Pencari kerja yang paling banyak adalah lulusan SMU, yaitu 2.360. Sedangkan penempatan pencari kerja sebanyak 716 orang. Dengan rincian 578 perempuan dan 138 laki-laki. Untuk mengetahui jumlah pencari kerja dan penempatan kerja yang terdaftar di Dinas Tenaga Kerja dan Catatan Sipil Kabupaten Tuban dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2.7
Pencari Kerja Terdaftar, Penempatan dan Lowongan Kerja

No	Kecamatan	Tenaga Kerja Terdaftar	Penempatan Pekerjaan	Lowongan Pekerjaan
1	2	3	4	5
1	Kenduruan	79	-	-
2	Bangilan	175	-	-
3	Senori	119	-	-
4	Singgahan	189	12	-
5	Montong	119	-	-
6	Parengan	245	-	-
7	Soko	297	15	-
8	Rengel	329	18	-
9	Grabagan	11	-	-
10	Plumpang	263	67	-
11	Widang	179	234	445
12	Palang	368	-	-
13	Semanding	552	49	-
14	Tuban	1.099	176	208
15	Jenu	193	92	182
16	Merakurak	171	18	-
17	Kerek	136	13	-
18	Tambakboyo	156	17	-
19	Jatirogo	330	3	-
20	Bancar	188	2	-
	Jumlah 2005	5198	716	835
	Jumlah 2004	6.070	4.098	4.408
	Jumlah 2003	4.160	289	712
	Jumlah 2002	1.841	251	873
	Jumlah 2001	1.860	586	1.708

Sumber: Kabupaten Tuban Dalam Angka 2005-2006, BPS Kabupaten Tuban, data diolah.

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui bahwa pencari kerja yang terserap lebih kurang hanya 1/5 dari jumlah keseluruhan. Jumlah pencari kerja tentunya lebih besar karena data yang dipaparkan hanya pencari kerja yang terdaftar saja di Dinas Tenaga Kerja dan Catatan Sipil. Permasalahan lowongan kerja dengan angkatan kerja hampir terjadi pada setiap wilayah kabupaten di seluruh Indonesia.

2.5 Kondisi Sosial

Kondisi sosial masyarakat mencakup berbagai bidang diantaranya pendidikan, keagamaan dan kesehatan. Mengetahui kondisi sosial suatu masyarakat akan memudahkan kepala daerah dalam memilih alternatif-alternatif kebijakan. Sebagai bahasan pertama adalah bidang pendidikan. Peningkatan sumber daya manusia melalui jalur pendidikan akan mempercepat laju pembangunan suatu wilayah. Oleh karenanya tingkat pendidikan anggota masyarakat harus selalu ditingkatkan. Tugas pemerintah adalah memberantas buta huruf yang masih belum bisa dilaksanakan secara keseluruhan. Peningkatan pendidikan masyarakat secara langsung maupun tidak akan meningkatkan harkat hidup masyarakat yang bersangkutan.

Perkembangan dan perubahan secara terus menerus sebagai implikasi dari arus globalisasi menuntut perbaikan sistem pendidikan untuk mewujudkan masyarakat yang mampu bersaing dan menyesuaikan diri dengan perubahan zaman tersebut. Berdasarkan atas dasar tuntutan mewujudkan masyarakat seperti itu diperlukan upaya-upaya peningkatan mutu pendidikan yang harus dilakukan secara menyeluruh, mencakup dimensi manusia seutuhnya, yakni aspek moral, budi pekerti, perilaku, pengetahuan, kesehatan, ketrampilan dan seni.

Pengembangan aspek tersebut bermuara pada peningkatan dan pengembangan kecakapan hidup yang diwujudkan melalui pencapaian kompetensi peserta didik untuk bertahan hidup, menyesuaikan diri dan berhasil di masa datang. Dengan demikian, peserta didik memiliki ketangguhan, kemandirian, dan jati diri yang dikembangkan melalui pembelajaran dan atau pelatihan yang dilakukan secara bertahap dan berkesinambungan.

2.5.1 Tingkat Pendidikan

Pembangunan dunia pendidikan untuk memberdayakan masyarakat memperoleh tantangan berat. Realitas dunia pendidikan di Indonesia semakin hari biaya pendidikan semakin naik. Kenaikan ini diantaranya karena perekonomian yang masih labil yang berakibat pada tingginya inflasi. Keadaan yang demikian tidak dapat dihindari oleh masyarakat. Pandangan sebagian besar masyarakat Indonesia tentang pendidikan adalah mahal dan eksklusif. Sebagai bagian dari proses reformasi dan otonomi pendidikan, maka sebagian besar biaya penyelenggaraan pendidikan harus ditanggung oleh peserta didik.

Pendidikan adalah kegiatan belajar mengajar disegala tingkatan. Bidang pendidikan di Kabupaten Tuban dalam angka kegiatan pendidikan mencakup kegiatan pendidikan formal baik dibawah Departemen Pendidikan Nasional atau Departemen Agama. Kegiatan pendidikan meliputi banyaknya sekolah, murid dan dirinci menurut jenjang / tingkatan yaitu SD, SMP, SMU dan Sekolah Kejuruan. Jumlah sekolah dasar (SD) mengalami penurunan, sedangkan jumlah sekolah taman kanan-kanak (TK), sekolah menengah pertama (SMP) dan sekolah

menengah kejuruan baik negeri maupun swasta mengalami kenaikan. Sedangkan jumlah sekolah menengah umum tidak mengalami perubahan dibandingkan tahun 2004. Penurunan jumlah murid terjadi hanya pada murid sekolah dasar meskipun murid TK, SMA dan SMK meningkat. Rasio murid-sekolah tiap tingkatan adalah 53 (TK), 77 (SD), 394 (SMP), 347 (SMA) dan 344 (SMK). Jumlah Madrasah Ibtidaiyah, Madrasah Tsanawiyah dan Madrasah Aliyah di Kabupaten Tuban tahun 2005 berturut-turut adalah 230 unit, 84 unit dan 283 unit. Dengan jumlah murid sebanyak 27.620 (Ibtidaiyah), 15.487 (Tsanawiyah) dan 6.125 (Aliyah). Perguruan tinggi di Kabupaten Tuban sebanyak 6 perguruan tinggi swasta dengan jumlah mahasiswa 2.734 dan jumlah dosen 189. Secara rinci dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2.8
Tingkat Pendidikan di bawah Departemen Pendidikan Nasional
Per Kecamatan di Kabupaten Tuban

Kecamatan	SD		SMP		SMU		SMK		PT	
	Sekolah	Murid	Sekolah	Murid	Sekolah	Murid	Sekolah	Murid	Sekolah	Murid
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1. Kenduruan	21	1.234	2	576	-	-	-	-	-	-
2. Bangilan	26	1.864	3	1.298	-	-	1	80	-	-
3. Senori	27	2.009	3	787	2	249	-	-	-	-
4. Singgahan	26	1.549	4	1.119	1	458	1	183	-	-
5. Montong	22	1.533	3	868	1	71	-	-	-	-
6. Parengan	33	2.250	2	1.305	1	345	-	-	-	-
7. Soko	37	3.076	4	1.524	-	-	-	-	-	-
8. Rengel	37	2.481	3	1.576	2	825	1	93	-	-
9. Grabagan	23	1.717	1	463	-	-	-	-	-	-
10. Plumpang	38	2.900	3	1.676	1	89	-	-	-	-
11. Widang	28	1.739	3	1.371	-	-	1	44	-	-
12. Palang	34	2.375	3	1.425	1	167	1	63	-	-
13. Semandng	49	4.461	6	1.558	-	-	1	162	-	-
14. Tuban	42	4.725	11	5.674	7	3475	10	5.260	6	2734
15. Jenu	24	2.150	3	638	-	-	-	-	-	-
16. Merakurak	29	2.090	3	889	-	-	-	-	-	-
17. Kerek	33	2.832	3	801	-	-	-	-	-	-
18. Tmbkboyo	26	1.926	4	1.556	1	486	1	180	-	-
19. Jatirogo	33	2.686	3	1.676	1	638	2	482	-	-
20. Bancar	31	2.257	4	1.178	2	140	-	-	-	-
Jumlah	619	47.854	71	27958	20	6943	19	6547	6	2734

Sumber: Kabupaten Tuban Dalam Angka 2005-2006, BPS Kabupaten Tuban, data diolah.

Tabel 2.9
Tingkat Pendidikan di bawah Departemen Agama
Per Kecamatan di Kabupaten Tuban

Kecamatan	Madrasah Ibtidaiyah		Madrasah Tsanawiyah		Madrasah Aliyah	
	Sekolah	Murid	Sekolah	Murid	Sekolah	Murid
1. Kenduruan	4	396	2	102	-	-
2. Bangilan	12	1.599	4	1.130	3	479
3. Senori	13	1.642	5	1.065	2	548
4. Singgahan	11	1.552	6	1.005	3	613
5. Montong	11	2.422	6	1.240	2	377
6. Parengan	12	971	4	536	1	124
7. Soko	18	2.580	7	1.691	3	223
8. Rengel	8	1.248	5	1.013	2	881
9. Grabagan	3	452	1	42	-	-
10. Plumpang	16	2.217	7	1.381	3	314
11. Widang	16	1.585	6	340	2	45
12. Palang	15	2.872	7	1.293	1	205
13. Semanding	5	556	2	321	2	-
14. Tuban	6	702	3	210	2	1120
15. Jenu	6	773	4	1.115	2	608
16. Merakurak	8	1.387	3	452	1	90
17. Kerek	6	1.152	3	569	1	145
18. Tmbkboyo	5	552	2	173	-	-
19. Jatirogo	43	1.898	2	386	1	157
20. Bancar	12	1.116	3	418	1	105
Jumlah	230	27.620	84	15.487	283	6125

Sumber: Kabupaten Tuban Dalam Angka 2005-2006, BPS Kabupaten Tuban, data diolah.

2.5.2 Kehidupan Keagamaan

Kehidupan keagamaan di Kabupaten Tuban sangat dinamis. Keadaan ini dapat dilihat dari ragamnya tempat peribadatan dan pemeluk-pemeluknya. Tempat ibadah yang ada di kabupaten Tuban diantaranya adalah Masjid, Langgar / Mushola, Gereja dan Klenteng. Bangunan klenteng yang ada di Tuban merupakan satu-satunya klenteng yang menghadap ke arah laut. Untuk lebih lengkap data tempat ibadah di kabupaten Tuban akan dipaparkan pada tabel berikut:

Tabel 2.10
Tempat Peribadatan Menurut Jenisnya di Kabupaten Tuban
2005

Kecamatan	Masjid	Langgar /Mushola	Gereja	Klenteng
1	2	3	4	5
1. Kenduruan	22	149	-	-
2. Bangilan	31	217	2	-
3. Senori	24	186	1	-
4. Singgahan	35	263	1	-
5. Montong	36	266	1	-
6. Parengan	42	272	3	-
7. Soko	76	494	-	-
8. Rengel	51	390	1	-
9. Grabagan	***	***	***	***
10. Plumpang	43	412	2	-
11. Widang	33	203	-	-
12. Palang	65	573	1	-
13. Semanding	51	285	3	-
14. Tuban	45	338	12	2
15. Jenu	34	300	-	-
16. Merakurak	32	308	2	-
17. Kerek	34	186	2	-
18. Tambakboyo	26	261	1	-
19. Jatirogo	20	200	4	-
20. Bancar	46	330	-	-
Jumlah 2005	756	5.633	36	2

Sumber data : Kantor Departemen Agama Kabupaten Tuban dalam Kabupaten Tuban dalam Angka 2005, data diolah.

Berdasarkan data jumlah tempat peribadatan yang ada di Kabupaten Tuban dapat diketahui bahwa mayoritas penduduk memeluk agama Islam. Data ini juga perlu ditunjang dengan keberadaan pendidikan informal yang diselenggarakan oleh masyarakat berupa pondok pesantren yang tersebar di Kabupaten Tuban. Ada asumsi dimana terdapat keterkaitan antara religiusitas dengan afiliasi pilihan dalam pilkada. Hal ini dapat dijelaskan dengan hubungan antara patron dan klien dalam politik lokal. Implikasinya dalam tataran kebijakan publik pada alokasi dan distribusi APBD dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat kabupaten. Berikut data jumlah pesantren dan santri per kecamatan di Kabupaten Tuban:

Tabel 2.11
Jumlah Pondok Pesantren Santri di Kabupaten Tuban 2005

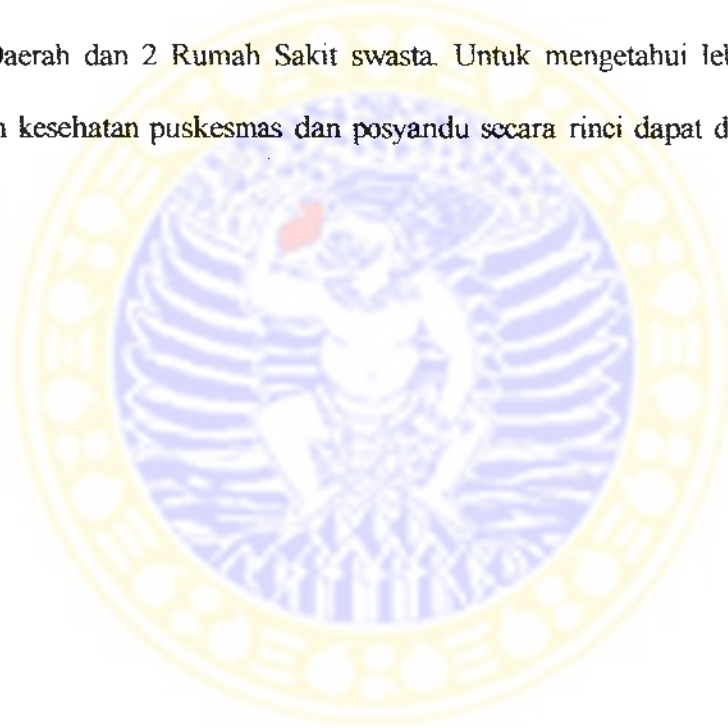
Kecamatan	Pondok pesantren	Santri		
		Mukim	Tidak Mukim	Jumlah
1	2	3	5	6
1. Kenduruan	2	218	65	283
2. Bangilan	11	963	906	1.869
3. Senori	19	725	967	1.692
4. Singgahan	17	3.298	2.279	5.577
5. Montong	6	511	576	1.087
6. Parengan	6	194	165	359
7. Soko	22	1.965	3.957	5.922
8. Rengel	15	884	1.489	2.373
9. Grabagan	***	***	***	***
10. Plumpang	12	193	1.574	1.767
11. Widang	12	5.077	732	5.089
12. Palang	7	82	960	1.042
13. Semanding	5	31	150	181
14. Tuban	19	841	1.354	2.195
15. Jenu	8	130	500	630
16. Merakurak	8	477	1.319	1.796
17. Kerek	11	65	976	1.041
18. Tambkboyo	4	25	243	268
19. Jatirogo	8	97	359	456
20. Bancar	4	19	282	301
Jumlah 2005	196	15.795	18.853	33.928
Jumlah 2004	178	13.630	19.679	33.304
Jumlah 2003	172	12.941	19.619	32.561
Jumlah 2002	171	15.268	17.180	21.977
Jumlah 2001	156	18.111	20.247	38.358

Sumber data : Kantor Departemen Agama Kabupaten Tuban dalam Kabupaten Tuban Dalam Angka 2005 *kecamatan Grabagan belum ada data karena kecamatan baru

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui persebaran pondok pesantren beserta jumlah santrinya. Kecamatan Widang, Singgahan, Soko jumlah santrinya lebih dari 5000 orang. Jumlah murid pondok pesantren ini dibandingkan dengan pendidikan formal adalah $\frac{1}{2}$ nya.

2.5.3 Keadaan Kesehatan

Bidang yang kesehatan juga sangat penting untuk dijadikan tolok ukur keberhasilan dalam pembangunan. Pembangunan bidang kesehatan sangat diperlukan untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat. Tolok ukur pembangunan bidang kesehatan diantaranya adalah tersedianya tempat pelayanan kesehatan dengan perangkat tenaga kesehatannya dan juga peralatan medis yang memadai. Rumah sakit di Kabupaten Tuban secara keseluruhan hanya ada di Kecamatan Tuban yaitu sebanyak 3 Rumah Sakit yang terdiri dari 1 Rumah Sakit Umum Daerah dan 2 Rumah Sakit swasta. Untuk mengetahui lebih jelas tempat pelayanan kesehatan puskesmas dan posyandu secara rinci dapat dilihat pada tabel berikut:



BAB III

PROSES PENYUSUNAN DAN PENETAPAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH KABUPATEN TUBAN

Pada bab ini akan diuraikan data hasil temuan di lapangan sebagai upaya untuk menjawab permasalahan yang telah diajukan. Data yang disajikan ini diperoleh melalui penelitian lapangan, baik melalui wawancara mendalam dengan para informan, observasi maupun studi dokumenter (data sekunder). Untuk mendapatkan keabsahan data, maka dalam penelitian ini digunakan teknik penciptaan *rapport* dan triangulasi.

Penciptaan *rapport* dilakukan dengan cara peneliti berusaha menciptakan hubungan yang harmonis dengan informan, sehingga tercipta arus yang bebas dan keterusterangan di dalam komunikasi informasi yang berlangsung. Sedangkan triangulasi yang dilakukan adalah triangulasi sumber data yaitu dengan memanfaatkan penggunaan berbagai sumber yang berbeda-beda, dengan demikian berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda. Hal ini dicapai dengan membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara, membandingkan keadaan dan perspektif birokrat dengan berbagai pendapat dan pandangan kelompok masyarakat, legislatif serta memperhatikan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

Data yang peneliti peroleh dari berbagai informan tersebut selanjutnya peneliti analisis sesuai dengan permasalahan penelitian. Pada bab ini data yang diperoleh tersebut disajikan dan dianalisis. Pada bagian bab ini akan disajikan dalam tujuh sub bab diantaranya adalah APBD sebagai Peraturan Daerah, Bentuk Keterlibatan Masyarakat dalam Penyusunan APBD; Aktor yang Berpengaruh dalam Penyusunan APBD; Alur Proses Penyusunan APBD, Pertimbangan dalam penyusunan APBD, Kesesuaian visi dan misi Kepala Daerah dengan kebijakan yang tertuang dalam APBD, Dinamika dalam penetapan APBD. Selanjutnya bagian per bab tersebut akan peneliti sajikan sebagai berikut:

3.1 APBD sebagai Peraturan Daerah dan Penjabaran Renstra

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD, merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.⁶³ APBD dalam penyusunannya diajukan oleh Kepala Daerah (eksekutif) untuk selanjutnya dengan persetujuan DPRD ditetapkan dengan Perda. Hal ini sesuai dengan apa yang tertuang di dalam UU RI No. 32 Tahun 2004 bagian ke lima Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Dearah Pasal 84 ayat 1 yang tertulis sebagai berikut:

“Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dengan melibatkan masyarakat luas dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan

⁶³ Lihat UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi “⁶⁴

Secara jelas dituliskan pada UU RI No. 32 Tahun 2004 Pasal 84 ayat 1 bawasannya dalam menetapkan perda APBD pihak eksekutif dalam hal ini Kepala Daerah harus dengan persetujuan DPRD. Pada proses ini kedudukan DPRD membuat penilaian rencana arah pembangunan yang direncanakan oleh seorang Kepala Daerah selama satu tahun. Penetapan APBD yang akan diberlakukan pada satu tahun anggaran berikutnya ditetapkan menjelang berakhirnya APBD tahun anggaran sebelumnya. APBD dengan demikian merupakan bentuk kebijakan publik yang dibuat kepala daerah dan mempunyai kekuatan hukum di dalam pelaksanaannya.

Perda APBD merupakan penjabaran **rencana strategis** atau biasa disebut **renstra** suatu pemerintah daerah yang didalamnya memuat visi dan misi Kepala Daerah, Tujuan Pembangunan, Sasaran Pembangunan dan Kebijakan yang diambil oleh Kepala Daerah selama masa pemerintahannya satu periode (5 tahun). Renstra Kabupaten Tuban Periode 2001-2005 pada masa Kepala Daerah Haeny Relawati Rini Widyastuti adalah sebagai berikut:

Rencana Strategi Kabupaten Tuban 2001-2005

Visi dan Misi

Visi Bupati Tuban 2001-2005

Visi merupakan kondisi ideal yang realistis yang diinginkan oleh Pemerintah Kabupaten Tuban. Visi Pemerintah Kabupaten Tuban untuk lima tahun ke depan (Tahun 2001 - 2005) sebagaimana

⁶⁴ ibid

telah ditetapkan dalam Pola Dasar Pembangunan Kabupaten Tuban Tahun 2001-2005, dan visi yang disampaikan oleh Bupati Tuban periode 2001-2005 pada saat pencalonan Bupati Tuban periode 2001-2005 adalah "**Terwujudnya masyarakat Kabupaten Tuban yang mandiri dan sejahtera lahir batin**".

Maksud kata *mandiri* dalam visi tersebut adalah keadaan masyarakat yang memiliki keberdayaan, sehingga mampu untuk menentukan pilihan sesuai keinginannya termasuk didalamnya kemampuan, untuk berpartisipasi (bukan mobilisasi) dalam berbagai aktivitas pembangunan. Sedangkan kata *sejahtera lahir batin* adalah keadaan masyarakat yang tercukupi kebutuhan minimalnya meliputi sandang, pangan, papan dan kesehatan serta kebebasan untuk melaksanakan ibadah sesuai dengan keyakinan masing-masing dalam situasi lingkungan yang aman dan damai.

Misi Bupati Tuban 2001-2005

Guna mewujudkan visi Pemerintah Kabupaten Tuban sampai dengan tahun 2006, maka ditetapkan misi Pemerintah Kabupaten Tuban sebagai berikut:

- Perwujudan pemberdayaan dan peningkatan kualitas aparatur pemerintahan yang berakhlak mulia dan bertanggung jawab serta berfungsi melayani masyarakat, profesional, berdaya guna, transparan, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, serta menjamin terwujudnya kondisi aman, damai, tertib, dan ketentraman masyarakat;
- Perwujudan dan pelaksanaan otonomi daerah yang mapan dan secara damai dilandasi oleh pembangunan Kabupaten Tuban dengan memperhatikan potensi sumberdaya alam dan kemampuan sumberdaya manusia lokal, serta aparatur pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab (*clean governance* dan *good governance*);
- Perwujudan kehidupan sosial budaya yang bertumpu pada pengamalan ajaran agama, penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi, berkepribadian, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan tegaknya supremasi hukum;
- Peningkatan peran serta masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi Kabupaten Tuban, terutama nelayan, pengusaha kecil, menengah, dan koperasi, melalui pengembangan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan dan berbasis pada sumberdaya alam dan sumberdaya manusia yang produktif, mandiri, maju, beretos kerja, berdaya saing, dan berwawasan ramah lingkungan;
- Perwujudan pengelolaan sumber daya alam dan pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan, berwawasan lingkungan dalam rangka peningkatan ekonomi masyarakat dan daerah;

- Perwujudan kesejahteraan masyarakat dan pemerataan hasil-hasil pembangunan melalui pemberdayaan masyarakat dengan ditandai oleh meningkatnya kualitas kehidupan yang layak dan tercukupinya kebutuhan dasar masyarakat.

Adapun Tujuan dari Pembangunan 2001-2005 adalah sebagai berikut:

1. Terwujudnya kehidupan masyarakat yang berakhlak mulia, disiplin, terlindungi hal asasinya, berkeadilan sosial demi tegaknya supremasi hukum dalam masyarakat;
2. Terwujudnya peningkatan kualitas kuantitas dan kualitas pelayanan masyarakat yang mapan dalam suasana damai dan demokratis;
3. Terwujudnya masyarakat yang berakhlak mulia, mandiri, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, berdaya swing, dan memiliki etos kerja tinggi dalam melaksanakan pembangunan yang ramah lingkungan;
4. Menjamin kelangsungan reformasi pembangunan di daerah pada semua aspek kehidupan masyarakat melalui pelaksanaan otonomi daerah yang lebih nyata, dinamis dan bertanggungjawab;
5. Menumbuhkan sikap percaya diri dan tekad kemandirian masyarakat dalam rangka meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan mengatasi krisis ekonomi demi kesejahteraan yang lebih baik;
6. Mewujudkan kedaulatan rakyat melalui peningkatan kualitas lembaga perwakilan rakyat, partisipasi politik rakyat secara tertib untuk menciptakan stabilitas daerah yang mantap;

Sasaran dari Pembangunan tahun 2001-2005 adalah sebagai berikut:

1. Bidang Hukum
 - Terlaksananya hukum dalam rangka terwujudnya ketertiban, ketenangan dan ketentraman masyarakat;
 - Penyebarluasan/sosialisasi dan koordinasi hasil/produk hukum, khususnya yang berkaitan langsung dengan publik;
2. Bidang Ekonomi
 - Meningkatkan intensifikasi, mengembangkan rasionalisasi/modifikasi penataan penggunaan lahan pertanian dan cara bertani;
 - Mendorong, menumbuh kembangkan sistem agrobisnis yang didukung oleh kelembagaan pertanian yang kuat dan teknologi tepat guna, memberikan peluang pasar dan memperbaiki sistem pemasaran melalui pola kemitraan;

- Mengarahkan penggunaan lahan sepanjang tahun dapat tertanami dengan menggunakan cadangan air (embung), serta memfasilitasi pembangunan sarana dan prasarana pendukung;
- Mendorong berkembangnya sektor industri baik industri kecil, industri menengah dan industri besar dengan melalui pola kemitraan;
- Mendorong berkembangnya sektor perdagangan, pengembangan dunia usaha, keuangan daerah, koperasi dan pembinaan usaha kecil;
- Mendorong dan meningkatkan keterkaitan/kepedulian industri besar/ BUMN/ BUMD dengan masyarakat sekitar;
- Mendorong/merangsang masuknya investasi melalui kemudahan pelayanan dan perijinan;
- Memperluas jangkauan dan pelayanan telekomunikasi dan transportasi;
- Peningkatan dan perbaikan sistem pengelolaan pertambangan;
- Peningkatan produksi perikanan melalui pemanfaatan potensi kelautan budidaya, maupun pengelolaan hasil perikanan, pelestarian sumber daya perikanan, serta berwawasan lingkungan;
- Menggali potensi mengoptimalkan pemanfaatan dan memperbaiki sistem, intensifikasi dan ekstensifikasi pajak dan retribusi daerah;
- Memberdayakan dan meningkatkan kemampuan, serta mengedepankan kejujuran aparat pemungut.

3. Bidang Politik

- Terwujudnya kehidupan politik yang menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi dan stabil dalam rangka menegakkan kembali wibawa dan legitimasi pemerintah yang didukung partisipasi dan kepercayaan rakyat;
- Mendorong terciptanya demokratisasi lokal yang terpisah dari (dominasi) politik nasional dan (dominasi) politik tingkat propinsi, namun tetap menjalin hubungan yang serasi dengan pusat, propinsi dan antar daerah;
- Melaksanakan komunikasi politik dengan segenap partai politik, organisasi social kemasyarakatan dalam rangka menciptakan stabilitas dan meminimalkan konflik;
- Penempafan SDM/pegawai sesuai dengan kompetensinya;
- Rekrutmen pegawai yang disesuaikan kebutuhan organisasi dan dilaksanakan secara transparan;
- Peningkatan kualitas SDM melalui pendidikan dan pelatihan;
- Pelaksanaan dan peningkatan pengawasan eksekutif dan legislatif sesuai aturan dan fungsi masing-masing;
- Mendorong terselenggaranya tugas pembantuan oleh desa dengan memperhatikan aspek demokrasi, kewenangan, keadilan

- dan pemerataan/keseimbangan serta memperhatikan potensi keanekaragaman dan karakteristik desa;
- Menciptakan, memperbaiki sistem dan meningkatkan peran serta/daya dukung media/sarana penerangan dan komunikasi masa dalam percepatan pembangunan;
4. Bidang Kerukunan Umat Beragama
- Mengutamakan kebersamaan dan bersama-sama dengan ulama tokoh agama untuk menciptakan kualitas keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan YME, menciptakan kerukunan hidup beragama, meningkatkan kualitas pelayanan umat beragama, meningkatkan kualitas sarana dan prasarana, meningkatkan peran dan fungsi lembaga keagamaan.
5. Bidang Pendidikan
- Memperluas dan pemeratakan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi seluruh lapisan masyarakat;
 - Meningkatkan mutu manajemen pengelolaan dan daya saing lembaga serta sistem pendidikan dan kemampuan profesional tenaga pendidik;
 - Melaksanakan kurikulum nasional pendidikan berdasarkan pedoman yang ditetapkan pemerintah sekaligus menetapkan kurikulum muatan lokal sesuai dengan kondisi daerah;
 - Memberdayakan lembaga pendidikan baik sekolah maupun luar sekolah, mengembangkan peran aktif masyarakat dalam menyelenggarakan pendidikan, mengembangkan kualitas sumber daya manusia sejak dini usia secara utuh melalui lembaga kemasyarakatan dan pemberdayaan keluarga;
 - Penataan/evaluasi lembaga pendidikan dengan menyeimbangkan rasio antara tenaga pendidik dengan anak didik;
6. Bidang Sosial Budaya
- Menumbuhkembangkan seni dan budaya, khususnya budaya tradisional serta pariwisata sebagai sarana pelestarian, memperkokoh integritas/jati diri dan promosi;
 - Memperbaiki dan mengoptimalkan sarana dan prasarana yang telah ada sebagai media pengembangan, pelatihan dan pembinaan generasi muda dibidang seni dan budaya, serta olahraga;
 - Menumbuhkembangkan upaya-upaya santunan, rehabilitasi dan pembinaan, dan kegiatan sosial lainnya dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial;
 - Perlindungan dan pelestarian cagar budaya;
 - Mendorong tumbuh dan berkembangnya kesetiakawanan sosial melalui organisasi sosial dan kaum profesional;

7. Bidang Sumber Alam dan Lingkungan

- Perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam dan memelihara daya dukungnya, menyeimbangkan sistem/teknologi global dengan lingkungan;
- Peningkatan pemanfaatan potensi sumber daya alam dan lingkungan, penerapan indikator yang memungkinkan bagi upaya-upaya pelestarian pembaharuan sumber daya alam;
- Melaksanakan kemitraan/partnership dengan BUMN dalam pengelolaan sumber daya alam yang terkait dengan kewenangan pemerintah pusat yang diarahkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;

8. Bidang Pembangunan, Ketentraman Masyarakat dan Ketertiban Umum

- Menggerakkan serta memacu pembangunan melalui upaya pemberdayaan segenap potensi yang dimiliki;
- Memacu kesiapan unsur-unsur pendukung yang masih belum memadai, diantaranya sistem, aparat, kelembagaan dan sosial budaya;
- Penanggulangan keriskinan melalui pendekatan aspek manusia, aspek usaha/ekonomi, dan aspek lingkungan;
- Menumbuhkembangkan kegiatan, koordinasi penanganan kegiatan pembangunan, pemerataan pelayanan, pembangunan dan hasil pembangunan;
- Pembangunan sarana dan prasarana pendukung seluruh bidang sebagaimana tersebut di atas.

Kebijakan yang ada dalam renstra Kabupaten Tuban Th 2001 - 2005

Sejalan dengan diberlakukannya Otonomi Daerah di Kabupaten Tuban maka Pemerintah Kabupaten Tuban telah menyusun Rencana Strategis (Renstra) Tahun 2001 - 2005 berdasarkan Peraturan Daerah nomor 27 Tahun 2001. Bidang-bidang strategis dalam penyelenggaraan pemerintah pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat ditetapkan 8 (delapan) bidang pembangunan yang meliputi.

1. Bidang Hukum

- Inventarisasi permasalahan hukum di daerah yang berkembang sebagai bahan/masukan untuk penyusunan Peraturan Perundang Undangan dalam bentuk Peraturan Daerah dan Peraturan Pelaksanaannya dengan tetap mengacu pada Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
- Pengembangan budaya hukum dalam meningkatkan kualitas kesadaran hukum baik aparatur pemerintah maupun anggota

masyarakat, diupayakan dengan kegiatan penyuluhan dan sosialisasi hukum yang faktual dan aktual;

- Peningkatan sarana dan prasarana penunjang guna memperlancar pelaksanaan tugas sehari-hari di bidang hukum;
- Memperbaiki wibawa hukum dan lembaga peradilan;
- Meningkatkan sikap yang profesional dan integritas moral yang tinggi kinerja aparat penegak hukum lainnya seperti, kepolisian, kejaksaan, dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS);
- Mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat di daerah untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka supremasi hukum dan tegaknya negara hukum.

2. Bidang Ekonomi

2.1 Pertanian

a. Pertanian Tanaman Pangan

- Mengembangkan sumberdaya manusia dalam bidang pertanian.
- Mempercepat proses pembangunan pertanian melalui agribisnis.
- Mengoptimalkan penerapan teknologi tepat guna pertanian.
- Mengupayakan kegiatan distribusi dan pemasaran produk pertanian untuk menjamin stabilitas harga.

b. Perkebunan

- Mempercepat proses pembangunan perkebunan melalui pengembangan agribisnis;
- Mengembangkan pengelolaan produksi;
- Mengoptimalkan penerapan teknologi tepat guna.

c. Kehutanan

- Mernfaatkan secara optimal SDA dalam rangka mewujudkan pertanian berkelanjutan dan ramah lingkungan;
- Meningkatkan efisiensi dan produktivitas pengolahan hasil hutan;
- Meningkatkan peran serta masyarakat;
- Menanggulangi kemiskinan di sekitar hutan;
- Meningkatkan peran serta koperasi, usaha menengah, kecil dan tradisional dalam pembangunan kehutanan untuk meningkatkan pemerataan penghasilan dan pelestarian hutan sebagai pelindung ekosistem dan lingkungan hidup.

d. Peternakan

- Mengoptimalkan penerapan teknologi tepat guna dan meningkatkan upaya distribusi, dan pemasaran untuk kestabilan harga.
- Mempercepat proses pembangunan peternakan dalam rangka pemberdayaan masyarakat melalui sistim agribisnis.

- Mengembangkan pengelolaan produksi peternakan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat.
- Meningkatkan pengendalian, pemberantasan dan pangobatan penyakit hewan menular dan zoonosa.
- Memperketat pernotongan dan pengeluaran sapi/kerbau betina produktif.
- Mengoptimalkan pemberdayaan masyarakat di bidang peternakan.

e. Perikanan dan Kelautan

- Mengembangkan pengelolaan perikanan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
- Mengoptimalkan penerapan teknologi tepat guna.
- Mengembangkan distribusi dan pemasaran untuk kestabilan harga.
- Pembangunan kelautan diarahkan pada berdayagunanya sumberdaya laut Kabupaten Tuban secara serasi dan seimbang dengan memperhatikan daya dukung kelautan dan kelestarian ekosistemnya untuk meningkatkan kesejahteraan serta memperluas kesempatan berusaha dan lapangan kerja.
- Pengusahaan potensi kelautan menjadi berbagai kegiatan ekonomi.
- Dalam upaya pengembangan kelautan perlu diberikan perhatian khusus pada pengembarrigan kawasan pesisir secara terpadu dengan mengutamakan kepentingan umum dan masyarakat setempat.

2.2 Pertambangan

- Pemanfaatan Sumberdaya Alam bahan galian dan Air Bawah Tanah (ABT) secara hemat, optimal dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan hidup dalam rangka meningkatkan, pendapatan masyarakat dan Pendapatan Asli Daerah (PAD);
- Meningkatkan kualitas dan kuantitas produk hahan tambang melalui perluasan areal, pemanfaatan teknologi, peningkatan penanaman modal dan pemantapan iklim usaha pendukung, dengan memperhatikan standar baku teknis pertambangan.

2.3 Energi

Pembangunan energi diarahkan untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan energi yang makin meningkat baik bagi kehidupan masyarakat maupun bagi kegiatan ekonomi dan pembangunan, utamanya kebutuhan industri dan jasa rumah tangga yang dilaksanakan secara hemat dan bertanggung jawab serta memperhatikan kelestarian lingkungan hidup dan pembangunan berkelanjutan.

2.4 Industri

- Peningkatan pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan produktivitas, efisiensi dan daya saing industri;
- Pengembangan industri yang menekankan pada upaya pemerataan baik dari sisi pengembangan wilayah dan pengembangan komoditi potensial yang bertumpu pada pemberdayaan ekonomi kerakyatan;
- Memberikan bantuan pemasaran, promosi, informasi, teknologi, akses permodalan dan kerjasama;
- Pengembangan kelembagaan dan pemantapan sistem pendataan untuk meningkatkan fungsi dan peran industri, perdagangan dan koperasi;
- Peningkatan Peranan Sektor Industri dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

2.5 Tenaga Kerja

- Meningkatkan mutu kualitas SDM;
- Meningkatkan program ekspor jasa tenaga kerja, perluasan kerja dan pembinaan usaha mandiri/kewirausahaan;
- Meningkatkan perlindungan dan kesejahteraan tenaga kerja;
- Memperluas program Jamsostek dan meningkatkan pembinaan demi terbentuknya peran lembaga Ketenagakerjaan terutama lembaga kerjasama biparti, serikat pekerja, lembaga kerjasama tripartite.

2.6 Perdagangan

- Pengembangan perdagangan yang terintegrasi dengan pasar global;
- Peningkatan daya saing pelaku usaha dagang kecil dan menengah;
- Menjamin arus barang dan jasa melalui pemantapan pengadaan dan penyaluran guna membentuk harga yang wajar;
- Peningkatan sektor Perdagangan, Pengembangan Dunia Usaha Koperasi dan Pembinaan Usaha Kecil dalam rangka peningkatan PAD.

2.7 Koperasi dan Usaha Kecil

- Mendorong kemandirian Koperasi yang dapat bersaing dengan lembaga perekonomian lainnya;
- Pemberdayaan Koperasi Unit Desa sebagai penyangga stabilitas harga hasil pertanian;
- Meningkatkan kualitas sumberdaya manusia, koperasi, kemampuan organisasi dan manajemen, akses terhadap sumber permodalan, akses dan pengembangan sistem informasi.
- Peningkatan pelayanan koperasi kepada anggota.

2.8 Transportasi

- Meningkatkan penertiban pengaturan dibidang transportasi.
- Meningkatkan dan perluasan jaringan transportasi darat.

2.9 Telekomunikasi

- Menjadi market leader dalam bisnis telekomunikasi dan informasi, melalui pengelolaan bisnis yang prima (bisnis excellent)
- Memberikan solusi jasa telekomunikasi dan informasi sesuai dengan yang dibutuhkan dan diinginkan pelanggan.
- Menyelenggarakan pelayanan jasa Telekomunikasi bermutu tinggi berupa tele service, supplementary service, non supplementary service dan network barrier service, dengan menerapkan Quality Management System (QMS).

2.10 Pendapatan Daerah

- Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan memberikan pelayanan administrasi bagi masyarakat Wajib Pajak Bumi dan Bangunan.
- Meningkatkan intensifikasi pemungutan Pajak retribusi Daerah dan pendapatan lain dengan meningkatkan perm dings daerah penghasi I.
- Mengadakan pendataan penyuluhan terhadap Pajak dan Retribusi Daerah yang potensial.
- Menggali sumber pendapatan baru yang potensial dengan tidak menghambat gerak ekonomi dan meningkatkan peran serta masyarakat sesuai dengan Peraturan Perundangan.
- Meningkatkan Sumberdaya Manusia dan profesionalisme aparat dalam menggali sumber pendapatan daerah dan pelayan masyarakat.

3. Bidang Politik

3.1 Politik

- Meningkatkan peran dan fungsi suprastruktur politik dengan mengembangkan kemitraan dan kerjasama yang serasi dan terbuka antara Pemerintah Kabupaten dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, memantapkan kedudukan dan peningkatan peran pengawasan DPRD terhadap kebijakan daerah dengan meningkatkan kualitas dan frekuensi kegiatan Dewan, meningkatkan peran partai-partai politik dalam memberikan saran dan pertimbangan dalam pemecahan masalah daerah, peningkatan fungsi wadah-wadah partisipasi dan penyalur aspirasi masyarakat di pedesaan seperti Badan Perwakilan Desa.
- Meningkatkan kualitas dan kemandirian infrastruktur politik atau organisasi partai-partai politik dalam rangka mewujudkan dan memantapkan demokrasi dengan

menciptakan iklim yang kondusif bagi berfungsinya dan berperannya organisasi partai-partai politik.

- Meningkatkan kualitas penyelenggaraan Pemilu tahun 2004 agar menjadi wahana pendidikan politik dan peran masyarakat dibidang politik dan peran masyarakat Kab. Tuban dibidang politik berdasarkan prinsip demokratis, langsung, umum, bebas dan rahasia dengan pelaksanaan secara jujur dan adil.
- Memperkuat jiwa dan semangat kebangsaan bagi masyarakat Kabupaten Tuban dalam memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa melalui pemantapan wawasan kebangsaan kewaspadaan nasional.

3.2 Aparatur Pemerintah

- Menyiapkan bahan dan data dalam rangka penataan kelembagaan Pemerintah Daerah, menyusun konsep Raperda kelembagaan baru di lingkungan Pemerintah Daerah dan Tugas, Pokok dan Fungsi sesuai dengan UU Nomor 22 tahun 1999.
- Mengadakan penataan meliputi penyempurnaan petunjuk tata naskah dings yang disesuaikan dengan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999.
- Mengadakan pelaksanaan analisis jabatan, analisis beban kerja pada dinas/instansi di lingkungan Pemerintah daerah.
- Menyiapkan bahan dan data dalam rangka pengadaan kebutuhan dan perawatan komputer serta mengadakan pengolahan data secara komputer.
- Pembinaan Aparatur Daerah diarahkan pada Pembangunan Aparatur Pemerintah dan sistem pengawasan Pembangunan serta peningkatan kualitas aparatur yang bersih dan bebas dari penyalahgunaan kekuasaan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- Meningkatkan kualitas dan budaya disiplin aparatur serta kesejahteraannya.

3.3 Pemerintahan Desa

- Mempercepat pembangunan pedesaan dalam rangka pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa.
- Meningkatkan kualitas SDM di desa sesuai dengan potensi dan kepentingan desa melalui penyediaan anggaran pelatihan yang memadai.
- Melaksanakan penanggulangan kemiskinan terutama petani dan nelayan melalui penyediaan prasarana, pengembangan kelembagaan, penguasaan teknologi dan pemanfaatan SDA.

3.4 Informasi, Komunikasi dan Media Massa

- Meningkatkan pemantapan peran komunikasi melalui media massa baik yang modern maupun media massy tradisional.
- Meningkatkan peran pers yang bebas sejalan dengan peningkatan kualitas dan kesejahteraan insan pers yang profesional, berintegritas dan menjunjung tinggi etika pers, supremasi hukum serta hak asasi manusia.
- Membangun jaringan informasi dan komunikasi yang terbuka, seimbang, timbal balik (*transparan, balance, interaktif*) guna memperkuat persatuan dan kesatuan di Kabupaten Tuban.
- Meningkatkan kualitas komunikasi diberbagai bidang welalui penguasaan dan penerapan teknologi informasi dan komunikasi guna memperkuat daya saing dalam menghadapi tantangan.
- Memperkuat kelembagaan, sumberdaya manusia, sarana dan prasarana penerangan.
- Meningkatkan peran serta dan jasa media massa modern dan media tradisional.
- Membuat dan memperkuat lembaga SDM, sarana dan prasarana

4. Bidang Kerukunan Umat Beragama

- Meningkatkan kualitas keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan YME;
- Menciptakan kerukunan hidup beragama agar semakin kokoh dan mantap;
- Meningkatkan kwalitas pelayanan umat beragama dalam rangka melaksanakan kegiatan keagamaan masing-masing;
- Meningkatkan kwalitas sarana dan prasarana;
- Meningkatkan peran dan fungsi lembaga keagamaan dalam rangka meningkatkan kwalitas ibadah serta pembinaan umat;

5. Bidang Pendidikan

- Memperluas dan pemeratakan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi seluruh rakyat. Pemerataan kesempatan dan perbaikan mutu pendidikan terns dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai aspek diantaranya aspek geografis, status sosial ekonomi masyarakat, gender, dan peserta didik yang berprestasi diberikan wadah kelas unggulan, yang pads akhirnya dikelak kemudian hari diharapkan dapat menjadi aset daerah serta mampu memberikan kontribusi pembangunan daerah.
- Meningkatkan mutu manajemen pengelolaan penciclikan dan kemampuan profesional tenaga kependidikan serta melakukan pembinaan internal para guru baik sebagai tanggung jawab modal dalam mencerdaskan anak bangsa, maupun mengantisipasi perkembangan inovasi pendidikan.

- Melaksanakan kurikulum nasional pendidikan, berdasarkan pedoman yang ditetapkan Pemerintah dan menetapkan kurikulum muatan lokal sesuai dengan kondisi daerah dengan memperhatikan masukan dari masyarakat dan berbagai pihak yang terkait.
- Memberdayakan lembaga pendidikan baik sekolah maupun luar sekolah sebagai pusat pembudayaan nilai, sikap dan kemampuan secara efektif dan efisien.
- Mengembangkan peran aktif masyarakat dalam menyelenggarakan pendidikan, bersama dengan Pemerintah menentukan konsep yang jelas relevansi pendidikan, tujuan penyelenggaraan pendidikan sebagai fungsi kontrol kualitas pendidikan dan konsep kemitraan yang menyangkut anggaran, sarana dan prasarana, serta bentuk kemitraan.
- Mengembangkan kualitas sumberdaya manusia sejak dini usia secara utuh melalui lembaga kemasyarakatan dan pemberdayaan keluarga agar terjalin interaksi dan komunikasi sosial yang kondusif bagi perkembangan psikososial anak, dalam menyiapkan anak memasuki pendidikan di sekolah.

6. Bidang Sosial dan Budaya

6.1 Kesehatan

- Meningkatkan mutu sumberdaya manusia dan lingkungan yang saling mendukung dengan pendekatan paradigma sehat, yang memberikan prioritas pada upaya peningkatan kesehatan, pencegahan, penyembuhan, pemulihan dan rehabilitasi sejak pembuahan dalam kandungan sampai usia lanjut.
- Meningkatkan dan memelihara mutu lembaga dan pelayanan kesehatan melalui pemberdayaan sumber daya manusia secara berkelanjutan dan sarana prasarana dalam bidang medis, termasuk ketersediaan obat yang dapat dijangkau oleh masyarakat.
- Meningkatkan kerjasama lintas sektor dan kemitraan swasta di bidang kesehatan.

6.2 Kesejahteraan Sosial

- Mengembangkan sistem jaminan sosial tenaga kerja bagi seluruh tenaga kerja untuk mendapatkan perlindungan dan jaminan keamanan kerja yang memadai yang pengelolaannya melibatkan pemerintah, perusahaan dan pekerja.
- Membangun ketahanan sosial yang mampu memberi bantuan penyelamatan dan pemberdayaan terhadap penyandang masalah kesejahteraan sosial dan korban bencana serta

mencegah timbulnya gizi buruk dan turunnya kualitas generasi muda.

- Membangun apresiasi terhadap penduduk lanjut usia dan veteran untuk menjaga harkat dan martabatnya serta memanfaatkan pengalamannya.
- Meningkatkan kepedulian terhadap penyandang cacat, fakir miskin, dan anak terlantar serta kelompok rentan sosial melalui penyediaan lapangan kerja yang seluas-luasnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- Memberantas secara sistematis perdagangan dan penyalahgunaan obat-obatan terlarang dengan memberikan sanksi yang berat kepada produsen, pengedar dan pemakai.
- Memberikan aksesibilitas dan non fisik guna menciptakan perspektif penyandang cacat dalam segala pengambilan keputusan

6.3 Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga Sejahtera

- Meningkatkan kualitas penduduk melalui pengendalian kelahiran, memperkecil angka kematian, dan peningkatan kualitas program keluarga Berencana;
- Membudayakan keluarga kecil;
- Meningkatkan kualitas keluarga;
- Meningkatkan kepedulian dan peran serta masyarakat;
- Meningkatkan keterpaduan dan kemitraan;
- Meningkatkan kemandirian;
- Mengembangkan sistem informasi kependudukan dan keluarga (SIDUGA)

6.4 Kebudayaan

a. Kesenian

- Meningkatkan mutu seniman/guru kesenian/pelatih penilik kebudayaan;
- Mengadakan balai budaya.

b. Kepurbakalaan

- Melindungi dan mengamankan Benda Cagar Budaya;
- Mengembangkan museum untuk wisata dan obyek penelitian;

c. Sejarah dan nilai tradisional (Jarahnitra)

- Merekam sejarah dan nilai tradisional secara tertulis dan gambar;
- Menginventarisir dan pemeliharaan peninggalan sejarah

6.5 Pariwisata

- Menjadikan Kepariwisata sebagai sektor andalan guna meningkatkan kemampuan ekonomi masyarakat dan PAD;

- Penyebaran informasi wisata alam, Seni dan Budaya yang ada di Kabupaten Tuban secara terus - menerus, terencana, terarah terpadu serta efektif.
- Mengoptimalkan peran serta masyarakat, dalam rangka pengembangan obyek dan Daya Tarik Wisata (ODTW), Seni dan Budaya.
- Memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha, lapangan kerja di bidang Pariwisata, Seni dan Budaya terutama bagi masyarakat setempat.
- Mengupayakan peningkatan jumlah kunjungan wisatawan dan lama tinggal di Kabupaten Tuban.
- Meningkatkan dan mengembangkan Sentra Industri Kerajinan Pendukung Pariwisata

6.6 Pemberdayaan Perempuan

- Meningkatkan kedudukan dan peranan perempuan dalam kehidupan agar mampu memperjuangkan terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender;
- Meningkatkan kualitas peran dan kemandirian organisasi perempuan dalam rangka melanjutkan usaha pemberdayaan perempuan serta kesejahteraan keluarga dan masyarakat;

6.7 Pemuda dan Olahraga

- Mengembangkan iklim yang kondusif bagi generasi muda dalam mengaktualisasikan potensi, bakat dan minat dengan memberikan kesempatan dan kebebasan mengorganisasikan dirinya sebagai wahana pendewasaan yang beriman dan bertaqwa, berakhlak mulia, demokrasi, mandiri dan tanggap terhadap aspirasi masyarakat;
- Mengembangkan minat dan bakat kewirausahaan di kalangan generasi muda yang berdaya saing, unggul dan mandiri;
- Melindungi segenap generasi muda dari bahaya destruktif terutama bahaya penyalahgunaan narkoba, obat-obatan terlarang dan zat adiktif lainnya (narkoba) melalui gerakan pemberantasan dan peningkatan kesadaran masyarakat akan bahaya penyalahgunaan narkoba;
- Menumbuhkan budaya olahraga guna meningkatkan kualitas olahragawan yang memiliki tingkat kesehatan dan kebugaran yang cukup;

6.8 Administrasi kependudukan dan Perpindahan Penduduk

1. Administrasi kependudukan

- Memantapkan dan mengintegrasikan sistem yang sudah ada;

- Melibatkan pranata sosial termasuk tokoh masyarakat formal-informal;
 - Mengoptimalkan fungsi pemerintah (penyelenggara administrasi kependudukan) dalam pelaksanaan registrasi penduduk.
 - Mengembangkan sistem informasi kependudukan sesuai dengan kemajuan teknologi mutakhir;
2. Perpindahan Penduduk
- Menata persebaran penduduk yang serasi dan seimbang dengan daya dukung slam dan daya tampung lingkungan;
 - Meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia dan perwujudan integrasi masyarakat.

6.9 Bidang Sumberdaya Alam Dan Lingkungan

- Mengelola sumberdaya clam dan memelihara daya dukungnya agar bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dari generasi ke generasi;
- Meningkatkan pemanfaatan potensi sumberdaya alam dan lingkungan hidup dengan melakukan konservasi, rehabilitasi dan penghematan penggunaan dengan menerapkan teknologi ramah lingkungan.
- Meningkatkan kemampuan pelestarian dalam pengelolaan sumberdaya alam yang dapat diperbarubarui dan mencegah kerusakan SDA yang tidak dapat diperbarui;
- Melaksanakan pengelolaan sumberdaya clam secara selektif dan pemeliharaan lingkungan hidup sehingga kualitas ekosistem tetap terjaga;
- Mendayagunakan sumberdaya clam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup, pembangunan yang berkelanjutan untuk kepentingan ekonomi dan budaya masyarakat;
- Melakukan Kegiatan peningkatan kualitas air.

6.10 Bidang Pembangunan, Ketentraman Masyarakat dan Ketertiban Umum

- Memberdayakan semua potensi pembangunan baik sumber daya manusia, sumber daya alam, manajemen dan kelembagaan;
- Melaksanakan program pengentasan kemiskinan melalui kegiatan aspek manusia, usaha dan lingkungan dengan pola pemberdayaan masyarakat;
- Membentuk/ meningkatkan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) sebagai upaya peningkatan pelayanan masyarakat;
- Membina ketentraman dan ketertiban masyarakat ditujukan pada terciptanya kondisi lingkungan yang aman dan tertib dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam rangka menurunkan kualitas dan kuantitas gangguan keamanan, ketentraman dan ketertiban yang dilandasi stabilitas daerah;

- Mengembangkan kemampuan Pertahanan Sipil sebagai kekuatan rakyat terlatih (Ratih) dan Perlindungan Masyarakat (Linmas) dalam rangka meningkatkan keamanan & Ketertiban di daerah;
- Memantapkan fungsi dan peran TNI/Polri dalam rangka terwujudnya keamanan dan ketertiban di daerah sekaligus meningkatkan kemanunggalan dengan potensi rakyat

Bidang - bidang strategis pembangunan tersebut diatas pada tahun 2002 telah mengalami penyesuaian dan perubahan - perubahan Anggaran Pembangunan seiring terbitnya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pada Tahun 2003 Pemerintah Kabupaten Tuban secara bertahap telah menerapkan Pedoman tersebut didalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang meliputi Belanja Langsung dan Belanja Tak Langsung, serta berdasarkan pada 21 (dua puluh satu) bidang pembangunan, yaitu:

- 1) Bidang Administrasi Umum dan Pemerintahan
- 2) Bidang Pertanian
- 3) Bidang Perikanan dan Kelautan
- 4) Bidang Pertambangan dan Energi
- 5) Bidang Kehutanan dan Perkebunan
- 6) Bidang Perindustrian dan Perdagangan
- 7) Bidang Perkoperasian
- 8) (8) Bidang Penanaman Modal
- 9) Bidang Ketenagakerjaan
- 10) Bidang Kesehatan
- 11) Bidang Pendidikan dan Kebudayaan

- 12) Bidang Sosial
- 13) Bidang Penataan Ruang
- 14) Bidang Permukiman
- 15) Bidang Pekerjaan Umum
- 16) Bidang Perhubungan
- 17) Bidang Lingkungan Hidup
- 18) (18) Bidang Kependudukan
- 19) (19) Bidang Olahraga
- 20) (20) Bidang Kepariwisata
- 21) (21) Bidang Pertanahan

Berdasarkan pada skala prioritas perencanaan pembangunan yang bersumber dari tahapan-tahapan perencanaan pembangunan mulai musyawarah perencanaan pembangunan di tingkat desa, kecamatan dan kabupaten dalam menyusun dan menentukan perencanaan pembangunan tahunan serta berdasar pada RENSTRA Kabupaten Tuban telah ditetapkan 5 (lima) bidang prioritas pembangunan, yaitu:

- 1) Bidang Administrasi Umum dan Pemerintahan
- 2) Bidang Pertanian
- 3) Bidang Pekerjaan Umum
- 4) Bidang Pendidikan
- 5) Bidang Kesehatan

Bidang-bidang prioritas diatas inilah yang menjadi dasar landasan di dalam menyusun program dan proyek APBD selama tahun anggaran 2001-2006.

3.2 Bentuk Keterlibatan Masyarakat dalam Penyusunan APBD

Perda APBD sebagai salah satu instrumen kebijakan publik yang digunakan Kepala Daerah dalam menjalankan pemerintahan secara teoritis adalah diperuntukkan/berorientasi pada kepentingan masyarakat/publik seperti pendapat Islamy⁶⁵ bahwa setiap kebijakan negara harus selalu berorientasi pada kepentingan publik (*public interes*). Kebijakan publik sebagai suatu proses politik yang berorientasi pada akomodasi kepentingan publik maka akan bersinggungan dengan konsep demokrasi. Akomodasi kepentingan publik merupakan indikator dalam menerapkan prinsip demokrasi dalam menjalankan pemerintahan di daerah. Kepentingan publik yang diperjuangkan dalam pemerintahan daerah jelas merupakan proses tarik menarik dari berbagai kepentingan yang ada di dalam masyarakat. Berdasarkan argumentasi tersebut keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan publik adalah sebagai suatu hal yang semestinya. Hal tersebut sesuai dengan yang diungkapkan oleh Budi Suyono anggota BPD dan Tokoh Masyarakat Kecamatan Plumpang Kabupaten Tuban

sebagai berikut:

“...penjaringan usulan dari masyarakat untuk untuk masyarakat, teorinya seperti itu. Masyarakat layak dan berhak dilibatkan dan terlibat dalam urusan itu. Proses itu memang dimulai dari masyarakat artinya begini nantinya sebagai pihak yang mendapat manfaat atau kerugian dari program pemerintah itu memang layak untuk dilibatkan dan terlibat dalam urusan-urusan tersebut ...”⁶⁶

⁶⁵ Irvan Islamy, 1994, *Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, hal 10

⁶⁶ Wawancara dengan Budi Suyono, anggota BPD dan Tokoh Masyarakat Kec. Plumpang Kabupaten Tuban, 12 Juni 2007.

Hal senada diungkapkan Edi Suhendra warga dusun Leran Kecamatan Palang sebagai berikut:

“...saya memang pernah ikut dalam musyawarah pembangunan di tingkat desa. Proses itu dilakukan sekali dalam setahun. Kami diminta untuk berembuk dengan sesama warga. Hasil dari rapat desa tersebut nantinya melakukan pembangunan di desa...”⁶⁷

Kemudian Cahyono, Bappeda Kabupaten Tuban menambahkan sebagai berikut:

“... untuk penyusunan program pembangunan di Kabupaten Tuban kita selalu melibatkan warga masyarakat melalui musrembang atau musyawarah perencanaan pembangunan di tingkat desa, kecamatan dan kabupaten. Setelah menjangking aspirasi dari masyarakat untuk selanjutnya diajukan kepada DPRD untuk dibahas dan disetujui...”⁶⁸

Berdasarkan pernyataan tiga informan tersebut diatas dapat diketahui bahwa selama proses penyusunan APBD diawali dari menjangking aspirasi masyarakat. Secara prosedurnya keterlibatan masyarakat tersebut berasal dari tingkat pemerintahan paling bawah yaitu desa/ kelurahan. Melalui musyawarah perencanaan pembangunan (musrembang) di tingkat desa/ kelurahan, kecamatan selanjutnya kabupaten, pemerintah mengakomodasi kepentingan masyarakat. Proses yang demikian secara teoritik merupakan usaha untuk mempraktekkan sistem pemerintahan demokrasi. Konsep demokrasi sebagai pilihan dalam menjalankan pemerintahan memang mengharuskan untuk melibatkan masyarakat/rakyat dalam setiap kebijakan. Ruang masyarakat untuk terlibat di dalam

⁶⁷ Wawancara Edi Suhendra, tokoh masyarakat Warga dusun Leran Kecamatan Palang, 4 Juni 2007

⁶⁸ Wawancara dengan Cahyono, Bappeda Kabupaten Tuban, 26 Juni 2007

pembuatan kebijakan-kebijakan di daerah menjadi lebih luas. Pandangan demokrasi dalam menjalankan pemerintahan di daerah dilekatkan dengan konsep desentralisasi. Kondisi yang demikian dikarenakan dengan diberlakukannya desentralisasi lembaga-lembaga yang memiliki otoritas di dalam proses pembuatan kebijakan publik lebih dekat dengan rakyat.⁶⁹ Hal ini senada dengan Giddens dengan jalan ketiganya ketika berbicara tentang pembangunan demokrasi maka satu dari enam element yang ditawarkan berbicara tentang keharusan Negara untuk memperluas peran ruang publik. Perluasan ruang publik itu berarti juga reformasi konstitusional yang diarahkan pada transparansi dan keterbukaan yang lebih besar dalam proses yang ada dalam sebuah bangsa.⁷⁰

Keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan APBD Kabupaten Tuban dapat peneliti kategorikan sebagai keterlibatan langsung. Keterlibatan langsung disini yang peneliti maksud adalah keikutsertaan masyarakat secara langsung dalam rapat-rapat yang diperuntukkan dalam usaha menyusun program dan proyek pembangunan. Hal tersebut sesuai dengan yang diungkapkan oleh Kusno anggota BPD dan tokoh masyarakat Kecamatan Semanding Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...Saya sebagai anggota BPD di desa ini setiap tahunnya mengikuti rapat program pembangunan di tingkat desa untuk selanjutnya disusun program-program dan proyek yang akan didanai dari APBD...”⁷¹

⁶⁹ Azfer et al., 1999; Mulgan 2003 dalam Kacung Marijan, 2006, *Demokratisasi di Daerah, Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, Pustaka Eureka dan PusDeHAM, hlm 27-28

⁷⁰ Anthony Giddens, 1999, *Jalan Ketiga: Pembaharuan Demokrasi Sosial* (terj.), Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 86

⁷¹ Wawancara dengan Kusno, anggota BPD dan Tokoh Masyarakat Kec. Semanding Kabupaten Tuban, 4 Juni 2007.

Pendapat senada diungkapkan oleh Budi Suyono yang poinnya kurang lebih sama sebagai berikut:

“... sehingga dalam penyusunan anggaran ini prosesnya kita mengenal dengan sebutan musbang musrembang musyawarah perencanaan pembangunan lha ini dimulai dari tingkat RT RW kemudian naik ke tingkat kelurahan/desa kemudian naik lagi ditingkat kecamatan terakhir di tingkat kabupaten dan ini memang tidak secara teori saja akan tetapi dipraktekkan...”⁷²

Berdasarkan informasi diatas diketahui bahwa masyarakat memberi usulan program dan proyek dalam rapat musyawarah perencanaan pembangunan desa yang dijadikan dasar penyusunan RAPBD. Musyawarah pembangunan tersebut dimulai dari tingkat RT/RW dan berlanjut ke tingkat desa selanjutnya ke kecamatan dan kabupaten. Masyarakat disini terlibat secara langsung pada tingkat desa dan kecamatan. Keikutsertaan masyarakat secara langsung dalam musrembang desa-kecamatan-kabupaten merupakan bagian dari bentuk partisipasi di dalam proses pembuatan keputusan publik. Usulan program dan proyek sebagai bentuk dari partisipasi masyarakat dapat efektif diakomodasi pemerintah daerah jika terdapat *civil society* yang kuat. Pendapat ini seperti yang diungkapkan Afer et al. berikut tingkat partisipasi masyarakat di dalam kebijakan-kebijakan publik tergantung pada efektifitas dari

⁷² Wawancara dengan Budi Suyono, anggota BPD dan Tokoh Masyarakat Kec. Plumpang Kabupaten Tuban, 12 Juni 2007.

kelompok-kelompok *civil society* itu.⁷³ Hal ini seperti pendapat Makmur

Tokoh Masyarakat Kecamatan Senori Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...usulan yang biasanya diakomodasi oleh pemda dan direalisasikan itu ya rehab gedung sekolah. Tahun 2003 kita dari Yayasan Maarif mengajukan bantuan untuk rehab sekolah ya alhamdulillah terrealisasi...”⁷⁴

Pendapat diatas dapat diketahui bahwa penguatan *civil society* berpengaruh pada tingginya partisipasi masyarakat. *Civil society* dalam hal ini adalah kelompok-kelompok diluar pemerintahan yang merupakan organisasi akar rumput seperti lembaga pendidikan, organisasi keagamaan, perserikatan-perserikatan dan organisasi-organisasi non pemerintah.⁷⁵ Namun demikian menurut penulis diperhatikannya usulan program dan proyek tersebut karena power pengusul, maksudnya adalah melihat besar kecil organisasi dari pengusul dan kepentingan dari pemerintah pada organisasi yang bersangkutan. Misalnya pengusul dari NU maka kecenderungan direalisasikan karena memperhatikan power massa organisasi.

3.3 Alur Proses Penyusunan APBD

Pembangunan yang dilaksanakan oleh Kepala Daerah dalam satu tahun anggaran ditetapkan dengan Perda APBD. Perda APBD merupakan arah kebijakan umum pemerintah daerah yang terdiri dari sasaran,

⁷³ Azfer et al., 1999; dalam Kacung Marijan, 2006, *Demokratisasi di Daerah, Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, Pustaka Eureka dan PusDeHAM, hlm 28

⁷⁴ Wawancara dengan Makmur, Tokoh Masyarakat Kec.Senori Kabupaten Tuban, 24 Mei 2007

⁷⁵ Kacung Marijan, op.cit , hlm. 28

program, kegiatan prioritas dan indikator kinerja yang merupakan hasil penjabaran rencana strategik yang disesuaikan dengan dinamika perkembangan masyarakat. Proses ini sesuai dengan UU RI No 32 Tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 96 ayat 1 sebagai berikut:

“...Arah Kebijakan Umum dan prioritas anggaran menggambarkan kondisi ekonomi, sosial, politik, hasil penjangkaran aspirasi masyarakat, hasil evaluasi pelaksanaan APBD tahun anggaran sebelumnya, serta prioritas dan plafon anggaran tahunan...”⁷⁶

Alur penyusunan APBD yang biasa dilaksanakan pada kabupaten/kota adalah secara *bottom up*. Usulan program dan proyek yang ada dalam APBD secara teoritis merupakan perwujudan usulan masyarakat. Terdapat beberapa tahapan dalam penyusunan RAPBD sebelum disahkan menjadi Perda APBD diantaranya adalah musyawarah perencanaan pembangunan (musrembang) ditingkat desa, kecamatan dan kabupaten. Proses ini sesuai dengan pernyataan Nanik Anggraeni Bappeda Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...pertama kali ini kan dari desa ke kecamatan baru ke tingkat kabupaten, dalam musrem diawali dari pertemuan pada tingkat desa terus usulan masuk ke kecamatan selanjutnya ke kabupaten...”⁷⁷

Nanik Anggraeni selanjutnya menambahkan:

“...tim Bappeda ada pada tingkat kecamatan yang menerima masukan dari desa tadi ya...sekarang Bappeda menerima masukan dari tingkat kecamatan tadi, setelah itu Bappeda mengundang kecamatan dan kabupaten untuk konfirmasi usulan kecamatan dan kabupaten. Usulan di kecamatan merupakan akumulasi dari usulan yang ada di desa-desa dari

⁷⁶ Lihat UURI No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

⁷⁷ Wawancara dengan Nanik Anggraeni Bappeda Kabupaten Tuban 4 Juni 2007

kecamatan mengadakan musrembang ditingkat kecamatan. Ini Bappeda yang mengadakan pada per kecamatan masing-masing setelah itu masuk pada tingkatan musrembang kabupaten (ini masih pra musrembang) setelah itu Bappeda mengundang kecamatan dan kabupaten untuk di konfirmasi antara usulan dinas dan usulan kecamatan...⁷⁸

Hal ini senada diungkapkan oleh Miyadi anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FKB sebagai berikut:

“...Ada banyak proses yang harus dijalani mulai musrembang di tingkatan desa musrembang itu musyawarah perencanaan pembangunan di tingkatan desa lalu di musrembang di tingkatan kecamatan lalu dibawa di kabupaten, hasil-hasilnya kemudian diolah oleh tim eksekutif, tim anggaran eksekutif untuk disusun menjadi suatu RAPBD, draf RAPBD yang kemudian di susun dan diajukan kepada panitia anggaran DPRD dan ini kemudian akan dibahas bersama antara tim eksekutif dan panitia anggaran legeslatif untuk ditetapkan menjadi suatu peraturan daerah APBD...⁷⁹

Pernyataan mengenai proses penyusunan juga diungkapkan Kirno anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP sebagai berikut:

“...intinya APBD kan bentuknya Perda jadi pihak eksekutif dalam hal ini Bupati itu mengajukan rancangan peraturan daerah mengenai APBD kepada dewan kemudian rancangan perda tersebut kan memuat ini anggaran daerah selama satu tahun itu yang disampaikan eksekutif yang menghendaki persetujuan DPRD nah tentunya karena salah satu dari pada hak dewan termasuk budgeting maka dalam penetapan rancangan APBD eksekutif mengajukan anggaran kepada kita mengharap persetujuan dari kitaini e....semacam (beliaunya masuk kedalam rumah dari ruang tamu untuk membuka-buka buku mencari konsep yang diinginkan) terjadi inilah semacam pembahasan ngono iku yen dijlentrehno gak cukup... kalau kita ceritakan secara detail tidak cukup yang jelas eksekutif kan mengajukan anggaran selama satu tahun kepada dewan untuk persetujuan, karena kalau bentuknya perda itu pasti mengharapkan persetujuan

⁷⁸ ibid

⁷⁹ Wawancara dengan Miyadi anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FKB, 8 Juni 2007

dari dewan tidak bisa eksekutif saja. Tentunya anggaran-anggaran yang disampaikan eksekutif selama satu tahun mulai dari belanja langsung, belanja pegawai, ATK, gaji dan lain sebagainya lha iku ..buanyak sekali, contohnya ya itu belanja langsung, belanja tidak langsung, alat tulis, alat kantor, mebeler, gaji dan lain sebagainya itu kan banyak sekali na itu mengharapkan persetujuan dari pada dewan...⁸⁰

Proses penyusunan RAPBD sebelum disyahkan menjadi APBD oleh legislatif berdasarkan informasi yang diperoleh dari informan diatas adalah sebagai berikut pertama adalah diadakan musyawarah perencanaan pembangunan di tingkat desa/kelurahan. Berikutnya adalah musrembang di tingkat kecamatan dan berlanjut pada musrembang kabupaten. Musrembang desa merupakan akumulasi masukan dari RT dan RW yang kemudian disusun menjadi laporan hasil musrembang desa/kelurahan. Masukan dari musrembang desa dan kelurahan menjadi materi pada musrembang kecamatan. Hasil dari musrembang keseluruhan kecamatan menjadi dasar materi dalam musrembang kabupaten. Proses ini didasarkan pada UU RI No 32 Tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 96 ayat 1 dimana dalam penyusunan APBD dimulai pada tingkatan desa, kecamatan dan kabupaten. Musrembang merupakan gambaran kondisi ekonomi, sosial, politik dan hasil penjangkaran aspirasi masyarakat.

3.4 Pihak-Pihak yang Berpartisipasi dalam Penyusunan RAPBD

Penyusunan RAPBD menjadi perda APBD melibatkan banyak pihak. Pihak-pihak yang berpartisipasi di dalam penyusunan RAPBD dapat

⁸⁰ Wawancara dengan Kirno anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP, 12 Juni 2007

kita pilah menjadi tiga elemen diantaranya adalah masyarakat dan eksekutif dan legislatif. Kepentingan masyarakat adalah elemen utama sebagai dasar penyusunan draf RAPBD. Penggunaan sudut pandang masyarakat tersebut karena esensi dari pelaksanaan pembangunan adalah untuk mensejahterakan masyarakat. Eksekutif sebagai pelaksana kebijakan sering kali juga menjadi elemen yang dominan menentukan arah kebijakan daerah. Posisi eksekutif sebagai penyusun dan sekaligus pelaksana kebijakan memposisikan pada tempat yang strategis. Elemen ketiga adalah legislatif. Anggota legislatif merupakan wakil rakyat yang mempunyai kewenangan membahas rancangan peraturan daerah bersama Pemerintah Daerah. Hal ini sesuai dengan UURI No 32 Tahun 2004 pasal 74 ayat c.

Pemaparan pihak-pihak yang berpartisipasi dalam penyusunan RAPBD peneliti pilah-pilah dalam beberapa tingkatan proses penyusunan yaitu musrembang di tingkat desa, musrembang tingkat kecamatan dan musrembang tingkat kabupaten. Pemilahan ini didasarkan pada alur yang sering digunakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota dalam usaha menggali masukan/usulan masyarakat dalam menyusun RAPBD. Pemaparan pertama adalah tahapan musrembang pada tingkat desa/kelurahan. Pihak-pihak yang hadir pada musrembang tingkatan desa/kelurahan antara lain adalah ketua RT, RW, Kepala Desa/Lurah beserta perangkatnya, BPD/LPM, dan tokoh masyarakat. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Ahmad Ali tokoh Masyarakat Kec.Kerek Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...melibatkan warga, sebelumnya itu ada rapat didesa, pokoknya rapat RT/ RW tokoh masyarakat, tokoh agama, pemuda, jenenge kuwi opo toh musrembang des, musyawarah perencanaan pembangunan desa, dan hasilnya dibawa ke rapat anggaran dan selanjutnya ke kecamatan...kan itu sing diundang RT RW tokoh masyarakat, perangkat desa, BPD paling tidak mereka tahu pembangunan untuk diwilayahnya itu apa, umpamane wilayah RT 01 RW 03 mengundang orang-orang yang ada disini yang mengetahui yang perlu diutamakan di wilayah ini apa...”⁸¹

Hal senada diungkapkan oleh Lik Suyanto, Mantan Kepala Desa Semanding, Kecamatan Semanding Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...dalam musbang desa itu warga mengusulkan pembangunan... aku butuh ini, aku butuh ini dan sebagainya muncul... biasanya kan malam acara itu semakin malam semakin kemrengseng otak e orang-orang itu, lha itu ditampung dibuat musbangdes selesai dari itu dibuat rumusan-rumusan,... yang hadir disitu dari masyarakat setempat, LSM, tokoh masyarakat dan perangkat desa...”⁸²

Pendapat lain disampaikan oleh Nanik Anggraeni Bappeda Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...pada musbang desa itu yang hadir ada warga, BPD, tokoh masyarakat, perangkat desa. Pada tahap ini kepala desa menanyakan pada warganya siapa yang mempunyai usulan dalam pembangunan desa atau kelurahan tersebut... tapi itu juga tidak semua mau peduli hanya sebagian... yo wis sak karepe mau dilaksanakan pembangunan apa; biasanya yang ditunjuk dari desa kelurahan itu ya tokoh-tokoh masyarakat misalnya pensiunan, orang yang menguasai pembangunan; usulan-usulan ini nantinya masuk di tingkatan kecamatan...”⁸³

Pada musrembang desa pihak pihak yang hadir adalah warga masyarakat, perangkat desa, kepala desa, tokoh masyarakat, LSM, RT, RW. Pihak-

⁸¹ Wawancara dengan Ahmad Ali, Tokoh Masyarakat Kec.Kerek Kabupaten Tuban, 23 Mei 2007

⁸² Wawancara dengan Lik Suyanto, Mantan Kepala Desa Semanding, Kec. Semanding Kabupaten Tuban, 28 Mei 2007

⁸³ Wawancara dengan Nanik Anggraeni, Bappeda Kabupaten Tuban, 4 Juni 2007

pihak ini berkumpul membicarakan pembangunan apa yang dibutuhkan untuk desanya masing-masing. Perlu dicatat disini bahwa terdapat keterangan tidak semua masyarakat peduli pada proses musrembang. Berdasarkan informasi tersebut berarti terdapat anggota masyarakat yang apatis pada proses perencanaan pembangunan.

Hasil dari musrembang desa ini adalah rumusan-rumusan yang akan diajukan pada musrembang kecamatan. Pada tingkatan musrembang kecamatan ini yang hadir diantaranya adalah Bappeda, UPTD (Unit Pelayanan Teknis Dinas), masyarakat, LSM seperti diungkapkan oleh Nanik Anggraeni Bappeda Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“....dari musrembang des kemudian sekarang dilaksanakan musrembang kecamatan, yang hadir biasanya Bappeda pada tiap-tiap kecamatan, masyarakat, LSM, UPTD dari dinas terkait...Ya iya dinas kan karena punya mata UPTD tadi sehingga lebih tahu, ternyata dinas mau ini... tahu prioritas mana yang akan didahulukan karena mengingat dana, dana ne cuman sekian mana yang akan diprioritaskan dahulu begitu...misal program penanggulangan banjir... misal pembangunan karena bencana alam...jadi sebelum muncul kegiatan proyek dinas survai dulu dari kimpraswil itu...UPTD namanya UPTD kimpraswil yang tahu persis keadaan kondisi lapangan dan itu ada di tiap-tiap kecamatan, itu kimpraswil ada UPTD kimpraswil, UPTD keuangan...”⁸⁴

Unit Pelayanan Teknis Dinas yang merupakan kepanjangan tangan dari dinas teknis terkait. UPTD mengusulkan program dan proyek dengan melihat kacamata prioritas dengan sudut pandang dinas-dinas yang teknis daerah. Pihak eksekutif dalam hal ini orang-orang yang ada dalam UPTD melakukan survai dahulu ke masyarakat tentang pembangunan apa yang

⁸⁴ Wawancara dengan Nanik Anggraeni, Bappeda Kabupaten Tuban, 4 Juni 2007

akan dilaksanakan. Berikut pendapat Joko Susanto UPTD kimpraswil di Kecamatan Semanding Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...UPTD itu kan kepanjangan tangan dinas yang ada di tiap kecamatan, untuk mengusulkan program dan proyek yang akan dilaksanakan kita berpatokan pada renstra daerah,...seperti kimpraswil saat ini prioritasnya pada jalan pedukuhan ya kita melihat lapangan mana yang akan didahulukan dengan melihat juga usulan dari desa...”⁸⁵

Rencana pembangunan yang akan dilaksanakan pada tingkat kecamatan selain memperhatikan usulan masyarakat juga memperhatikan maukan dari UPTD yang merupakan kepanjangan tangan dari dinas teknis daerah. Untuk selanjutnya hasil dari musrembang kecamatan dibawa ke musrembang kabupaten, pihak-pihak yang hadir dalam musrembang kabupaten adalah Bappeda, legislatif masing-masing komisi, Bakorwil, Muspida, masyarakat, perguruan tinggi, LSM, tokoh masyarakat seperti diungkapkan oleh Afif Bappeda Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...setelah ini baru musrembang kabupaten, kemudian dari kabupaten dibahas dengan tim dari Bappeda berkelompok perbidang ada bidang ekonomi, politik, fisik dan prasarana. Bidang itu mempunyai koordinasi dengan dinas apa begitu...jadi dikelompokno untuk dibahas... Apa saja yang masuk pada bidang ekonomi, pertanian, perikanan, indakop, proyek dan berkaitan dengan ekonomi. Timnya yang hadir juga dari bidang perekonomian...ada komisi A,B,C,D dan ada juga kelompok dari perguruan tinggi juga, LSM, Tokoh Masyarakat... eksekutif dalam hal ini Bappeda, legislatif itu komisi, Bakorwil, Muspida... fisik itu ya kimpraswil, perhubungan, lingkungan, perekonomian...”⁸⁶

Pada penyusunan RAPBD secara teori masyarakat, legislatif, eksekutif duduk bersama satu meja membicarakan rencana pembangunan yang akan

⁸⁵ Wawancara dengan Joko Susanto, UPTD kimpraswil di Kec. Semanding Kabupaten Tuban, 28 Mei 2007

⁸⁶ Wawancara dengan Afif, Bappeda Kabupaten Tuban, 4 Juni 2007

ditetapkan dengan APBD. Seperti yang diinformasikan diatas dalam musrembang kabupaten ada Bappeda, legislatif masing-masing komisi, Bakorwil, Muspida, dinas, masyarakat, LSM, perguruan tinggi duduk bersama membicarakan perencanaan pembangunan dalam satu tahun anggaran.

3.5 Keterkaitan Visi dan Misi Kepala Daerah dengan Kebijakan Yang Tertuang dalam APBD

Visi dan misi kepala daerah diterjemahkan dalam perencanaan daerah baik yang diberlakukan untuk jangka panjang, jangka menengah maupun tahunan. Perencanaan daerah ini sesuai dengan UU RI No 32 Tahun 2004 pasal 95 ayat 1 sebagai berikut:

- (1) Lingkup perencanaan daerah meliputi:
 - a. Perencanaan Daerah jangka panjang;
 - b. Perencanaan Daerah jangka menengah; dan
 - c. Perencanaan Daerah tahunan.
- (2) Perencanaan jangka panjang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a merupakan arah kebijakan pembangunan daerah dalam dimensi waktu tertentu
- (3) Rencana jangka menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b merupakan rencana kerja pemerintah daerah yang selanjutnya disebut Rencana Strategik Daerah, disusun pada awal periode jabatan Kepala Daerah.
- (4) Rencana Strategik Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan Peraturan Daerah selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah pelantikan Kepala Daerah.
- (5) Rencana Strategik Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat visi, misi, tujuan, sasaran, program dan kegiatan, dan indikator kinerja berdasarkan pada kondisi, potensi, dan keanekaragaman Daerah, dengan mempertimbangkan perencanaan nasional, perencanaan Daerah sekitarnya, dan perencanaan Provinsi bagi Kabupaten/ Kota.

- (6) Rencana Tahunan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c merupakan arah kebijakan umum APBD yang terdiri dari sasaran, program, kegiatan prioritas dan indikator kinerja yang merupakan hasil penjabaran rencana strategik disesuaikan dengan dinamika perkembangan yang terjadi.
- (7) Pedoman penyusunan Rencana Jangka Panjang, Rencana Jangka Menengah, dan Rencana Tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.⁸⁷

Perencanaan daerah di Kabupaten Tuban dapat dikategorikan menjadi 3 yaitu pertama adalah Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD); kedua Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD); ketiga Rencana Kerja Pembangunan Pemerintah Daerah (RKPPD). Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Nanik Anggraeni Bappeda Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...setiap daerah kan mempunyai rencana pembangunan jangka panjang, menengah dan jangka pendek satu tahun itu...nah kepala daerah tentunya mempunyai visi dan misi dalam pemerintahannya. Visi dan misi yang dibuat kepala daerah selanjutnya dijabarkan dalam rencana strategik daerah atau renstra itu...disitu ada skala prioritas pembangunan ini sebagai dasar menyusun program dan kegiatan dalam Rencana Kerja Pembangunan Pemerintah Daerah atau RKPPD...”⁸⁸

Hal senada diungkapkan oleh Joko Susanto UPTD di Kecamatan Semanding Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...pemerintah dalam melaksanakan pembangunan itu utamanya memang memperhatikan usulan masyarakat namun demikian kita juga berpegangan pada rencana pembangunan jangka panjang serta menengah daerah atau RPJPD dan RPJMD...”⁸⁹

⁸⁷ Lihat UURI No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

⁸⁸ Wawancara dengan Nanik Anggraeni Bappeda Kabupaten Tuban, 4 Juni 2007

⁸⁹ Wawancara dengan Joko Susanto, UPTD kimpraswil di Kec. Semanding Kabupaten Tuban, 28 Mei 2007.

Keterangan ini juga diungkapkan pihak legislatif seperti yang diungkapkan oleh Kirno anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP sebagai berikut:

“...pertimbangannya itu begini e.e...kepala daerah kan mempunyai rencana strategis, renstra itu nanti diklopkan dengan musrembang ditingkat desa, kemudian kecamatan sampai dengan tingkatan kabupaten. Aspirasi masyarakat yang masuk itu tadi dengan disesuaikan dengan prioritas pembangunan yang ada dalam renstra selanjutnya Bupati membuat prioritas program pembangunan pada masyarakatnya. Skala prioritas apa yang utama... itu termasuk bupati yang mempunyai renstra itu, nah penetapannya dengan DPRD...”⁹⁰

Pernyataan ini didukung dengan pernyataan dari Miyadi anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FKB sebagai berikut:

“...oo ..itu begini jadi ada aturan yang telah ditetapkan pemerintah namanya RPJM, RPJP, ini kan era otonomi daerah ada perubahan pola dalam pembangunan kalau dulu top down, sekarang punya lima asas yaitu *top down*, *bottom up*, teknokratik, birokratik dan politik. Ada lima asas akan tetapi kesemuanya secara grand fremenya ada di dalam perda RPJPD dan RPJMD rencana pembangunan jangka panjang dan rencana pembangunan jangka menengah. Menengah berlaku lima tahun RPJPD berlaku untuk sepuluh tahun. Nah APBD itu adalah brack down untuk pertahun artinya rencana pertahun itu tidak boleh lepas dari grand fremenya RPJPD dan RPJMD nah apakah dikelola berdasarkan potensi atau tidak berdasarkan potensi itu tergantung bagaimana elit-elit di daerah baik eksekutif maupun legeslatif pada saat menentukan RPJMD dan RPJPD begitu...”⁹¹

Kesesuaian RPJPD dan RPJMD juga diungkapkan Wasito anggota DPRD Kabupaten Tuban dari F Golkar sebagai berikut:

“...dalam menyusun RAPBD memang disesuaikan dengan visi misi Kepala Daerah yang ada dalam rencana strategik daerah, didalamnya memuat perencanaan-perencanaan

⁹⁰ Wawancara dengan Kirno anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP, 12 Juni 2007

⁹¹ Wawancara dengan Miyadi anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FKB, 8 Juni 2007

Kepala Daerah baik dalam jangka menengah atau jangka panjang. Jadi sasaran, program dan kegiatan prioritas dalam pembangunan yang dilaksanakan pada setiap tahunnya merupakan penjabaran rencana strategik daerah...⁹²

Berdasarkan informasi diatas diketahui bahwa antara program dan proyek yang tertuang dengan Perda APBD merupakan terjemahan dari Rencana Strategik dimana hal itu merupakan terjemahan visi dan misi kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan. Program dan proyek yang dipilih untuk dilaksanakan didasarkan pada skala prioritas yang disinkronkan dengan program dan proyek dari dinas. Pembangunan yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah juga memperhatikan kemampuan keuangan daerah, hal ini seperti diungkapkan oleh Nanik Anggraeni Bappeda Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...setelah jadi RKPPD dibahas dengan tim anggaran dananya cuma sekian padahal usulannya sekian, terjadi penyesuaian antara kemampuan keuangan dengan rencana program dan proyek yang akan dilaksanakan, disesuaikan dengan prioritas-prioritas. Dinas pengelola keuangan itu yang punya dana soalnya..aku due dana sak mene misalkan aku ono dana 300 juta itu usulannya 600 juta ndak mungkin dilaksanakan semua kan ..selanjutnya bagaimana??? itu nanti kira-kira tim anggaran ngeprasi masukan-masukan program atau nanti setelah PAK (Perubahan Anggaran Keuangan) untuk dilaksanakan program dan proyeknya...⁹³

Mustarikah Dinas Pengelola Keuangan Kabupaten menambahkan sebagai berikut:

“...pada Rencana Kerja Pembangunan Pemerintah Daerah yang nantinya ditetapkan dengan Perda APBD memang disesuaikan antara usulan program dan proyek yang

⁹² Wawancara dengan Wasito anggota DPRD Kabupaten Tuban dari F Golkar, 13 Juni 2007

⁹³ Wawancara dengan Nanik Anggraeni Bappeda Kabupaten Tuban, 4 Juni 2007

direncanakan dengan kemampuan keuangan daerah. Program dan proyek yang nantinya dipilih untuk dilaksanakan adalah yang menjadi prioritas sesuai dengan RPJPD dan RPJMD dan perencanaan daerah tahunan. RPJPD dan RPJMD kan terjemahan dari visi dan misi Kepala Daerah...⁹⁴

Keseluruhan program pembangunan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah tentu akan memperhatikan kemampuan keuangan daerah. Kemampuan keuangan daerah menjadi penentu dalam memilih dan memilih program pembangunan yang menjadi skala prioritas. Pemerintahan pada tahun 2001-2005 dipegang oleh bupati Haeny Relawati Rini Widyastuti. Program dan proyek tahun anggaran 2001-2005 yang merupakan periode pemerintahan pertama Haeny Relawati Rini Widyastuti rencanan strategis daerah ditekankan pada lima bidang yaitu: Bidang Administrasi Umum dan Pemerintahan; Bidang Pertanian; Bidang Pekerjaan Umum; Bidang Pendidikan; Bidang Kesehatan. Kecenderungan pada masing-masing bidang prioritas tahap implementasinya berkaitan dengan pembangunan, atau dengan kata lain berkait dengan pembangunan fisik. Program dan proyek pembangunan fisik tersebut meliputi pembangunan infrastruktur jalan, jembatan, rehab sekolah, dan pembangunan irigasi pertanian dan sebagainya. Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan Kirno anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP sebagai berikut:

“...nah ini .. saya jujur saja ya... untuk renstra Bupati dalam periode 2001-2005 itu adalah memperbaiki infrastruktur, baik itu sarana jalan, perbaikan sekolah, perbaikan jembatan, jadi itu ... infrastruktur itu saya melihatnya ditekankan pada pembangunan fisik, nah itu...proyek-proyek pembangunan

⁹⁴ Wawancara dengan Mustaridah Dinas Pengelola Keuangan Kabupaten Tuban, 4 Juni 2007

fisik hot mixisasi Tuban kan terkenal. Sampai desa-desa hot mix semua. Nah itu program yang paling nyata dan paling mencolok itu... kemudian jembatan, irigasi, rehap sekolah, itu skala prioritas bupati nah itu akan dilaksanakan sampai dengan tahun anggaran 2006 ini, ditekankan pada pembangunan fisiknya, lagian kita mambangun merehap sekolah tapi jangan dilupakan katakanlah program belajar 9 tahun itu, jadi tidak hanya dioptimalkan pembangunan masalah fisiknya. Tapi kan juga mengoptimalkan sumber daya dari pada siswanya mutu pendidikan jangan ditinggalkan. Oke ..pembangunan fisik tapi mutu pendidikan juga harus di seimbangkan dan diperhatikan tapi itu tapi memang untuk pembangunan fisik dan pembangunan pendidikan untuk periode bupati sekarang lebih ditekankan mengenai pembangunan masalah fisik...⁹⁵

Pendapat serupa dikemukakan oleh Wasito anggota DPRD Kabupaten Tuban dari fraksi Golkar sebagai berikut:

“...untuk tahun anggaran 2001-2005 yang paling kelihatan memang pembangunan fisik jalan dan jembatan, karena pembangunan infrastruktur ini yang saat ini paling dibutuhkan warga masyarakat karena berpengaruh pada roda ekonomi di Kabupaten Tuban. Coba anda rasakan di Tuban ini dulu jalannya banyak yang rusak sekarang sudah bertambah baik sampai dengan pelosok desa. Yang paling diuntungkan masyarakat karena dengan jalan bagus untuk kepasar atau mengambil produk pertanian dari sawah sudah mudah tidak seperti dahulu...⁹⁶

Pernyataan ini didukung oleh tokoh masyarakat Kusno sebagai berikut:

“... pembangunan bidang fisik jalan ya ... kelihatannya saya sendiri menilai fisik jalan, jalan yang menghubungkan antar kecamatan antar desa menonjol sekali...⁹⁷

Selanjutnya Kusno juga menambahkan:

⁹⁵ Wawancara dengan Kirno anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP, 12 Juni 2007

⁹⁶ Wawancara dengan Wasito anggota DPRD Kabupaten Tuban dari F Golkar, 13 Juni 2007

⁹⁷ Wawancara dengan Kusno anggota BPD dan Tokoh Masyarakat Kec. Semanding Kabupaten Tuban, 4 Juni 2007

“...dengan pembangunan jalan masyarakat ada kemudahan untuk transportasi dan sebagainya menunjang perekonomian daerah, biasanya ada masyarakat senang dan terpengaruh *contone ono istilah biyen na pasar dipikul saiki iso numpak montor...*”⁹⁸

Hal senada juga diungkapkan oleh Budi Suyono tokoh masyarakat Ngrayung Kecamatan Plumpang sebagai berikut:

“...pembangunan lima tahun terakhir ini yang paling kelihatan ya jalan... saat ini kita mau kemana-mana menjadi lebih mudah karena jalannya sudah hot mix semua. Pembangunan jalan seperti ini yang paling diuntungkan adalah masyarakat karena seperti daerah ini kan banyak petani.. mereka menjadi lebih mudah mengambil hasil pertaniannya dari sawah atau ladang. Warga yang kerjanya dagang juga lebih mudah ke pasar dari pada dulu...”⁹⁹

Mengenai penekanan pembangunan tahun anggaran 2001-2005 juga diungkapkan oleh Lilik Supriyadi tokoh masyarakat kecamatan Singgahan sebagai berikut;

“...Bupati yang sekarang itu senengnya mbangun jalan pak..., jalan-jalan dikecamatan Singgahan sini sekarang sudah hotmix semua dan itu sangat membuat mempermudah masyarakat...kita sekarang kalau mau ke Tuban (ke kota maksudnya) tidak wegah.. kalau dulu jalannya jelek kita mau ke Tuban mikir-mikir dhisik...”

Pelaksanaan pembangunan di Kabupaten Tuban pada tahun anggran 2001-2005 mempunyai 5 bidang prioritas pembangunan. Satu bidang prioritas pembangunan adalah bidang pekerjaan umum menyangkut pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan. Bidang lain seperti pertanian, pendidikan, dan kesehatan juga diimplementasikan pada pembangunan fisik. Kelima

⁹⁸ ibid

⁹⁹ Wawancara dengan Budi Suyono anggota BPD dan Tokoh Masyarakat Kec Plumpang Kabupaten Tuban, 12 Juni 2007

bidang prioritas pembangunan tersebut yang paling mendapat perhatian pemerintah pada tahun anggaran 2001-2005 adalah pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan. Program dan proyek pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan menyenangkan warga masyarakat karena dengan pembangunan jalan dan jembatan moda transportasi dan perekonomian di Tuban menjadi lebih lancar. Peneliti juga mengkonfirmasi ke dinas Kimpraswil mengenai program dan proyek tersebut seperti yang diungkapkan oleh Choliq Kabag sarana dan Prasarana Dinas Kimpraswil Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...prioritas pembangunan 2001-2006 memang pada pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan. Prioritas program ini sejalan dengan renstra dan visi misi kepala daerah. Untuk tahun 2001-2003 difokuskan pada pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan poros kecamatan. Jalan poros kecamatan maksudnya adalah peningkatan dan perbaikan jalan-jalan yang menghubungkan antar kecamatan yang ada di kabupaten Tuban. Untuk tahun anggaran 2004-2006 difokuskan untuk perbaikan dan pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan poros desa. Jadi tahun 2004 dan 2006 difokuskan pembangunan dan perbaikan jalan-jalan yang menghubungkan antar desa sehingga transportasinya lebih lancar. Nah untuk tahun 2007-2009 difokuskan pada pembangunan dan peningkatan jalan pedukuhan. Jadi jalan-jalan yang menghubungkan antar pedukuhan dibangun dan diperbaiki...”¹⁰⁰

Pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan seperti informasi Choliq dari Dinas Kimpraswil Kabupaten Tuban bahwa untuk tahun anggaran 2001-2003 difokuskan pada pembangunan jalan poros kecamatan dan untuk APBD tahun anggaran 2004-2006 pada pembangunan jalan poros

¹⁰⁰ Wawancara dengan Choliq Kabag sarana dan Prasarana Dinas Kimpraswil Kabupaten Tuban, 7 Juni 2007

desa, selanjutnya tahun anggaran 2007-2009 pembangunan jalan poros pedukuhan. Peneliti juga menggali mengapa pembangunan fisik yang menjadi prioritas pada tahun anggaran 2001-2005 pada Bupati Tuban baik wawancara langsung atau tidak langsung, akan tetapi yang bisa peneliti temui adalah Wasito anggota DPRD Kabupaten Tuban dari Fraksi Partai Golkar, sebagaimana diketahui bahwa Partai Golkar adalah partai kendaraan Kepala Daerah Haeny Relawati Rini Widyastuti. Berikut adalah pernyataan Wasito:

“...memang kalau kita lihat kenyataan dari pada fisik yaitu jalan, jembatan, irigasi itu memang perlu untuk segera diperbaiki. Jadi asumsinya ya memang kalau kita lihat dari fisik seperti jalan, sekolah memang butuh direhab karena menghawatirkan siswa itu sendiri, melihat dari segi bangunan fisik sekolah tersebut sudah tidak layak sehingga menghawatirkan dari pada siswa tersebut...”¹⁰¹

Pendapat dengan cara pandang lain dikemukakan oleh Kirno anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP yang berpendapat lain sebagai berikut:

“... asumsi dari teman-teman... karena kita mengetahui bahwa suami dari pada Bupati pada saat ini latar belakangnya juga pemborong. Kita mengetahui betul cuma kita politisi yang menangani masalah bangunan yaitu untuk sekala proiritas proyek sekala menengan sekala M lah, saya lihat memang sudah dikuasai oleh kroni-kroninya saudara-saudaranya. Yang M itu saya katakan pasti... karena saya tahu betul untuk yang 100, 200 juta dibagilah dengan kontraktor yang lain. Tapi kalau sudah M diambil kroni-kroninya...”¹⁰²

¹⁰¹ Wawancara dengan Wasito anggota DPRD Kabupaten Tuban dari F Golkar, 13 Juni 2007

¹⁰² Wawancara dengan Kirno anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP, 12 Juni 2007

Beliau juga menambahkan bahwa selama 2001-2005 dinas yang memperoleh pagu anggaran paling besar adalah kimpraswil berikut adalah tambahan pendapat dari Kirno anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP:

“...paling besar ya kimpraswil ini sesuai dengan visi dan misi pemerintah tentang pembangunan sarana dan prasarana tadi. Yang paling sedikit sosial...”¹⁰³

Pernyataan ini juga didukung oleh Nanik Anggraeni dan Afif Bappeda Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...kalau dilihat tahun 2001 sampai 2005 itu anggaran yang besar ya fisik masih di Dinas Kimpraswil, kan untuk meningkatkan ekonomi itu...Kita lihat usulan dari masyarakat dan sejauh ini yang paling besar usulan dari masyarakat terkait dengan pembangunan fisik dan prasarana itu jadi berkaitan dengan dinas kimpraswil. Kalau menemui di APBD selama 2001 sampai 2005 yang paling besar kok Dinas Kimpraswil hal itu memang karena masyarakat menghendaki pembangunan bidang sarana dan prasarana jalan dan jembatan juga gorong-gorong dan sebagainya...”¹⁰⁴

Pilihan program dan proyek sebagai prioritas pembangunan pada tahun anggaran 2001-2005 pada pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan ataupun rehap sekolah memang secara kenyataan dibutuhkan masyarakat. Pelaksanaan pembangunan fisik tersebut berada dibawah penanganan Dinas Kimpraswil, oleh karenanya Dinas Kimpraswil memperoleh pagu anggaran yang paling besar dibandingkan dengan dinas-dinas yang lain. Pembangunan jalan, jembatan dan rehap sekolah merupakan bagian dari penyediaan fasilitas umum pemerintah untuk masyarakat. Apabila kita

¹⁰³ ibid

¹⁰⁴ Wawancara dengan Nanik Anggraeni dan Afif Bappeda Kabupaten Tuban, 4 Juni 2007

teliti lebih dalam dengan menggunakan perspektif pendekatan lain, latar belakang dari adanya politik anggaran pada pembangunan fisik yang dilakukan oleh kepala daerah Kabupaten Tuban periode 2001-2005 tidak terlepas dari keluarga lebih tepatnya suami dari kepala daerah Kabupaten Tuban yang berlatar belakang sebagai kontraktor/pemborong. Hal ini seperti yang diungkapkan Kirno diatas, terlebih lagi dalam tender atas informasi yang peneliti peroleh dari Kirno bahwa untuk proyek skala M sudah pasti jatuh ke kelompok dari suami Kepala Daerah.

3.6 Dinamika Penyusunan RAPBD

Penyusunan RAPBD oleh tim eksekutif sebelum diajukan ke DPRD melalui tahapan-tahapan mulai dari desa sampai tingkatan kabupaten. Usulan program dan proyek masyarakat tidak bisa diakomodasi secara keseluruhan oleh Pemerintah Daerah. Terdapat pertimbangan-pertimbangan dalam penyusunan RAPBD oleh eksekutif seperti diungkapkan oleh Hendro Asisten Pemerintahan dan Pembangunan Sekretariat Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...ada banyak pertimbangan dalam penyusunan RAPBD dari hasil musbang. Utamanya pertimbangan prioritas yang ada dalam renstra Bupati yang diantaranya bidang administrasi umum dan pemerintahan, bidang pertanian, bidang pekerjaan umum, bidang pendidikan dan bidang kesehatan. Dilihat kesesuaian antara usulan masyarakat dan renstra pembangunan yang ditetapkan serta disesuaikan dengan program dari dinas. Program dinas itu pijakannya

juga dari renstra tersebut. Nah dari sini dibuat skala prioritas dari pembangunan yang akan dilaksanakan...¹⁰⁵

Pendapat yang terkait dengan pertimbangan penyusunan RAPBD disampaikan oleh Imam Suwoto tokoh Masyarakat Kecamatan Jatirogo Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...akumulasi dari beberapa desa dipadukan di tingkat kecamatan pada level yang lebih luas, level kecamatan otomatis tidak jarang terjadi bukan merupakan akumulasi desa-desa satu sampai sekian. Karena level kecamatan berarti tidak mungkin terjadi mengcover keseluruhan desa biasanya terjadi penyesuaian-penyesuaian, gambaran usulan dari desa 1 sebanyak 12 item misalkan ya terus desa kedua 7 item, desa ketiga 15 item misalnya itu tidak serta merta 12+7+15 tidak begitu... ada beberapa program yang dianggap prioritas dan yang lain dipangkas dari usulannya tadi kalau untuk diakomodasikan di tingkat kecamatan secara keseluruhan tidak mungkin akhirnya dilakukan penyesuaian ditingkat kecamatan...nah ditingkat kabupaten disesuaikan lagi dengan program dari dinas...¹⁰⁶

Selanjutnya Imam Suwoto tokoh Masyarakat Kecamatan Jatirogo juga menambahkan sebagai berikut:

“...selesai di kecamatan kita tunggu waktu untuk musrembang kabupaten, pada tingkat kabupaten disitu nantinya sama akumulasi beberapa kecamatan muncul disana, di tingkat yang ini biasanya terjadi bahasa halusnya itu sinergi tapi disitu yang muncul akumulasi kecamatan-kecamatan satu sampai sekian itu dipadukan dengan program dinas. Dinas konkritnya perangkat daerah memiliki program nantinya kan dalam berkegiatan akan mempunyai mata anggaran, dia mempunyai usulan program dan setiap program harus masuk cevered yang namanya nanti dokumen hasil dari musbang kabupaten. Karena disitu masih memperhatikan usulan-usulan dari tiap-tiap kecamatan yang menyesuaikan dari banyak desa, dengan

¹⁰⁵ Wawancara dengan Hendro, Asisten Pemerintahan dan Pembangunan Sekretariat Kabupaten Tuban, 11 Juni 2007

¹⁰⁶ Wawancara dengan Imam Suwoto, Tokoh Masyarakat Kec. Jatirogo Kabupaten Tuban, 22 Mei 2007

usulan dinas dan disini perang kepentingan yang terjadi... hal ini bicara real lapangan kalau teorinya sih sinergi antara dinas dan masyarakat representasi peserta musrembang kel dan kecamatan namun yang terjadi pertarungan kepentingan dinas versus masyarakat kuat-kuatan mengusulkan programnya dengan logika dan argument masing-masing. Nah catatan tidak semua usulan masyarakat terakumulasi 100%...¹⁰⁷

Pendapat diatas dipertegas lagi oleh Nanik Anggraeni Bappeda Kabupaten

Tuban sebagai berikut:

“...Iya dinas sendiri punya program kegiatan dan dengan usulan kecamatan tadi disinkronkan. Kan ada rencana pembangunan jangka pendek lima tahun,... kalau usulan dari desa tidak ada di dinas ya harus memperjuangkan supaya bisa terrealisasikan. Pihak dinas kan biasanya punya konsentrasi program misalnya peningkatan jalan kecamatan, atau peningkatan jalan desa kalau usulan dari warga itu peningkatan jalan antar pedukuhan ya.. ngga sinkron dan tidak bisa dilaksanakan... dilihat juga kemampuan anggaran dari keuangan daerah...¹⁰⁸

Peneliti mencoba menggali lebih dalam bagaimana cara masyarakat merealisasikan/memperjuangkan programnya dan beliaunya menambahkan sebagai berikut:

“...ngga di musrembang ini, DPRD kan ada jaring asmara sendiri... nantinya masyarakat bisa memperjuangkan lewat DPRD, kan RAPBD dibahas dengan DPRD lha ini kan yang diperlukan ini... dan seterusnya. DPRD memberi masukan dan selanjunya nanti di rubah. Musrem itu kan masukan konsep, baru nanti dibahas PPAS itu yang diajukan ke DPRD...¹⁰⁹

Aspirasi masyarakat yang dijaring melalui musrembang pada tingkatan desa berlanjut pada tingkat kecamatan dan kabupaten, program

¹⁰⁷ ibid

¹⁰⁸ Wawancara dengan Nanik Anggraeni, Bappeda Kabupaten Tuban, 4 Juni 2007

¹⁰⁹ ibid

dan proyek hasil dari aspirasi masyarakat selanjutnya dipilah dan dipilih untuk disesuaikan /dikonfirmasikan dengan usulan dinas. RAPBD dengan demikian selain mempertimbangkan usulan masyarakat secara *bottom up* juga memperhatikan usulan dinas (*top down*). Hal juga diungkapkan oleh Afif Bappeda Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...untuk pembangunan fisik dan prasarana jalan, jembatan dan seterusnya ini kan disesuaikan antara usulan dari masyarakat dan dengan program dari dinas sendiri. Misal usulan dari kecamatan Tuban begitu ya... peningkatkan jalan apa... kemudian dicocokkan dengan program dinas, dinas kan sebelumnya sudah mensurvei dulu misal jalan ini diperbaiki..o cocok dengan program dinas, jadi ini bisa dilaksanakan...”¹¹⁰

Program dan proyek berdasarkan informasi diatas dalam RAPBD penyusunannya yang dipertimbangkan untuk dilaksanakan adalah program dan proyek usulan atau penjangkaran dari masyarakat yang sesuai dengan prioritas dari program dinas. Secara teori proses penyusunan RAPBD selain dilakukan dengan *bottom up* juga dengan *top down*. Usulan masyarakat yang tidak sinkron dengan program dinas maka harus diperjuangkan sendiri baik di dinas yang terkait atau di DPRD supaya program yang diusulkan terrealisasi, ini diperkuat dengan pernyataan Miyadi, anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FKB sebagai berikut:

“...c.. iya sangat bisa karena begini, DPRD dulu itu punya mekanisme yang namanya reses, waktu dimana dia turun ke daerah pemilihan, dia menanyakan kepada konstituen apa-apa saja aspirasi yang hendak diserap yang kemudian di include ke dalam APBD itu dulu ya ...dalam mekanisme reses, tetapi sekarang tidak ada. Tetapi bahwa tugas pokok dan fungsi legislative itu adalah menyerap aspirasi warga

¹¹⁰ Wawancara dengan Afif Bappeda Kabupaten Tuban, 4 Juni 2007

ada atau tidak ada kebijakan reses memang anggota DPRD wajib menyerap aspirasi termasuk disana adalah aspirasi penyelenggaraan pemerintahan dan penyelenggaraan pembangunan yang mana kesemuanya dianggarkan melalui APBD...¹¹¹

Pernyataan ini senada dengan Abdul Hamid H. Tokoh Masyarakat Kecamatan Bancar Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...memang untuk usulan pembangunan seperti pembangunan gedung sekolah madarasah di tempat kami, kami langsung menghubungi anggota DPRD untuk titip proposal pembangunan..ya alhamdullilah dananya cair...”¹¹²

Pernyataan lain yang prinsipnya sama juga diungkapkan oleh Sakir tokoh Masyarakat Kecamatan Senori Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...dulu untuk mbangun irigasi kita pernah usulkan melalui musyawarah desa bahkan sampai kecamatan...tapi tidak terealisasi sampai lama itu mas..akhirnya atas arahan pak Kyai Hasyim beliau menyarankan untuk menitipkan pada Pak Fattah Anggota DPRD ya ..akhirnya bisa berjalan dengan dana dari kabupaten...”¹¹³

Penyusunan program dan proyek dalam RAPBD bisa melalui banyak jalan *pertama* secara button up dari musrebang di tingkat desa-kecamatan-kabupaten, *kedua* melalui anggota DPRD, *ketiga* melalui dinas yang terkait. Pelaksanaan pembangunan yang dijabarkan dalam Perda APBD tidak didasarkan pada pemerataan akan tetapi didasarkan pada skala prioritas. Pada pelaksanaan penyusunan RAPBD di kabupaten Tuban ada pertimbangan lain dimana wilayah kecamatan yang terdapat perusahaan

¹¹¹ Wawancara dengan Miyadi, anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FKB, 8 Juni 2007

¹¹² Wawancara dengan Abdul Hamid H., Tokoh Masyarakat Kec. Bancar Kabupaten Tuban, 21 Mei 2007

¹¹³ Wawancara dengan Sakir, Tokoh Masyarakat Kec. Senori Kabupaten Tuban, 24 Mei 2007

berskala besar dana pembangunan yang dari APBD juga berkurang karena adanya dana community development dari perusahaan tersebut berikut penuturan Nanik Anggraeni Bappeda Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...jadi tidak berdasarkan pemerataan tetapi berdasarkan prioritas, diharapkan nantinya ada pengedepanan misalnya kecamatan kerek yang diutamakan apa kesehatan ato apa begitu... karena kan untuk pembangunan ada juga community development (comdev) dari perusahaan-perusahaan itu. Jadi untuk kecamatan-kecamatan yang diwilayahnya ada perusahaannya program APBDnya berkurang dibandingkan dengan wilayah yang tidak ada perusahaannya. Karena dari perusahaan-perusahaan itu kan punya program sendiri dari kesehatan, fisik terutama pendidikan. Kecamatan yang sedikit dana APBDnya itu ya kecamatan Kerek, kecamatan Jenu cuma itu...”

Penyusunan RAPBD menurut keterangan diatas juga melihat kondisi dan potensi wilayah. Kecamatan yang diwilayahnya terdapat perusahaan yang berskala besar seperti Kec. Kerek ada PT. Semen Gresik dan Jenu ada PT. Trans Pasifik dana APBDnya untuk pembangunan relatif sedikit. Dana pembangunan yang dikucurkan dari APBD disesuaikan dengan dengan program community development dari perusahaan. Program community development biasanya diwujudkan dalam bentuk pelayanan kesehatan, perbaikan sarana pendidikan, pembangunan dan sebagainya. Proses penyusunan program dan proyek pembangunan yang akan dilaksanakan dalam satu tahun ini prosesnya lebih banyak di eksekutif dalam hal ini Bappeda.

Melihat distribusi anggaran yang ada di kabupaten Tuban 2001-2005 dinas yang paling besar anggarannya adalah kimpraswil. Setelah dikonfirmasi dengan dinas diperoleh keterangan sebagai berikut:

“...Tidak bisa begitu hal ini sesuai dengan prioritas dan usulan masyarakat. Kita lihat usulan dari masyarakat dan sejauh ini yang paling besar usulan dari masyarakat terkait dengan pembangunan fisik dan prasarana itu jadi berkaitan dengan dinas kimpraswil...”¹¹⁴

Pendapat ini diperkuat dengan informasi Mustarikh Dinas Pengelola Keuangan Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...Kalau membaca di APBD selama 2001 sampai 2007 yang anggaran paling besar memang Dinas Kimpraswil hal itu karena masyarakat menghendaki pembangunan bidang sarana dan prasarana jalan dan jembatan juga gorong-gorong dan sebagainya, dan juga sesuai dengan skala prioritas pembangunan di Kabupaten Tuban...”¹¹⁵

Penekanan pembiayaan pembangunan selama tahun anggaran 2001-2005 ada pada Dinas Kimpraswil. Program dan proyek yang berkaitan dengan pembangunan sarana jalan, jembatan, gorong-gorong mendapat prioritas untuk direalisasikan. Alasan dalam pelaksanaan program pembangunan infrastruktur ini adalah masyarakat menghendaki pembangunan pada bidang infrastruktur tersebut disamping sesuai dengan prioritas renstra. Kalau dibaca perda APBD dan perda perubahan APBD memang dinas kimpraswil anggarannya paling besar diantara dinas lain di Kabupaten Tuban. Tim anggaran eksekutif menyusun RAPBD dalam beberapa tahapan, pernyataan tersebut diungkapkan oleh Nanik Anggraeni Bappeda Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...sebelum di bawa ke DPRD ada tahapan (RKPD) Rencana Kerja Pembangunan Daerah kan bentuknya

¹¹⁴ Wawancara dengan Choliq, Kabag sarana dan Prasarana Dinas Kimpraswil Kabupaten Tuban, 7 Juni 2007

¹¹⁵ Wawancara dengan Mustarikh, Dinas Pengelola Keuangan Kabupaten Tuban, 4 Juni 2007

Perbup; KUA (Kebijakan Umum Anggaran) dan PPAS (Prioritas dan Platform Anggaran Sementara) menjadi PPA (Prioritas dan Platform Anggaran) baru DPRD, jadi begini dari PPAS ini kalau disetujui DPRD menjadi PPA dan selanjutnya menjadi Perda APBD...¹¹⁶

Pernyataan diatas senada dengan Mustarikh Dinas Pengelola Keuangan Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...setelah musyawarah perencanaan pembangunan atau mesrembang usulan program dan proyek tadi kan disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah disusunlah kebijakan umum anggaran (KUA), dari KUA disusun PPAS atau prioritas dan platform anggaran selanjutnya diajukan pada DPRD untuk dibahas bersama dan disepakati menjadi APBD yang nantinya berlaku selama satu tahun anggaran. Biasanya pada masa pertengahan anggaran 6 bulan gitu ..diajukan lagi PAK penyesuaian anggaran keuangan dan menjadi perubahan APBD...¹¹⁷

Berdasarkan informasi diatas Tim eksekutif bekerja mulai dari musrembang desa-kecamatan-kabupaten, selanjutnya disinkronkan dengan rencana kerja pembangunan daerah (RKPD) yang bentuknya Peraturan Bupati, kebijakan umum anggaran (KUA) dari KUA disusun prioritas dan platform anggaran sementara (PPAS), draf inilah yang disebut RAPBD kalau disetujui oleh anggota DPRD menjadi prioritas dan platform anggaran (PPA) dan ditetapkan menjadi APBD yang akan diberlakukan selama satu tahun. Ada banyak pertimbangan yang dilakukan eksekutif dalam menyusun RAPBD. Berdasarkan keterangan dari informan diatas pertimbangan dalam penyusunan RAPBD diantaranya adalah pertama visi

¹¹⁶ Wawancara dengan Nanik Anggraeni, Bappeda Kabupaten Tuban, 4 Juni 2007

¹¹⁷ Wawancara dengan Mustarikh, Dinas Pengelola Keuangan Kabupaten Tuban, 4 Juni 2007

dan misi kepala daerah yang tertuang dalam renstra, kedua usulan dari dinas atau dengan kata lain program dinas, ketiga kemampuan anggaran, keempat adanya program *community development*.

Pada setiap tahun terdapat perubahan anggaran keuangan daerah yang juga ditetapkan dengan perda. Perda perubahan anggaran keuangan ini dikenal dengan perda perubahan APBD. Terdapat temuan yang khas oleh peneliti setelah membaca perda perubahan APBD dimana mulai tahun anggaran 2001 penyusunan perda APBD selalu defisit. Defisit anggaran yang diajukan dalam RAPBD bahkan lebih tinggi dari pada pendapatan asli daerah Kabupaten Tuban. Anggaran APBD yang defisit tersebut setelah PAK diperoleh dari sisa perhitungan APBD. Informasi ini diungkapkan oleh Kirno anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP sebagai berikut:

“...ya...itu termasuk strategi bupati dari dulu sampai sekarang ya begitu, jadi modele koyo klop ngono mas... defisit sekian ngono yo akhirnya ada apa itu tambahan-tambahan proyek akhirnya dapat memberikan surplus lha surplus e iso pas ngo nutup defisit. Satu sen ndak ada selisihnya jadi defisit dan kelebihan dari tender-tender itu bisa pas dan itu terhitung rinci. Jadi sampai sen itu lho pas ngga luar biasa, koma-komanya sama. Pas klop ...”¹¹⁸

Penyusunan APBD berdasarkan temuan dan informasi diatas dapat diketahui bahwa Kepala Daerah Haeny Relawati Rini Widyastuti sangat memaksimalkan kekuasaanya dalam penyusunan anggaran. Hal menarik dari temuan defisit anggaran dan cara menutupnya adalah kepala daerah mampu menghitung selisih antara rencana biaya proyek dan realisasi biaya proyek dengan tepat. Hitungan selisih defisit APBD dan kelebihan tender

¹¹⁸ Wawancara dengan Kirno, anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP, 12 Juni 2007

proyek tersebut bisa pas/sesuai sampai dalam hitungan sen. Temuan ini lebih menguatkan bahwa selama tahun anggaran 2001-2005 setiap proyek sudah ada penggarapnya sebelum tender ditetapkan pemenangnya. Proyek dilaksanakan dengan penunjukan dan sudah ditetapkan pagu anggarannya meskipun prosesnya tetap terbuka dalam pendaftaran.

3.7 Dinamika dalam Penetapan APBD

Penetapan APBD pada pemerintahan lokal penuh dengan dinamika. Dinamika dalam penetapan APBD pada masing-masing kabupaten/kota sangatlah beragam. Proses ini sangat terikat dalam konteks kelokalan kabupaten/kota utamanya politik lokal masing-masing wilayah. Proses dinamika yang hanya dimainkan oleh sedikit orang anggota legislatif dan eksekutif selanjutnya mempengaruhi proses pembangunan pada tiap tahunnya. Hakikatnya penetapan APBD yang dimainkan oleh sedikit orang mempengaruhi ribuan orang yang menjadi warga masyarakat dalam sebuah kabupaten/kota. Proses dinamika ini adalah bagian dari sistem politik demokrasi yang disepakati Bangsa Indonesia untuk dijalankan sebagai pilihan rasional dalam menjalankan sebuah pemerintahan. Anggota legislatif adalah bagian dari representasi rakyat yang fungsinya menyuarakan kepentingan-kepentingan rakyat yang diwakilinya.

Secara prinsip terdapat dua cara legislatif bekerja yaitu berdasarkan fraksi dan berdasarkan komisi. Pengelompokan anggota legislatif yang didasarkan pada fraksi kedudukannya disini otomatis merupakan

kepanjangan tangan dari partai politik yang mengusung anggota legislatif tersebut duduk di DPRD. Kedua pengelompokan legislatif berdasarkan komisi yaitu bentuk pengelompokan anggota legislatif didasarkan pada bidang disini komisi bekerja berdasarkan pada liding sektor masing-masing bidang. Terdapat 4 komisi di DPRD Kabupaten Tuban yaitu komisi A bidang Pemerintahan, komisi B bidang Ekonomi, komisi C bidang Keuangan dan komisi D bidang Pembangunan dan Kesra. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Miyadi anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPKB sebagai berikut:

“...Dewan itu kan prinsipnya bekerja melalui .. apa ya .. terfragmentasi dalam suatu kelompok-kelompok berdasarkan fraksi dan alat kelengkapan komisi. Jadi ada dua itu yang mempengaruhi, komisi bekerja berdasarkan liding sector dari masing-masing bidang A punya bidang Pemerintahan, B punya bidang Ekonomi dan seterusnya...”¹¹⁹

Beliau menambahkan sebagai berikut:

“...Komisi dan fraksi jadi pengaruhnya yang pertama dari komisi ini berdasarkan liding sector, kalau fraksi otomatis kepanjangan tangan partai otomatis fraksi bekerja berdasarkan kepentingan-kepentingan partainya, konstituennya dalam hal ini...”¹²⁰

Hal ini sejalan dengan yang dikatakan oleh Wasito anggota DPRD Kabupaten Tuban dari fraksi Partai Golkar sebagai berikut:

“...Anggota legislatif terbagi dalam fraksi dan komisi, seperti saat ini saya berasal dari fraksi Partai Golkar dan

¹¹⁹ Wawancara dengan Miyadi anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FKB, 8 Juni 2007

¹²⁰ ibid

menjadi anggota komisi B perekonomian dan Keuangan...¹²¹

Berdasarkan informasi diatas diketahui bahwa cara bekerja anggota legislatif yang didasarkan pada komisi dan fraksi menggambarkan bahwa anggota legislatif seolah berdiri diantara kepentingan partai politik dan kepentingan masyarakat secara luas. Seperti yang diungkapkan oleh Miyadi diatas bahwa "*...kalau fraksi otomatis kepanjangan tangan partai, otomatis fraksi bekerja berdasarkan kepentingan-kepentingan partainya...*" ini dapat diinterpretasikan seorang anggota legislatif dalam bekerja memperjuangkan kepentingan-kepentingan partainya atau kalau dapat diperluas adalah kepentingan konstituennya. Kedua anggota legislatif bekerja berdasarkan komisi/bidang masing-masing, berarti seorang anggota legislatif mencurahkan pemikirannya secara penuh pada bidang yang menjadi bagiannya untuk kepentingan masyarakat.

Anggota legislatif di DPRD kabupaten Tuban keseluruhan berjumlah 45 orang yang berasal dari 6 partai politik dan terbagi dalam 5 fraksi hal ini seperti diungkapkan oleh Kirno anggota DPRD dari FPDIP sebagai berikut:

"...Jadi di Tuban kan ada lima fraksi yaitu Fraksi Golkar sebagai pemenang dengan 14 kursi FKB 10 kursi, FPDIP 10 kursi FPPP 5 Kursi dan FAD (Fraksi Amanat Demokrat) gabungan PAN dan Demokrat mendapatkan 6 kursi dengan 3 untuk PAN dan 3 untuk demokrat jadi keseluruhan 45 kursi..."¹²²

¹²¹ Wawancara dengan Wasito anggota DPRD Kabupaten Tuban dari F Golkar, 13 Juni 2007

¹²² Wawancara dengan Kirno anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP, 12 Juni 2007

Hal ini senada dengan apa yang diungkapkan oleh Wasito dari

F. Golkar sebagai berikut:

“... Anggota Dewan di Kabupaten Tuban itu ada 45 orang yang berasal dari 6 partai politik. Partai Golkar dengan 14 kursi kemudian PDIP dengan 10 kursi, PKB 10 kursi, PPP atau P3 ada ...em e 5 kursi. PAN dan Demokrat masing-masing 3 kursi. Jadi keseluruhan ada 45 kursi. Kalau dilihat jumlah fraksi ada 5 yaitu Fraksi Golkar, FPDIP, FKB, FPPP dan FAD fraksi amanat Demokrat yang merupakan gabungan dari partai Demokrat dan PAN...”¹²³

Mengenai fraksi dan jumlah partai ini juga diungkapkan oleh Miyadi dari

FPKB sebagai berikut:

“... DPRD di Tuban itu terdiri dari 5 Fraksi yang berasal dari 6 partai politik. Fraksi Kebangkitan Bangsa 10 kursi keseluruhan dari PKB, Fraksi Golkar dengan 14 kursi keseluruhan dari Partai Golkar, Fraksi PDIP dengan 10 kursi keseluruhan juga dari PDIP, Fraksi PPP sejumlah 5 kursi keseluruhan dari PPP dan FAD Fraksi Amanat Demokrat 6 kursi gabungan dua partai yaitu Partai Demokrat dengan Partai Amanat Nasional...”¹²⁴

Berdasarkan pada informasi diatas dapat diketahui bahwa di dalam Gedung DPRD Kabupaten Tuban terdapat 45 kursi terbagi dalam 5 fraksi yang berasal dari 6 partai politik. Secara jelas disebutkan 5 fraksi dan 6 partai politik tersebut terdiri dari Fraksi Golkar dengan 14 kursi keseluruhan dari Partai Golkar, Fraksi Kebangkitan Bangsa 10 kursi keseluruhan dari PKB, Fraksi PDIP dengan 10 kursi keseluruhan dari PDIP, Fraksi PPP sejumlah 5 kursi keseluruhan dari PPP dan FAD yaitu Fraksi Amanat Demokrat 6 kursi berasal dari gabungan dua partai politik yaitu Partai Demokrat dengan Partai Amanat Nasional yang masing-

¹²³ Wawancara dengan Wasito anggota DPRD Kabupaten Tuban dari F Golkar, 13 Juni 200

¹²⁴ Wawancara dengan Miyadi anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FKB, 8 Juni 200

masing 3 kursi. Mereka sebagai wakil rakyat yang menentukan dalam penetapan APBD setiap tahunnya. Lebih jelasnya dapat diperhatikan pada Tabel berikut:

Tabel III.1
Perolehan Kursi di DPRD Kabupaten Tuban

No	Fraksi	Kursi
1	Partai Golkar	14
2	Partai Kebangkitan Bangsa	10
3	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	10
4	Partai Persatuan Pembangunan	5
5	Partai Demokrat	3
6	Partai Amanat Nasional	3
	Jumlah	45

Sumber Data: KPUD Kabupaten Tuban 2006 data diolah

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan Daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Perda APBD dalam penetapannya seperti yang sudah dijelaskan diatas memerlukan persetujuan DPRD. Proses persetujuan DPRD dalam penetapan APBD ini sebagaimana yang ada dalam UU RI 32 Tahun 2004 pasal 52 mengenai wewenang dan tugas Kepala Daerah sebagai berikut:

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD dan peraturan perundang-undangan;
- b. Mengupayakan terlaksananya kewajiban Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27, Pasal 28, dan Pasal 29;
- c. Menetapkan peraturan daerah dengan persetujuan bersama DPRD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama; dan

- e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya.¹²⁵

Pada tugas dan kewenangan kepala daerah diatas pada huruf c secara eksplisit dijelaskan bahwa dalam penetapan APBD didasarkan pada persetujuan DPRD. Persetujuan DPRD pada penetapan APBD ini karena adanya hak budgeting dari DPRD seperti diungkapkan oleh Miyadi dari FKB sebagai berikut:

“...DPRD punya hak budget. DPRD kan haknya Legislasi, control, budgeting nah karena punya hak budget otomatis dia punya hak untuk ikut merencanakan penganggaran...”¹²⁶

Pihak eksekutif dalam hal ini kepala daerah pada setiap tahunnya mengajukan RAPBD untuk disetujui anggota DPRD. Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan anggaran pembiayaan. Kepala Daerah dalam penyusunan RAPBD menjabarkan lebih lanjut Arah Kebijakan Umum serta prioritas dan plafon anggaran tahun anggaran berkenaan menggambarkan kondisi ekonomi, sosial, politik, hasil penjangkaran aspirasi masyarakat sebagai dasar penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah. Pada kedudukan ini kepala daerah merupakan pemegang kekuasaan di dalam pengelolaan keuangan daerah, ini sejalan dengan Pasal 97 UU RI 32 Tahun 2004 mengenai keuangan daerah sebagai berikut:

- a. Kepala Daerah adalah Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹²⁵ Lihat UURI No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

¹²⁶ Wawancara dengan Miyadi anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FKB, 8 Juni 2007

- b. Dalam melaksanakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Daerah melimpahkan sebagian kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan termasuk penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan Daerah kepada pejabat perangkat daerah.
- c. Pelimpahan sebagian kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima/mengeluarkan uang.
- d. Pedoman penyusunan perencanaan, pelaksanaan termasuk penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan Daerah dan cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) ditetapkan oleh Pemerintah.¹²⁷

Pada pasal 97 ayat 2 diatas menjelaskan bahwa dalam melaksanakan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah Kepala Daerah melimpahkan sebagian kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan termasuk penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan Daerah kepada pejabat perangkat daerah. Penetapan perda APBD selalu melalui tahapan-tahapan persidangan sebelum disetujui oleh DPRD menjadi Perda dan diundangkan. Tahapan-tahapan dalam penetapan Perda APBD tersebut merupakan suatu bentuk penilaian/evaluasi dari anggota DPRD yang didasarkan pada masing-masing fraksi dan komisi atas RAPBD yang disusun oleh pihak eksekutif dalam hal ini Kepala Daerah dengan Pejabat Perangkat Daerah. Proses ini seperti yang diinformasikan oleh Kirno anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP sebagai berikut:

“...tentunya di dalam penetapan APBD itu tadi ada yang namanya sebelum penetapan ya yang pertama yaitu pandangan umum, pandangan umum fraksi-fraksi itu..itu..mekanismenya kan itu tadi Kepala Daerah memberikan Raperda berupa Nota Keuangan untuk

¹²⁷ Lihat UURI No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

disampaikan kepada Legislatif ini mekanisme urutannya memberikan penjelasan nota keuangan ke dewan, nah setelah itu masing-masing fraksi membuat pandangan umum jadi nota keuangan yang disampaikan kepala daerah tadi apa-apa yang perlu untuk mendapatkan penilaian dari dewan, kasarane ngene iki sing kurang bu, iki sing perlu sampean tambahi, iki sing perlu sampean hilangkan itu PU dari masing-masing fraksi. Setelah masing-masing fraksi memberikan PU akhirnya diadakan agenda yang ke dua rapat paripurna, rapat paripurna jawaban pemerintah, jadi setelah membacakan PU Bupati membacakan jawaban pada rapat paripurna ya...jawaban dari pada PU fraksi-fraksi. Baru yang terakhir PA (pandangan akhir) pandangan akhir fraksi-fraksi itu di dalam di dalam apa ini... Undang-Undang No 32 dalam penetapan APBD otomatis harus dengan persetujuan dari dewan...¹²⁸

Tahapan-tahapan sebelum penetapan APBD juga dikemukakan oleh

Wasito anggota DPRD Kabupaten Tuban dari F Golkar sebagai berikut:

“...sebelum RAPBD ditetapkan menjadi APBD memang ada tahapan-tahapan yang memakan waktu dan perdebatan dalam gedung DPRD. Proses ini menjadi bagian dari dinamika dalam politik anggaran. Setiap tahunnya Kepala Daerah kan mengajukan RAPBD nah...proses selanjutnya setelah eksekutif mengajukan RAPBD legislatif membahas RAPBD tersebut berdasarkan fraksi dan komisi, setelah itu proses selanjutnya dilakukan pandangan umum dari fraksi-fraksi. Pandangan umum disini adalah bentuk evaluasi atas RAPBD dari eksekutif. Selanjutnya eksekutif menyiapkan jawaban atas pandangan umum fraksi-fraksi tadi dalam rapat paripurna. Selesai rapat paripurna dilakukan pandangan akhir fraksi-fraksi...¹²⁹

Pada saat selesai pandangan umum fraksi-fraksi yang ada dalam DPRD maka eksekutif menyiapkan jawaban atas pandangan umum fraksi-fraksi dalam rapat paripurna DPRD. Rapat paripurna merupakan bagian dari penyempurnaan RAPBD atas penilaian fraksi-fraksi. Setelah rapat

¹²⁸ Wawancara dengan Kirno anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP, 12 Juni 2007

¹²⁹ Wawancara dengan Wasito anggota DPRD Kabupaten Tuban dari F Golkar, 13 Juni 2007

paripurna atau setelah fraksi-fraksi di DPRD mendapat jawaban atas pandangan umum, selanjutnya diadakan pandangan akhir dari fraksi-fraksi atas RAPBD tersebut. Pandangan akhir merupakan suatu bentuk evaluasi selesai rapat paripurna yang mencari titik temu antara pandangan eksekutif dan legislatif untuk dituangkan dalam RAPBD. Selesai pandangan akhir fraksi-fraksi dilakukan penetapan RAPBD menjadi Perda APBD oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Jadi dalam penetapan Perda APBD ada dua elemen yaitu eksekutif dan legislatif. Proses penetapan APBD ini syarat dengan politik dan kepentingan dari masing-masing elit dan Kepala Daerah. Proses ini seperti yang diungkapkan oleh Miyadi anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FKB sebagai berikut:

“...Memang ada proses yang itu kemudian ditentukan oleh kekuatan politik ya ... DPRD punya bisa saja DPRD kalah dengan kekuatan eksekutif terutama kalau eksekutif punya pendukung di legislative katakanlah separo adalah partai penguasa jadi partai bukan penguasa akan kalah dengan eksekutif. Karena pada hakikatnya ada sebagian legislative yang mendukung eksekutif. Jadi produknya bukan vis a vis legislative dan eksekutif akan tetapi kekuatan politik dengan kekuatan politik ...Jadi anda tidak bisa melihatnya antara eksekutif dan legislative, bisa seperti itu kalau situasi konstekstualnya memang seperti itu akan tetapi bisa jadi itu apa.... ee... kekuatan di parlemen yaitu ada kekuatan eksekutif ada yang murni kekuatan legislative an sich yang ia bukan partai pemerintah, kalau legislatifnya partai pemerintah otomatis dia pro eksekutif saja, jadi perdebatan di panitia anggaran wacananya legislative pro pemerintah dan legislative oposisi...”¹³⁰

Hal senada juga diungkapkan oleh Wasito anggota DPRD Kabupaten Tuban dari F Golkar sebagai berikut;

¹³⁰ Wawancara dengan Miyadi anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FKB, 8 Juni 2007

“...Proses penetapan RAPBD menjadi APBD biasanya dilaksanakan dengan voting. Ini sebagai bentuk demokrasi, dimana ada anggota legislatif yang pro dengan pemerintah dan ada anggota legislatif yang mengkritisi pemerintah. Hal ini adalah wajar adanya...”¹³¹

Untuk lebih jelasnya mengenai koalisi dalam DPRD kabupaten Tuban seperti diungkapkan oleh Kirno anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP sebagai berikut:

“...Nah saat ini dinamika perpolitikan di Kabupaten Tuban memang yang notabene sudah bukan menjadi rahasia umum lagi bawasannya fraksi yang bukan penentang lho ya...tapi selama ini selalu melakukan kritik dari pada pemerintah yaitu PDIP.... FKB dan FPDIP jadi itu ya... 6 partai itu tergabung dalam lima fraksi jadi PAN sama Demokrat tergabung dalam satu fraksi namanya FAD (Fraksi Amanat Demokrat), jadi ada F Golkar, F KB, F PDIP, F PPP, sama FAD. FAD gabungan PAN dengan Demokrat jadi berjumlah 6 Partai. Ya tentunya mas ya ... saya bicara apa adanya dalam suatu penetapan APBD itu yang tentunya bentuknya Perda itu kan itu harus mendapatkan persetujuan dari pada Dewan. Otomatis dewan itu ada 5 fraksi, nah didalam suatu kebijakan tersebut tidak mungkin katakanlah semua yang disampaikan kepala daerah itu sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh masyarakat itu gunanya dewan kan.... sebagai perwakilan masyarakat memberikan masukan dan kritikan dari pada Kepala Daerah nah... Otomatis ada kata-kata menolak dan menerima RAPBD yang disampaikan oleh Bupati, itu didalam kenyataannya selama ini ya di PA sebelum penetapan dari masing-masing fraksi otomatis ada yang menerima dan menolak. Itu kebanyakan selama ini untuk melakukan kritisi kepada pemerintah saat ini yang notabene sering tidak sependapat dengan pemerintah saat ini dalam saat ini PKB dan PDIP. Tapi berhubung kalau diambil kesepakatan kan katakanlah didalam penetapan itu kalau tidak ada suatu betuk apa itu e...kata mufakat otomatis kan voting, begitu kan...nah setiap voting na itu secara jumlah kursi kita selalu kalah mereka kan 25 nah akhirnya kebijakan itupun ya tetap berlaku. Biar pun ada fraksi yang belum bisa menerima atau

¹³¹ Wawancara dengan Wasito anggota DPRD Kabupaten Tuban dari F Golkar, 13 Juni 2007

menolak dari pada RAPBD itu, berhubung itu karena secara voting kita memang kalah ya otomatis ya...sebagai bentuk... apa ini..bentuk apa ini...konsekuensi kita ya kita juga tetap bisa menerima dari draf RAPBD itu ditetapkan menjadi Perda APBD karena sebagai konsekuensi aturan main...”¹³²

Kirno menambahkan koalisi tersebut terbentuk mulai pemilihan kepala daerah tidak langsung untuk periode masa jabatan tahun 2001-2006 dimana sebagai berikut:

“...koalisi fraksi PDIP dan FKB terbentuk pada mulai dari pemilihan kepala daerah tidak langsung untuk periode masa jabatan 2001-2006 lalu... dan itu sampai sekarang.”¹³³

Penetapan RAPBD menjadi APBD syarat dengan politik. Proses menerima atau menolak RAPBD menjadi APBD bisa dilakukan dengan mufakat, kalau tidak ada kata mufakat maka dilakukan dengan voting. Keterangan ini dapat diperoleh dari Kirno anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP. Proses penetapan RAPBD menjadi APBD bukan vis a vis legislatif dan eksekutif akan tetapi kekuatan politik dengan kekuatan politik. Dinamika penetapan RAPBD menjadi APBD merupakan bagian proses politik dimana eksekutif yang didukung oleh anggota legislatif dan yang kritis pada pemerintah atau dengan kata lain legislatif pro pemerintah dan legislatif oposisi. Proses ini mengulang ungkapan miyadi diatas “...memang ada proses yang itu kemudian ditentukan oleh kekuatan politik...”. Proses penetapan RAPBD menjadi APBD sangat dipengaruhi oleh kekuatan legislatif pendukung eksekutif dan legislatif oposisi.

¹³² Wawancara dengan Kirno anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP, 12 Juni 2007

¹³³ ibid

Peta kekuatan antara legislatif pendukung dan legislatif oposisi di DPRD Tuban dapat diketahui dari keterangan Kirno anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP dimana fraksi yang memposisikan diri sebagai legislatif oposisi adalah FPDIP dan FKB yang mempunyai kekuatan 20 suara dengan rincian 10 kursi FPDIP dan 10 kursi FKB. Fraksi yang pro pemerintah ada tiga fraksi yakni Fraksi Golkar, Fraksi PPP dan Fraksi Amanat Demokrat yang didukung oleh 4 partai politik berjumlah keseluruhan 25 suara. Rincian legislatif pendukung pemerintah adalah fraksi Golkar dengan 14 kursi, Fraksi PPP dengan 5 kursi dan FAD dengan 6 kursi. Koalisi antara FPDIP dan FKB dengan F Golkar, FPPP dan FAD terbentuk mulai dari pemilihan kepala daerah periode 2001-2006. Koalisi dengan komposisi 20 untuk legislatif oposisi melawan 25 untuk legislatif pro eksekutif membuat semua kebijakan APBD dapat disahkan dan diundangkan menjadi perda APBD untuk dilaksanakan sesuai dengan visi dan misi kepala daerah.

BAB IV
ANALISIS PRODUK KEBIJAKAN PUBLIK KEPALA DAERAH
KABUPATEN TUBAN 2001 – 2005

Kebijakan publik merupakan setiap keputusan pemerintah yang memberikan pengaruh pada kehidupan bersama.¹³⁴ Domain utama pemerintah adalah kebijakan publik dan mempunyai nilai strategis bagi pemecahan masalah dalam kehidupan bersama pada hari ini dan masa depan. Kebijakan publik tersebut dalam pemerintahan merupakan “aturan main” yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik dan bukan mengatur kehidupan orang seorang atau golongan. Hakikatnya kebijakan publik mengatur masalah bersama, atau masalah pribadi atau masalah golongan yang sudah menjadi masalah bersama suatu masyarakat daerah tertentu.

Kepala Daerah merupakan pimpinan tertinggi eksekutif yang mempunyai kekuasaan bersama legislatif membuat kebijakan publik. Disamping itu seorang kepala daerah juga mempunyai tanggung jawab mengimplementasikan kebijakan publik untuk kepentingan masyarakat. Suatu kebijakan publik pertama-tama berisi tentang kepentingan publik, bukan kepentingan negara, pemerintah, penguasa, apalagi elit politik. Terdapat tiga nilai pokok dalam kebijakan publik, pertama kebijakan tersebut bersifat cerdas dalam arti memecahkan masalah pada inti permasalahannya. Kedua kebijakan tersebut bersifat bijaksana dalam arti tidak menghasilkan masalah baru yang lebih besar dari masalah yang dipecahkan.

¹³⁴ Riant Nugroho D., 2007, *Analisis Kebijakan*, Elek Media Komputindo, hlm. 218.

Ketiga kebijakan publik tersebut memberikan harapan kepada seluruh warga bahwa mereka dapat memasuki hari esok yang lebih baik dari hari ini.¹³⁵

Bentuk kebijakan publik seorang Kepala Daerah untuk mewujudkan visimisinya diterjemahkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD merupakan salah satu produk kebijakan publik seorang Kepala Daerah bersama DPRD dalam membangun daerah yang dipimpinnya. Selama satu tahun anggaran Kepala Daerah bersama Legislatif mengesahkan APBD yang merupakan rencana dalam menjalankan pemerintahan selama satu tahun. APBD tersebut selanjutnya menjadi produk hukum berupa perda yang mengikat untuk dilaksanakan oleh Kepala Daerah. Selama satu tahun anggaran terdapat satu kali perubahan APBD yang dilakukan pada pertengahan tahun anggaran. Perubahan APBD tersebut juga menjadi produk hukum berupa perda yang berlaku setelah diundangkan.

Pertumbuhan perekonomian di Kabupaten Tuban relatif pesat dibandingkan dengan beberapa kabupaten lain di Jawa Timur. Proses pertumbuhan ini dimulai dengan dibangunnya industri Semen Gresik di Kecamatan Kerek, industri kimia Trans Pasifik di Kecamatan Tambakboyo yang selanjutnya diikuti pembangunan industri-industri lain. Proses demikian dengan menggunakan perspektif pemikiran neo-liberal akan mempercepat adanya kesejahteraan masyarakat.¹³⁶

Kebijakan publik yang berkaitan dengan pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan di Kabupaten Tuban periode 2001-2005 relatif baik. Pada

¹³⁵ Ibid, hlm 219.

¹³⁶ Kacung Marijan, 2006, *Demokratisasi di Daerah: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, Pustaka Eureka dan PusDeHam, hlm. 71.

pemerintahan kepala daerah Haeny Relawati Rini Widyastuti 2001-2005 perbaikan infrastruktur jalan dan jembatan masuk sampai wilayah pedesaan. Pilihan kebijakan publik pada perbaikan infrastruktur jalan dan jembatan kalau kita cermati terkait dengan argumentasi teori modernisasi yang mengatakan “suatu masyarakat akan cepat mengalami percepatan mobilitas manakala terdapat perbaikan jalan”. Melalui perbaikan infrastruktur jalan dan jembatan transaksi ekonomi, mobilitas masyarakat akan lebih lancar. Pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan di Kabupaten Tuban merupakan yang terbaik di Jawa Timur.¹³⁷ Kebijakan pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan merupakan salah satu bentuk kebijakan yang dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh masyarakat secara luas.

Alokasi dan Distribusi APBD merupakan cerminan visi-misi kepala daerah yang berkuasa. Visi-misi tersebut merupakan bagian dari penerjemahan janji politik kepala daerah sebelum terpilih. Untuk selanjutnya visi-misi kepala daerah menjadi pola dasar pembangunan daerah dalam menjalankan pemerintahannya selama satu periode pemerintahan (5 tahun).

Pada bab ini akan dianalisis kebijakan APBD Kabupaten Tuban tahun 2001-2005 yang tertuang dalam 5 perda APBD dan 5 perda perubahan APBD. Adapun perda APBD selama periode pemerintahan Bupati Haeny Relawati Rini Widyastuti 2001-2006 adalah sebagai berikut: Perda No 6 Tahun 2001, Perda No 1 Tahun 2002, Perda No 25 Tahun 2002, Perda No 32 Tahun 2003, Perda No 9 Tahun 2004; selanjutnya perda perubahan APBD 2001-2005 adalah sebagai

¹³⁷ Ibid. hlm. 73.

berikut: Perda No. 9 Th. 2001, Perda No. 24 Tahun 2002, Perda No 22 Tahun 2003, Perda No 8 Tahun 2004, Perda No 8 Tahun 2005. Pada Perda No 6 Tahun 2001 pergesahannya masih dilakukan oleh bupati sebelumnya H. Hindarto karena tahun 2001 merupakan masa transisi pergantian kepala daerah Kabupaten Tuban. Berdasarkan 5 perda APBD dan 5 perda perubahan APBD tersebut akan dilihat secara khusus rencana pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan yang selanjutnya dilihat realisasi pembangunannya. Analisis ini bertujuan untuk mengetahui alokasi dan distribusi APBD khususnya dalam pos anggaran yang diperuntukkan dalam pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan. Alokasi dan distribusi APBD selama 5 tahun pemerintahan kepala daerah Haeny Relawati Rini Widyastuti tersebut akan dilihat daerah kecamatan mana saja yang paling banyak menyerap anggaran APBD untuk bidang pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan. Penyajian ini akan diuraikan dalam lima bagian sub bab yaitu Alokasi dan Distribusi APBD Kabupaten Tuban 2001, Alokasi dan Distribusi APBD Kabupaten Tuban 2002, Alokasi dan Distribusi APBD Kabupaten Tuban 2003, Alokasi dan Distribusi APBD Kabupaten Tuban 2004, Alokasi dan Distribusi APBD Kabupaten Tuban 2005.

4.1 Alokasi dan Distribusi APBD Kabupaten Tuban 2001

Alokasi dan Distribusi APBD Kabupaten Tuban tahun 2001 ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 6 Tahun 2001 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2001 dan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 9 Tahun 2001

tentang Perubahan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2001. Perda Perubahan APBD tersebut dibuat untuk penyesuaian perubahan anggaran keuangan (PAK) dalam satu tahun anggaran. Perubahan dibuat setelah APBD tahun 2001 berjalan selama satu semester (6 bulan), selanjutnya perda perubahan APBD 2001 berlaku untuk satu semester berikutnya. Untuk mengetahui Alokasi dan distribusi APBD Kabupaten Tuban tahun anggaran 2001 dalam pemaparannya akan dibagi dalam tiga bagian yaitu pertama pemaparan Perda APBD No. 6 Tahun 2001 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2001; kedua pemaparan Perda No.9 Tahun 2001 tentang Perubahan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2001; ketiga Realisasi Alokasi dan Distribusi Perda No. 6 Tahun 2001 dan Perda No. 9 Tahun 2001.

4.1.1 Alokasi dan Distribusi Perda No. 6 Tahun 2001 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2001.

APBD Kabupaten Tuban tahun 2001 ditetapkan eksekutif dan legislatif dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 6 Tahun 2001. Perda No 6 Th 2001 disahkan pada tanggal 12 Maret 2001 oleh Bupati Hindarto.¹³⁸ Tahun anggaran 2001 merupakan masa transisi pemerintahan dari Bupati Hindarto ke Bupati Haeny Relawati Rini Widyastuti. Perda No 6 Th 2001 tersebut dimuat

¹³⁸ Perda Kabupaten Tuban, No 6 Tahun 2001, Tentang Penetapan Anggaran dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2001, Pemerintah Kabupaten Tuban, 2001.

dalam lembaran daerah Kabupaten Tuban tahun 2001 seri C nomer 6. Penyusunan Perda No 6 Tahun 2001 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2001 mengingat dan memperhatikan:

1. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 41);
2. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 diubah Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3685);
3. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839);
4. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1975 tentang Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Keuangan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Lembaran Negara Tahun 1975 Nomor 6);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 201);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 202);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 203);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 204);
9. Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 1984 tentang Tata Cara Penyediaan dan Pengeluaran Subsidi Gaji dan Pensiun bagi Daerah Otonom;
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 1975 tentang Contoh-Contoh Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 1978 tentang Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Daerah;
12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 1978 tentang Pelaksanaan Tuntutan Ganggi Rugi Keuangan Material Daerah;
13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1979 tentang Pelaksanaan Pengelolaan Barang dan Material Daerah;
14. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1985 tentang Pengurusan Pendapatan Daerah Hasil Pajak Bumi dan Bangunan;
15. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;

16. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
17. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 900-099 Tahun 1980 tentang Manual Administrasi Keuangan Daerah;
18. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 970-360 Tahun 1981 tentang Program Pembinaan Anggaran Daerah dan Pengendalian Kredit Anggaran;
19. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 970-893 Tahun 1981 tentang Manual Administrasi Pendapatan Daerah;
20. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 94 Tahun 1984 tentang Langkah Pertama Pensinkronisasian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
21. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 903-1316 Tahun 1985 tentang Penyempurnaan Bentuk dan Susunan Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
22. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 51 Tahun 1985 tentang Petunjuk Pengelolaan Pendapatan Daerah Hasil Pajak Bumi dan Bangunan;
23. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 903-269 Tahun 1986 tentang Penyempurnaan Bentuk dan Susunan Tata Usaha Keuangan Daerah serta Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
24. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 903-379 Tahun 1987 tentang Penggunaan Sistem Digit dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta Petunjuk Tehnis Tata Usaha Keuangan Daerah;
25. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 903-057 Tahun 1988 tentang Penyempurnaan Bentuk dan Susunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
26. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 1999/2000;
27. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 1998 tentang Bentuk dan Susunan Anggaran Pendapatan Daerah;
28. Surat Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor: 903/2735/SJ tanggal 17 November 2000 tentang Pedoman Umum Penyusunan dan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2001;
29. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban Nomor 01 Tahun 1999 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban;
30. Pembicaraan dalam rapat-rapat Panitia Anggaran tanggal 14, 15, 16, 27 Pebruari 2001;
31. Pembicaraan dalam rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban tanggal 22, 26, 28 Februari 2001 dan tanggal 2, 12 Maret 2001;
32. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban Nomor: 07 Tahun 2001 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2001.

Membaca Perda No. 6 Tahun 2001 halaman 1 pasal 1 dituliskan bahwa jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2001 sebesar Rp.248.441.276.306,00. Belanja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2001 terbagi atas belanja rutin sebesar Rp.185.040.901.360,00 dan belanja pembangunan sebesar Rp.63.400.375.000,00.¹³⁹ Besaran anggaran pembangunan adalah sekitar 25,52% dari keseluruhan jumlah APBD 2001. Belanja pembangunan selanjutnya terdistribusi kedalam 21 sektor yang salah satunya adalah sektor transportasi. Besaran anggaran untuk sektor transportasi adalah Rp.12.986.678.000,00 atau sekitar 18,98% dari keseluruhan anggaran pembangunan yang selanjutnya didistribusikan dalam beberapa program rehabilitasi jalan dan jembatan, program peningkatan jalan dan pengantian jembatan dan program pembangunan jalan dan jembatan yang keseluruhan terdiri atas 88 rencana proyek.

4.1.2 Alokasi dan Distribusi Perda No. 9 Tahun 2001 tentang Perubahan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2001.

Penetapan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban tahun anggaran 2001 dituangkan dalam Perda No. 9 Tahun 2001. Perda tersebut merupakan bagian dari Perubahan Anggaran Keuangan (PAK) dari kebijakan yang terdapat pada Perda No. 6 Tahun 2001. Perubahan APBD tahun 2001 disahkan oleh Bupati Haeny Relawati Rini Widyastuti pada

¹³⁹ Ibid, hlm 4.

tanggal 9 Agustus 2001 dan diundagkan dalam lembaran daerah Kabupaten Tuban tahun 2001 seri C3 nomor 9. Perda No. 9 Tahun 2001 merupakan perda APBD pertama yang pengesahanya dilakukan oleh Bupati Haeny Relawati Rini Widyastuti. Penyusunan Perda No. 9 Tahun 2001 mengingat dan memperhatikan:

1. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 41);
2. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 diubah Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3685);
3. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839);
4. Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3848);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1975 tentang Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Keuangan Tata Usaha Keunagan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Angaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Lembaran Negara Tahun 1975 Nomor 6);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 201);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 202);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 203);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 204);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Dacrah (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 210);
11. Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 211);
12. Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 1984 tentang Tata Cara Penyediaan dan Pengeluaran Subsidi Gaji dan Pensiun bagi Daerah Otonom;
13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 1975 tentang Contoh-Contoh Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;

14. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 1978 tentang Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Daerah;
15. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 1978 tentang Pelaksanaan Tuntutan Ganggi Rugi Keuangan Material Daerah;
16. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1979 tentang Pelaksanaan Pengelolaan Barang dan Material Daerah;
17. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1985 tentang Pengurusan Pendapatan Daerah Hasil Pajak Bumi dan Bangunan;
18. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
19. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
20. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 900-099 Tahun 1980 tentang Manual Administrasi Keuangan Daerah;
21. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 970-360 Tahun 1981 tentang Program Pembinaan Anggaran Daerah dan Pengendalian Kredit Anggaran;
22. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 970-893 Tahun 1981 tentang Manual Administrasi Pendapatan Daerah;
23. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 94 Tahun 1984 tentang Langkah Pertama Pensinkronisasian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
24. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 903-1316 Tahun 1985 tentang Penyempurnaan Bentuk dan Susunan Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
25. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 51 Tahun 1985 tentang Petunjuk Pengelolaan Pendapatan Daerah Hasil Pajak Bumi dan Bangunan;
26. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 903-269 Tahun 1986 tentang Penyempurnaan Bentuk dan Susunan Tata Usaha Keuangan Daerah serta Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
27. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 903-379 Tahun 1987 tentang Penggunaan Sistem Digit dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta Petunjuk Tehnis Tata Usaha Keuangan Daerah;
28. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 903-057 Tahun 1988 tentang Penyempurnaan Bentuk dan Susunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
29. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 1999/2000;
30. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 1998 tentang Bentuk dan Susunan Anggaran Pendapatan Daerah;
31. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 903-056 Tahun 1988 tentang Perubahan dan Penyempurnaan Pos 2.2.2. Kepala Daerah menjadi Pos 2.2.2 Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
32. Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 6 Tahun 2001 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2001;

33. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 1999/2000;
34. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban Nomor 01 Daerah Kabupaten Tuban;
35. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban Nomor 07 Tahun 2001 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2001;
36. Surat Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor: 903/2735/SJ tanggal 17 November 2000 tentang Pedoman Umum Penyusunan dan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2001;
37. Pembicaraan dalam rapat-rapat Panitia Anggaran tanggal 25, 26, 27 Juli 2001 dan 6 Agustus 2001;
38. Pembicaraan dalam rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban Tanggal 23, 31 Juli 2001 dan tanggal 2, 9 Agustus 2001;

Anggaran Pendapatan Daerah Kabupaten Tuban tahun anggaran 2001 yang semula dianggarkan sebesar Rp.248.441.276.360,00 diperkirakan bertambah Rp.17.657.795.225,30 sehingga menjadi Rp.266.099.071.585,30. Jika diprosentase pertambahan pendapatan daerah Kabupaten Tuban lebih kurang 6,64% dari anggaran semula. Selanjutnya anggaran belanja daerah juga mengalami perubahan yang semula dianggarkan sebesar Rp.248.441.276.360,00 bertambah Rp.17.657.795.225,30 sehingga menjadi Rp.266.099.071.585,30 menyesuaikan neraca keuangan. Pertambahan tersebut terletak pada belanja rutin yang semula Rp.185.040.901.306,00 bertambah sebesar Rp.13.069.929.225,30 sehingga berjumlah Rp.198.110.830.585,30 dan belanja pembangunan sebesar dari semula Rp.63.400.375.000,00 bertambah Rp.4.587.866.000,00 sehingga berjumlah Rp.67.988.241.000,00. Perubahan APBD tersebut berpengaruh pada alokasi dan distribusi setiap sektor dalam belanja pembangunan termasuk sektor transportasi. Belanja pembangunan sektor transportasi yang semula

Rp.12.986.678.000,00 berubah menjadi lebih besar menjadi Rp.13.849.178.000,00 atau bertambah 6,23% dari anggaran semula. Berdasarkan perubahan anggaran 2001 tersebut yang diperuntukkan untuk sub sektor transportasi semula adalah Rp.12.166.678.000,00 berubah menjadi Rp.12.826.678.000,00 bertambah sebesar Rp.660.000.000,00 kalau diprosentase adalah sebesar 5,14%. Anggaran sebesar Rp.12.826.676.000,00¹⁴⁰ selanjutnya alokasi dan distribusi pada sejumlah program diantaranya rehabilitasi dan pemeliharaan jalan dan jembatan, program peningkatan jalan dan pengantian jembatan dan program pembangunan jalan dan jembatan. Ketiga program tersebut untuk selanjutnya diterjemahkan dalam beberapa proyek yang tersebar di 19 Kecamatan di Kabupaten Tuban.

4.1.3 Realisasi Alokasi dan Distribusi Perda No. 6 Tahun 2001 dan Perda No. 9 Tahun 2001

Realisasi Alokasi dan Distribusi Perda No. 6 Tahun 2001 dan Perda No. 9 Tahun 2001 dapat dirujuk pada laporan pertanggung jawaban Bupati pada akhir tahun anggaran 2001. Laporan pertanggung jawaban disusun dengan maksud untuk memberikan kejelasan tentang berbagai kebijakan dan upaya yang telah ditempuh dalam pelaksanaan tugas-tugas bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta hasil-hasil yang telah dicapai selama tahun 2001.¹⁴¹ Program kerja, sasaran dan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan yang tertuang

¹⁴⁰ Perda No. 9 Tahun 2001, tentang Perubahan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2001, Pemerintah Kabupaten Tuban, 2001, hlm. 4.

¹⁴¹ Laporan Pertanggungjawaban Bupati Tuban Akhir Tahun Anggaran 2001, Pemerintah Kabupaten Tuban, 2001, hlm. 1-4.

dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen utama kebijakan publik dalam upaya meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Secara teoritis dengan mengacu pada visi-misi pemerintah Kabupaten Tuban idealnya APBD merupakan cerminan kebutuhan riil masyarakat.

Pembangunan sektor transportasi khususnya sub sektor prasarana jalan bertujuan untuk memberikan layanan yang memadai untuk kelancaran kegiatan pembangunan berbagai sektor. Penekanan upaya meningkatkan kualitas sarana dan prasarana transportasi diasumsikan mempunyai implikasi pada sektor sosial ekonomi, politik dan hankam.¹⁴² Pelaksanaan pembangunan tahun 2001 sektor transportasi berorientasi pada peningkatan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat lahir batin dengan meningkatkan segala kebutuhan masyarakat di bidang sarana dan prasarana yang dapat memberikan stimulan pada sektor lain untuk tumbuh dan berkembang sesuai tuntutan kebutuhan sehingga terwujud masyarakat Kabupaten Tuban yang mandiri seperti yang diharapkan.

Sasaran program pembangunan sub sektor prasarana jalan tahun 2001 secara umum adalah sebagai berikut: pengendalian dan pemanfaatan ruang secara terarah dengan berorientasi pada ekonomi yang berwawasan lingkungan, penekanan fungsi organisasi untuk lebih mandiri dalam pengelolaan kebutuhan bidang sarana dan prasarana, peningkatan PAD melalui debirokratisasi dan sistem jemput bola dalam pemberian pelayanan melalui penyederhanaan prosedur. Untuk mewujudkan sasaran program pembangunan sub sektor prasarana jalan tahun

¹⁴² Ibid, hlm IV-77

2001 didukung dengan alokasi anggaran sebesar Rp.12.826.678.000,00. Berdasarkan anggaran tersebut direalisasikan sebesar Rp.11.516.391.310,00 atau sekitar 89,78% yang digunakan untuk kegiatan 87 proyek yang tersebar di 19 kecamatan di Kabupaten Tuban. Adapun pelaksanaan proyek sub sektor prasarana jalan tahun 2001 dapat diketahui sebagai berikut:

Tabel 4.1
Realisasi Persebaran Alokasi dan Distribusi Pembangunan Infrastruktur Jalan dan Jembatan Berdasarkan Perda No. 6 Tahun 2001 dan Perda No. 9 Tahun 2001

No	Kecamatan	Tahun 2001
1.	Kenduruan	707,063,000
2.	Bangilan	269,100,000
3.	Senori	760,730,000
4.	Singgahan	269,005,000
5.	Montong	537,035,000
6.	Parengan	887,966,500
7.	Soko	624,390,000
8.	Rengel	871,965,000
9.	Plumpang	198,900,000
10.	Widang	1,144,675,000
11.	Palang	766,296,000
12.	Semanding	350,940,000
13.	Tuban	113,200,000
14.	Jenu	399,300,000
15.	Merakurak	252,698,000
16.	Kerek	924,050,000
17.	Tambakboyo	511,779,500
18.	Jatirogo	799,509,910
19.	Bancar	270,500,000
20.	Grabagan	0

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban Bupati Tuban Akhir Tahun Anggaran 2001

Berdasarkan data diatas aiokasi dan distribusi dalam pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan pada realisasi APBD tahun anggaran 2001 yang menyerap anggaran paling besar adalah pembangunan yang dilaksanakan di Kecamatan Widang. Dana sebesar Rp. 1,144,675,000 digunakan untuk

melaksanakan 6 proyek pembangunan jalan dan jembatan yang berada di Kecamatan Widang. Pembangunan infrastruktur jalan pada tahun anggaran 2001 ini masih difokuskan pada perbaikan kondisi jalan kabupaten. Pada APBD 2001 ini yang paling sedikit menyerap dana adalah Kecamatan Plumpang yaitu Rp. 198,900,000 untuk membiayai dua proyek infrastruktur jalan. Untuk lebih mengetahui realisasi Perda No. 6 Tahun 2001 dan Perda No. 9 Tahun 2001 dapat dilihat pada lampiran I. Hasil yang dicapai dalam pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan berdasarkan realisasi alokasi dan distribusi Perda No. 6 Tahun 2001 dan Perda No. 9 Tahun 2001 untuk jalan Kabupaten adalah sebagai berikut:

Tabel 4.2
Perkembangan Kondisi Jalan Kabupaten Tuban Tahun 2000 dan 2001

No	Uraian	Satuan	Kodisi Jalan	
			2000	2001
1	Jalan Kabupaten dengan kondisi			
	- Baik	Km	215,41	384,84
	- Sedang	Km	225,25	132,08
	- Rusak	Km	180,36	113,85
	- Rusak Berat	Km	104,10	95,35
	Jumlah	Km	726,12	726,12

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban Bupati Tuban Akhir Tahun Anggaran 2001
Pemerintah Kabupaten Tuban, 2001, hlm.IV-78

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui antara tahun 2000 dan tahun 2001 terdapat perubahan kondisi jalan sebagai hasil dari pembangunan selama tahun 2001. Kondisi jalan Kabupaten Tuban yang dalam keadaan baik adalah 384,84 km dimana sebelumnya 215,41 km jadi terdapat peningkatan 169,43 km atau 43,97%. Peningkatan jalan dari hasil kerja pada tahun anggaran 2001 hampir mendekati separuh dengan anggaran untuk sub sektor prasarana jalan yang ter-

realisasi sebesar Rp.11.516.391.310,00. selanjutnya kondisi jalan di Kabupaten Tuban secara keseluruhan tahun 2001 adalah sebagai berikut:

Tabel 4.3
Kondisi Jalan Kabupaten Tuban Tahun 2001

Status Jalan	Panjang (Km)	Kondisi Tahun 2001			
		Baik	Sedang	Rusak	Rusak Berat
Nasional	87,25	49 %	50 %	-	-
Provinsi	84,11	35 %	65 %	-	-
Kabupaten	726,12	53 %	18,19 %	15,68 %	12,88 %
Desa	558,26	-	-	-	-

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban Bupati Tuban Akhir Tahun Anggaran 2001 Pemerintah Kabupaten Tuban, 2001, hlm.IV-79

Berdasarkan data tahun 2001 tersebut status jalan desa kondisinya tahun 2001 belum terinventarisir dengan baik. Lain halnya dengan jalan Nasional, Provinsi dan jalan Kabupaten yang telah diketahui kondisinya pada tahun 2001. Hal ini dapat dilihat dari data yang ada dimana kondisi jalan desa tidak dicantumkan. Kondisi jalan poros desa dalam LPJ Bupati Tuban Tahun Anggaran 2001 hanya dicantumkan telah dibangun 51,18 km.¹⁴³

4.2 Alokasi dan Distribusi APBD Kabupaten Tuban 2002

Persebaran alokasi dan distribusi APBD Kabupaten Tuban tahun 2002 ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 1 Tahun 2002 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2002 dan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 24 Tahun 2002 tentang Perubahan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

¹⁴³ Ibid, hlm IV-79.

Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2002. Pemaparan alokasi dan distribusi APBD dan perubahannya tahun 2002 dalam tulisan ini secara garis besar sama dengan tahun 2001. Secara lebih jelas pemaparannya akan dibagi dalam tiga bagian yaitu pertama pemaparan Perda APBD No. 1 Tahun 2002 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2001; kedua pemaparan Perda No.24 Tahun 2002 tentang Perubahan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2001; ketiga Realisasi Alokasi dan Distribusi Perda No. 1 Tahun 2002 dan Perda No. 24 Tahun 2002.

4.2.1 Alokasi dan Distribusi Perda No. 1 Tahun 2002 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2002

Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2002 diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 1 Tahun 2002. Perda No. 1 Tahun 2002 disahkan oleh Bupati Haeny Relawati Rini Widyastuti pada tanggal 10 Januari 2001 dan diundangkan pada lembaran daerah Kabupaten Tuban tahun 2002 seri C nomor 1. Penyusunan Perda No 1 Tahun 2002 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2002 mengingat dan memperhatikan:

1. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 41);
2. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 diubah Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3685);

3. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839);
4. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1975 tentang Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Keuangan Tata Usaha Keunagan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Lembaran Negara Tahun 1975 Nomor 6);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 201, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4021);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 202, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4022);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 203, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4023);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 204, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4024);
9. Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 1984 tentang Tata Cara Penyediaan dan Pengeluaran Subsidi Gaji dan Pensiun bagi Daerah Otonom;
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 1975 tentang Contoh-Contoh Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 1978 tentang Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Daerah;
12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 1978 tentang Pelaksanaan Tuntutan Ganggi Rugi Keuangan Material Daerah;
13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1979 tentang Pelaksanaan Pengelolaan Barang dan Material Daerah;
14. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1985 tentang Pengurusan Pendapatan Daerah Hasil Pajak Bumi dan Bangunan;
15. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
16. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
17. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 900-099 Tahun 1980 tentang Manual Administrasi Keuangan Daerah;
18. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 970-360 Tahun 1981 tentang Program Pembinaan Anggaran Daerah dan Pengendalian Kredit Anggaran;
19. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 970-893 Tahun 1981 tentang Manual Administrasi Pendapatan Daerah;

20. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 94 Tahun 1984 tentang Langkah Pertama Pensinkronisasian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
21. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 51 Tahun 1985 tentang Petunjuk Pengelolaan Pendapatan Daerah Hasil Pajak Bumi dan Bangunan;
22. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 903-269 Tahun 1986 tentang Penyempurnaan Bentuk dan Susunan Tata Usaha Keuangan Daerah serta Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
23. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 903-379 Tahun 1987 tentang Penggunaan Sistem Digit dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta Petunjuk Tehnis Tata Usaha Keuangan Daerah;
24. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 903-057 Tahun 1988 tentang Penyempurnaan Bentuk dan Susunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
25. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 1998 tentang Bentuk dan Susunan Anggaran Pendapatan Daerah;
26. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 1999/2000;
27. Surat Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor: 903/2735/SJ tanggal 17 November 2000 tentang Pedoman Umum Penyusunan dan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2001;
28. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban Nomor 01 Tahun 1999 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban;
29. Pembicaraan dalam rapat-rapat Panitia Anggaran tanggal 20, 21, 24, 26, 27 dan 28 Desember 2001;
30. Pembicaraan dalam rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban Tanggal 14 dan 31 Desember 2001 serta tanggal 3 dan 10 Januari 2002;
31. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban Nomor 02 Tahun 2002 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2002;

Pada Perda No. 1 Tahun 2002 halaman 3 pasal 1 dituliskan bahwa jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2002 sebesar Rp.285.717.598.583,35. Pendapatan dalam APBD 2002 sebesar Rp.285.717.598.583,35 sedangkan belanja terbagi dua yang terdiri dari belanja rutin dan pembangunan. Besar belanja rutin adalah Rp.211.276.598.583,35

sedangkan belanja pembangunan sebesar Rp.74.441.000.000,00.¹⁴⁴ Besaran anggaran pembangunan adalah sekitar 26,05% dari keseluruhan jumlah APBD tahun anggaran 2002. Hal ini berarti terdapat peningkatan dari anggaran pembangunan tahun 2001 yang sebesar 25,52% dari keseluruhan jumlah APBD 2001 menjadi 26,05% atau naik 0,53%. Belanja pembangunan selanjutnya terdistribusi kedalam 21 sektor yang salah satunya adalah sektor transportasi. Besaran anggaran untuk sektor transportasi adalah Rp.22.361.000.000,00 atau sekitar 30,03% dari keseluruhan anggaran pembangunan. Jika dibandingkan dengan Anggaran tahun 2001 yang sebesar 18,98% berarti terjadi kenaikan yang cukup besar pada sektor transportasi yaitu 11,05%. Berdasarkan anggaran sektor transportasi tersebut yang diperuntukkan untuk sub sektor transportasi adalah sebesar Rp.14.549.000.000,00 atau 65,06% dari keseluruhan anggaran sektor transportasi. Anggaran tersebut selanjutnya dialokasi dan didistribusikan dalam beberapa program rehabilitasi jalan dan jembatan, program peningkatan jalan dan pengantian jembatan serta program pembangunan jalan dan jembatan yang keseluruhan berjumlah sekitar 58 proyek. Meskipun anggaran sektor transportasi tahun 2002 naik 11,05 persen dari anggaran sektor transportasi tahun 2001 namun jumlah rencana proyek pembangunan terdapat penurunan dari 88 proyek menjadi 58 proyek. Hal ini dikarenakan dalam tahun anggaran 2002 direncanakan pembangunan proyek terminal baru yang menelan anggaran Rp.7.500.000.000,00 ini sekitar 33,54% dari keseluruhan anggaran pembangunan sektor transportasi.

¹⁴⁴ Perda No. 1 Tahun 2002 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2002

4.2.2 Alokasi dan Distribusi Perda No. 24 Tahun 2002 tentang Perubahan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2002

Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2002 ditetapkan dalam Perda Kabupaten Tuban No. 24 Tahun 2002. Perda ini merupakan hasil dari adanya perubahan anggaran daerah sebagai hasil penambahan atau pengurangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban yang ditetapkan dengan Perda Kabupaten Tuban No. 1 Tahun 2002. Perubahan APBD tahun 2002 disahkan oleh Bupati Tuban Haeny Relawati Rini Widyastuti pada tanggal 5 Agustus 2002 dan diundagkan dalam lembaran daerah Kabupaten Tuban tahun 2002 seri C nomor 7. Perda Kabupaten Tuban No. 24 Tahun 2002 dalam penyusunannya mengingat dan memperhatikan:

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 41);
2. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 diubah Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3685);
3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839);
4. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3848);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1975 tentang Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Keuangan Tata Usaha Keunagan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Angaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Lembaran Negara Tahun 1975 Nomor 6);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 201, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4021);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 202, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4022);

8. Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 203, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4023);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 204, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4024);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 210, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4028);
11. Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 211, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4029);
12. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4138);
13. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Restribusi Daerah (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4139);
14. Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 1984 tentang Tata Cara Penyediaan dan Pengeluaran Subsidi Gaji dan Pensiun bagi Daerah Otonom;
15. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden;
16. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 1975 tentang Contoh-Contoh Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
17. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 1978 tentang Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Daerah;
18. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 1978 tentang Pelaksanaan Tuntutan Ganggi Rugi Keuangan Material Daerah;
19. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1979 tentang Pelaksanaan Pengelolaan Barang dan Material Daerah;
20. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1994 diubah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
21. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Pengelolaan Barang Pemerintah Daerah;
22. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 900-099 Tahun 1980 tentang Manual Administrasi Keuangan Daerah;
23. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 970-360 Tahun 1981 tentang Program Pembinaan Anggaran Daerah dan Pengendalian Kredit Anggaran;
24. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 970-893 Tahun 1981 tentang Manual Administrasi Pendapatan Daerah;

25. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 94 Tahun 1984 tentang Langkah Pertama Pensinkronisasian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
26. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 903-1316 Tahun 1985 tentang Penyempurnaan Bentuk dan Susunan Tata Usaha Keuangan Daerah serta Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
27. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 51 Tahun 1985 tentang Petunjuk Pengelolaan Pendapatan Daerah Hasil Pajak Bumi dan Bangunan;
28. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 903-269 Tahun 1986 tentang Penyempurnaan Bentuk dan Susunan Tata Usaha Keuangan Daerah serta Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
29. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 903-379 Tahun 1987 tentang Penggunaan Sistem Digit dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta Petunjuk Tehnis Tata Usaha Keuangan Daerah;
30. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 903-057 Tahun 1988 tentang Penyempurnaan Bentuk dan Susunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
31. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 1998 tentang Bentuk dan Susunan Anggaran Pendapatan Daerah;
32. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 903-056 Tahun 1988 tentang Perubahan dan Penyempurnaan Pos 2.2.2 Kepala Daerah menjadi Pos 2.2.2 Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
33. Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 1 Tahun 2002 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2002;
34. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban Nomor 01 Tahun 1999 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban;
35. Surat Menteri Dalam Negeri tanggal 5 Desember 2001 Nomor: 903/2477/SJ tentang Pedoman Umum Penyusunan dan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2002.

Anggaran Pendapatan Daerah Kabupaten Tuban tahun anggaran 2002 yang semula dianggarkan sebesar Rp.285.717.598.583,35 bertambah Rp.56.368.080.886,37 sehingga menjadi Rp.342.085.679.469,72.¹⁴⁵ Jika diprosentase pertambahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban tahun 2002 lebih kurang 19,73% dari anggaran semula. Perubahan

¹⁴⁵ Perda kabupaten Tuban No. 24 Tahun 2002 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, hlm.4.

anggaran ini berpengaruh juga pada perubahan belanja daerah tahun 2002. Anggaran untuk belanja rutin tahun anggaran 2002 yang semula Rp.211.276.598.583,35 bertambah menjadi Rp.21.082.208.886,37 sehingga keseluruhan berjumlah Rp.232.358.807.469,72. Perubahan juga terjadi pada anggaran untuk belanja pembangunan yang sebelum perubahan Rp.74.441.000.000,00 bertambah sebesar Rp.35.285.872.000,00 sehingga keseluruhan berjumlah Rp.109.726.872.000,00. Jika kita buka kembali Perda Kabupaten Tuban No. 9 Tahun 2001 tentang Penetapan Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2001, pada anggaran pembangunan dituliskan berjumlah sebesar Rp.67.988.241.000,00. Apabila dibandingkan perubahannya dengan anggaran pembangunan tahun anggaran 2002 yang berjumlah Rp.109.726.872.000,00 pertambahannya sejumlah Rp.41.738.631.000,00 atau sekitar 61,39% dari anggaran pembangunan 2001. Peningkatan jumlah anggaran pembangunan yang cukup besar dari tahun sebelumnya dapat diinterpretasikan bahwa penambahan jumlah anggaran ini terkait misi pembangunan Kepala Daerah Kabupaten Tuban periode 2001-2006 yang ke dua yaitu perwujudan dan pelaksanaan otonomi daerah yang mapan secara damai dilandasi oleh pembangunan Kabupaten Tuban dengan memperhatikan potensi sumberda alam dan kemampuan sumberdaya manusia lokal, serta aparatur pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab. Anggaran pembangunan tersebut yang berjumlah Rp.109.726.872.000,00 selanjutnya didistribusikan pada 19 sektor. Besaran anggaran yang diperuntukkan untuk sektor transportasi semula adalah Rp.22.361.000.000,00 berubah menjadi

Rp.39.511.272.000,00 bertambah sebesar Rp.17.150.272.000,00 kalau diprosentase pertambahannya adalah sebesar 76,69 %. Suatu jumlah yang cukup besar pertambahannya $\frac{3}{4}$ dari anggaran sebelumnya. Khusus sub sektor prasarana jalan yang meliputi rehabilitasi dan pemeliharaan jalan dan jembatan, program peningkatan jalan dan pengantian jembatan dan program pembangunan jalan dan jembatan alokasi anggaran yang ditetapkan semula sebesar Rp.14.549.000.000,00 bertambah sebesar Rp.8.045.000.000,00 sehingga berjumlah Rp.22.594.000.000,00. Apabila ditilik lebih dalam pertambahan anggaran besar pada sektor transportasi tersebut cukup besar terkait dengan proyek pembangunan terminal dan wisata Tuban dimana yang semula dianggarkan Rp.7.500.000.000,00 bertambah sebesar Rp.7.710.000.000,00 sehingga menjadi Rp.15.210.000.000,00. Pertambahan proyek pembangunan terminal dan wisata Tuban sebesar 102,8%. Proyek tersebut apabila dianalisis tergolong unik dalam pembiayaan anggarannya dimana anggaran perubahannya lebih besar dibandingkan anggaran semula. Anggaran sub sektor prasarana jalan sebesar Rp.22.594.000.000,00 selanjutnya didistribusikan dalam 77 rencana proyek yang tersebar di 19 kecamatan di Kabupaten Tuban.

4.2.3 Realisasi Alokasi dan Distribusi Perda Kabupaten Tuban No. 1 Tahun 2002 dan Perda Kabupaten Tuban No. 24 Tahun 2002

Realisasi Alokasi dan Distribusi Perda Kabupaten Tuban No. 1 Tahun 2002 dan Perda Kabupaten Tuban No. 24 Tahun 2002 dapat dirujuk pada laporan pertanggung jawaban Bupati pada akhir tahun anggaran 2002. Laporan

pertanggungjawaban akhir tahun anggaran tersebut memuat penyelenggaraan tugas bidang pemerintahan dan pelaksanaan bidang pembangunan selama tahun anggaran 2002.¹⁴⁶ Program kerja, sasaran dan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen utama kebijakan publik dalam upaya meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Penyusunan Program dan proyek selama tahun anggaran 2002 pada dasarnya mengacu pada visi-misi pemerintah Kabupaten Tuban idealnya APBD merupakan cerminan kebutuhan riil masyarakat.

Pembangunan transportasi merupakan bagian yang sangat penting dalam pembangunan daerah. Sarana dan prasarana transportasi berperan sebagai pendukung kegiatan ekonomi dan berfungsi untuk menyediakan jasa pelayanan bagi arus pergerakan orang dan barang khususnya dalam distribusi barang dan jasa dari sumber bahan baku ke tempat industri baik ditingkat lokal, regional maupun nasional. Pembangunan sarana dan prasarana transportasi juga sangat diperlukan dalam kegiatan sosial masyarakat dan dalam rangka peningkatan kesejahteraannya.¹⁴⁷ Pembangunan sektor transportasi bertujuan meningkatkan pelayanan jasa transportasi secara efisien, andal, berkualitas, aman dan terpadu dengan pembangunan wilayah serta menjadi bagian dari suatu sistem distribusi yang mampu memberikan pelayanan dan manfaat bagi masyarakat luas, khususnya jaringan desa-kota yang lebih memadai. Lebih spesifik pembangunan

¹⁴⁶ Laporan Pertanggungjawaban Bupati Tuban Akhir Tahun Anggaran 2002, Pemerintah Kabupaten Tuban, 2002, hlm. 1-1

¹⁴⁷ *Ibid*, hlm. IV-108

pada sub sektor prasarana jalan di Kabupaten Tuban diutamakan pada kegiatan pemeliharaan, peningkatan maupun pembangunan prasarana jalan.

Anggaran yang dialokasikan untuk mewujudkan sasaran program pembangunan sub sektor prasarana jalan tahun 2002 didukung dengan alokasi anggaran sebesar Rp.22.594.000.000,00. Berdasarkan anggaran tersebut direalisasikan sebesar Rp.22.245.361.000,00 atau sekitar 98,46% yang digunakan untuk kegiatan 77 proyek yang tersebar di 19 kecamatan di Kabupaten Tuban. Adapun pelaksanaan proyek sub sektor prasarana jalan tahun 2002 dapat diketahui sebagai berikut:

Tabel 4.4
Realisasi Persebaran Alokasi dan Distribusi Pembangunan Infrastruktur Jalan dan Jembatan Berdasarkan Perda Kabupaten Tuban No. 1 Tahun 2002 dan Perda Kabupaten Tuban No. 24 Tahun 2002

No	Kecamatan	Tahun 2002
1.	Kenduruan	861,809,000
2.	Bangilan	695,554,000
3.	Senori	1,070,161,000
4.	Singgahan	348,828,000
5.	Montong	556,350,000
6.	Parengan	389,944,000
7.	Soko	1,410,932,000
8.	Rengel	858,901,000
9.	Plumpang	475,750,000
10.	Widang	553,726,000
11.	Palang	318,307,000
12.	Semanding	1,271,951,000
13.	Tuban	5,965,868,000
14.	Jenu	677,790,000
15.	Merakurak	422,080,000
16.	Kerek	1,405,829,000
17.	Tambakboyo	702,299,000
18.	Jatirogo	1,070,191,000
19.	Bancar	459,323,000
20.	Grabagan	0

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban Bupati Tuban Akhir Tahun Anggaran 2002

Alokasi dan distribusi berdasarkan APBD Tahun Anggaran 2002 untuk pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan lebih banyak diprioritaskan pada pembangunan di kota kabupaten yang berada di Kecamatan Tuban Kota. Pada pembangunan infrastruktur jalan tahun 2002 perbaikan dan peningkatan jalan di kota dilakukan hotmixisasi. Terdapat 11 proyek pembangunan jalan yang ada di Kecamatan Tuban yang menyerap dana Rp. 5,965,868,000. Sedang alokasi dana pembangunan infrastruktur jalan yang paling sedikit pada tahun anggaran 2002 adalah Kecamatan Singgahan dengan alokasi dana Rp.348,828,000 untuk pembangunan 2 proyek pembangunan dan perbaikan infrastruktur jalan. Untuk mengetahui lebih detail realisasi anggaran APBD 2002 dapat dibaca pada lampiran II.

Hasil yang dicapai berdasarkan anggaran yang ter-realisis sebesar Rp.22.245.361.000,00 dalam pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan berdasarkan alokasi dan distribusi Perda Kabupaten Tuban No. 1 Tahun 2002 dan Perda Kabupaten Tuban No. 24 Tahun 2002 untuk sub sektor prasarana jalan Kabupaten adalah sebagai berikut:

Tabel 4.5
Perkembangan Kondisi Jalan Kabupaten Tuban Tahun 2001 dan 2002

No	Uraian	Satuan	Kodisi Jalan	
			2001	2002
1	Jalan Kabupaten dengan kondisi			
	- Baik	Km	384,84	429,605
	- Sedang	Km	132,08	188,970
	- Rusak	Km	113,85	99,110
	- Rusak Berat	Km	95,35	9,435
	Jumlah	Km	726,12	726,12

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban Bupati Tuban Akhir Tahun Anggaran 2002
Pemerintah Kabupaten Tuban, 2002, hlm.IV-110

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui antara tahun 2001 dan tahun 2002 terdapat perubahan kondisi jalan sebagai hasil dari pembangunan selama tahun 2002. Kondisi jalan Kabupaten Tuban yang dalam keadaan baik adalah 429,605 km dimana sebelumnya 384,84 km jadi terdapat peningkatan 44,765 km atau 11,63%. Sedangkan jalan kabupaten dalam kondisi sedang tahun 2001 ke 2002 meningkat 56,89 km atau meningkat 43,07%. Selanjutnya kondisi jalan di Kabupaten Tuban secara keseluruhan tahun 2002 adalah sebagai berikut:

Tabel 4.6
Kondisi Jalan di Kabupaten Tuban Tahun 2002

Status Jalan	Panjang (Km)	Kondisi Tahun 2001			
		Baik	Sedang	Rusak	Rusak Berat
Nasional	91,79	45,53 %	54,47 %	-	-
Provinsi	81,76	51,14 %	48,86 %	-	-
Kabupaten	726,12	59,16 %	26,02 %	13,50 %	1,30%
Desa	558,26	50%	10%	40%	-

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban Bupati Tuban Akhir Tahun Anggaran 2002
Pemerintah Kabupaten Tuban, 2002, hlm.IV-110

Pembangunan sub sektor prasarana jalan di Kabupaten Tuban disamping dilaksanakan dengan dukungan dana APBD kabupaten juga bersumber dari dana APBD Provinsi Jawa Timur, APBN maupun bersumber dari dana Bank Dunia.¹⁴⁸ Secara keseluruhan realisasi pembangunan jalan di Kabupaten Tuban tahun 2002 adalah sebagai berikut: Jalan Nasional sepanjang 70,45 km, Jalan Provinsi sepanjang 81,76 km, jalan kabupaten selanjung 159,271 km dan jalan desa sepanjang 63,160 km.

¹⁴⁸ Laporan Pertanggungjawaban Bupati Tuban Akhir Tahun Anggaran 2001, Pemerintah Kabupaten Tuban, 2001, hlm.IV-109

4.3 Alokasi dan Distribusi APBD Kabupaten Tuban 2003

Alokasi dan distribusi APBD Kabupaten Tuban tahun anggaran 2003 ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 25 Tahun 2002 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2003 dan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 22 Tahun 2003 tentang Perubahan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2003. Pemaparan alokasi dan distribusi APBD dan perubahannya tahun 2003 dalam tulisan ini secara garis besar sama dengan tahun 2001 dan 2002. Secara lebih jelas pemaparannya akan dibagi dalam tiga bagian yaitu pertama pemaparan Perda Kabupaten Tuban Nomor 25 Tahun 2002 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2001; kedua pemaparan Perda Kabupaten Tuban Nomor 22 Tahun 2003 tentang Perubahan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2003; ketiga Realisasi Alokasi dan Distribusi Perda Kabupaten Tuban Nomor 25 Tahun 2002 dan Perda Kabupaten Tuban Nomor 22 Tahun 2003.

4.3.1 Alokasi dan Distribusi Perda Kabupaten Tuban No. 25 Tahun 2002 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2003

Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2003 diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 25 Tahun 2002. Perda Kabupaten Tuban Nomor 25 Tahun 2002 disahkan oleh Bupati Haeny

Relawati Rini Widyastuti pada tanggal 31 Desember 2002 dan diundangkan pada lembaran daerah Kabupaten Tuban tahun 2002 seri C nomor 8. Penyusunan Perda Kabupaten Tuban Nomor 25 Tahun 2002 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2002 mengingat dan memperhatikan:

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 41);
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3312) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3569);
3. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3685) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 246, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4048);
4. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3688);
5. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839);
6. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3848);
7. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851);
8. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 206, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3952);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 201, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4021); sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah

- Nomor 84 Tahun 2001 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4165)
10. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 202, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4022);
 11. Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 204, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4024);
 12. Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 209, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4027);
 13. Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 210, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4028);
 14. Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 211, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4029);
 15. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4138);
 16. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Restribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4139);
 17. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Keuangan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pengurusan dan Pertanggungjawaban serta Pengawasan Keuangan Daerah;
 18. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban Nomor 01 Tahun 1999 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban;

Penyusunan Perda Kabupaten Tuban No. 25 Tahun 2002 terdapat perubahan jika dibandingkan dengan Perda APBD sebelumnya yang mengingat pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Keuangan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan

dan Belanja Daerah, Pengurusan dan Pertanggungjawaban serta Pengawasan Keuangan Daerah. Untuk selanjutnya Kep Mendagri No 29 Th 2002 menjadi dasar dalam penyusunan APBD periode selanjutnya.

Pada Perda Kabupaten Tuban No. 25 Tahun 2002 halaman 3 pasal 1 dituliskan bahwa jumlah Anggaran Pendapatan Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2003 sebesar Rp.314.861.143.486,00 sedangkan anggaran belanja daerah dalam APBD 2003 sebesar Rp.356.919.843.656,29 jadi terdapat defisit sebesar Rp.42.058.700.170,29. Pada belanja daerah tersebut terbagi atas empat bagian yaitu Aparatur, Pelayanan Publik, Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan dan Belanja Tidak Tersangka. Untuk pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan masuk pada belanja pelayanan publik. Besaran anggaran keseluruhan untuk belanja pelayanan publik adalah sebesar Rp.259.091.546.509,93 atau sebesar 82,29% dari anggaran pendapatan APBD.

Pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan berada dibawah penanganan Bidang Pekerjaan Umum pada Dinas Kimpraswil. Anggaran pada APBD 2003 untuk pembangunan infrastruktur terbagi dalam Biaya pemeliharaan jalan dan jembatan dan belanja modal jalan dan jembatan. Biaya pemeliharaan jalan dan jembatan sebesar Rp.950.000.000,00 dan belanja modal jalan dan jembatan sebesar Rp.47.946.000.000,00 sehingga jika dijumlah sebesar Rp.48.896.000.000,00. Belanja modal jalan dan jembatan yang sebesar Rp.47.946.000.000,00 jika dirinci masing-masing yaitu belanja modal jalan Rp.44.142.500.000,00 dan belanja modal jembatan Rp.2.933.500.000,00. Anggaran sebesar Rp.48.896.000.000,00 tersebut selanjutnya dialokasi dan

didistribusikan dalam beberapa program rehabilitasi jalan dan jembatan, program peningkatan jalan dan pengantian jembatan serta program pembangunan jalan dan jembatan. Pada APBD tahun 2003 rencana proyek apa saja yang akan dilaksanakan selama tahun anggaran tersebut tidak dipaparkan seperti pada tahun anggaran sebelumnya. Apabila dilihat prosentasenya yang digunakan dalam membangun infrastruktur jalan dan jembatan adalah 18,87% dari keseluruhan belanja pelayanan publik. Jika dilihat kembali pada anggaran untuk pembangunan jalan dan jembatan pada APBD perubahan tahun 2002 yang sebesar Rp.39.511.272.000,00 maka terdapat penambahan Rp. 9.384.728.000,00 atau sebesar 19,19%. Hal ini berarti setiap tahun anggaran yang dialokasikan dan didistribusikan untuk pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan terdapat kenaikan pada setiap tahunnya.

4.3.2 Alokasi dan Distribusi Perda Kabupaten Tuban No. 22 Tahun 2003 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2003

Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2003 diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 22 Tahun 2003. Perda Kabupaten Tuban Nomor 22 Tahun 2003 disahkan oleh Bupati Haeny Relawati Rini Widyastuti pada tanggal 29 Mei 2003 dan diundangkan pada 29 Mei 2003, Lembaran Daerah Kabupaten Tuban seri C nomor 11. Penyusunan Perda Kabupaten Tuban Nomor 22 Tahun 2003 tentang Perubahan Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2003

mengingat dan memperhatikan:

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 41);
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3312) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3569);
3. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3685) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 246, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4048);
4. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3688);
5. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839);
6. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3848);
7. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851);
8. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 206, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3952);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 201, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4021); sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2001 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4165)
10. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 202, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4022);

11. Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 204, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4024);
12. Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 209, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4027);
13. Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 210, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4028);
14. Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 211, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4029);
15. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4138);
16. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Restribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4139);
17. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Keuangan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pengurusan dan Pertanggungjawaban serta Pengawasan Keuangan Daerah;
18. Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 25 Tahun 2002 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2003 (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2002 Seri C Nomor 8);
19. Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 16 Tahun 2003 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2003 Seri C Nomor 10);
20. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban Nomor 01 Tahun 1999, diubah Nomor 33 Tahun 2001 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban;

Penyusunan Perda Kabupaten Tuban No. 22 Tahun 2003 secara mengacu pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002. Penyusunan perda perubahan APBD 2003 sama dengan perda Kabupaten Tuban No. 25 Tahun 2003. Pada Perda Kabupaten Tuban No. 22 Tahun 2003 halaman 4 pasal 1 dituliskan bahwa jumlah Anggaran Pendapatan Daerah Kabupaten Tuban Tahun

Anggaran 2003 sebesar Rp.369.965.765.400,00 yang semula Rp.314.861.143.486,00 jadi terdapat penambahan sebesar Rp.55.104.621.914,00 sedangkan anggaran belanja daerah dalam APBD 2003 sebesar Rp.424.092.658.555,53 yang semula Rp.356.919.843.656,29 dengan penambahan sebesar Rp.67.172.814.899,24 jadi terdapat defisit perubahan sebesar Rp.54.126.893.155,53. Jumlah defisit yang cukup tinggi dalam penyusunan APBD sebuah kabupaten, hampir setara dengan jumlah Pendapatan Asli Daerah perubahan yang besarnya Rp.45.062.589.737,00.¹⁴⁹

Pada belanja daerah tersebut terbagi atas empat bagian yaitu Aparatur, Pelayanan Publik, Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan serta Belanja Tidak Tersangka. Untuk pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan masuk pada belanja pelayanan publik. Besaran anggaran keseluruhan untuk belanja pelayanan publik setelah perubahan adalah Rp.319.660.267.834,93 dari yang sebelumnya sebesar Rp.259.091.546.509,93 jadi meningkat Rp.60.568.721.325,00 atau meningkat 23,38% dari anggaran sebelumnya.

Pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan berada dibawah penanganan Bidang Pekerjaan Umum pada Dinas Kimpraswil. Anggaran pada perubahan APBD 2003 untuk pembangunan infrastruktur untuk sarana dan prasarana jalan didukung dengan anggaran sebesar Rp.66.117.000.000,00 Anggaran sebesar yang semula Rp.48.896.000.000,00 berubah menjadi Rp.66.117.000.000,00 selanjutnya dialokasi dan didistribusikan dalam beberapa program rehabilitasi jalan dan jembatan, program peningkatan jalan dan

¹⁴⁹ Perda Kabupaten Tuban Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Perubahan APBD 2003, hlm 1

pengantian jembatan serta program pembangunan jalan dan jembatan. Apabila dilihat prosentasenya yang digunakan dalam membangun infrastruktur jalan dan jembatan adalah 20,68% dari keseluruhan belanja pelayanan publik.

4.3.3 Realisasi Alokasi dan Distribusi Perda Kabupaten Tuban No. 25 Tahun 2002 dan Perda Kabupaten Tuban No. 22 Tahun 2003

Realisasi Alokasi dan Distribusi Perda Kabupaten Tuban No. 25 Tahun 2002 dan Perda Kabupaten Tuban No. 22 Tahun 2003 dapat dirujuk pada laporan pertanggung jawaban Bupati pada akhir tahun anggaran 2003. LPJ Bupati Akhir Tahun Anggaran 2003 tersebut didasarkan pada Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban Nomor 7 Tahun 2004. Laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran tersebut memuat penyelenggaraan tugas bidang pemerintahan dan pelaksanaan bidang pembangunan selama tahun anggaran 2003.¹⁵⁰

Program kerja, sasaran dan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen utama kebijakan publik dalam upaya meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Penyusunan Program dan proyek selama tahun anggaran 2003 pada dasarnya mengacu pada visi-misi pemerintah Kabupaten Tuban. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban Nomor 7 Tahun 2004 tersebut,

Menimbang:

¹⁵⁰ Laporan Pertanggungjawaban Bupati Tuban Akhir Tahun Anggaran 2003, Pemerintah Kabupaten Tuban, 2003, hlm.1-1

1. bahwa dengan telah dilaksanakannya Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Tahun 2003 dan telah berakhirnya Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2003, Kepala Daerah wajib menyampaikan Pertanggung jawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada akhir tahun anggaran;
2. bahwa sehubungan dengan konsideran menimbang huruf a, setelah diadakan pembahasan-pembahasan, hasilnya perlu ditetapkan dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban.

Mengingat:

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 41);
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839);
3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3848);
4. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 202, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4022);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 209, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4027);
6. Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 25 Tahun 2002 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2003 (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2002 Seri C Nomor 8);
7. Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 22 Tahun 2003 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2003 (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2003 Seri C Nomor 8);
8. Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 16 Tahun 2003 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2003 Seri C Nomor 10);
9. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban Nomor 01 Tahun 1999, diubah Nomor 33 Tahun 2001 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban;
10. Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban tanggal 5 Maret 2004 tentang Penyampaian Nota Penjelasan Bupati Terhadap Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun

2003 dan Laporan Pertanggung Jawaban Bupati Akhir Tahun Anggaran 2003;

Berdasarkan rencana strategis Tahun 2001-2006 Kabupaten Tuban pelaksanaan kebijakan pembangunan tahun 2003 bidang pekerjaan umum diarahkan untuk meningkatkan / perbaikan jalan dan jembatan yang menghubungkan antar kecamatan. Capaian kinerja kegiatan untuk bidang pekerjaan umum dalam tahun anggaran 2003 adalah:

1. Semua jalan kabupaten yang kondisinya rusak dan atau sedang.
2. Jalan dan jembatan kabupaten yang menghubungkan antar kecamatan yang kondisinya rusak atau rusak berat.
3. Perbaikan sarana dan prasarana serta pengelolaan persampahan/kebersihan dan keindahan.
4. Meningkatkan pengelolaan dan pelayanan kebersihan kota.
5. Penanggulangan bencana banjir.
6. Meningkatkan eksploitasi jaringan irigasi sehingga berfungsi secara teknis sepanjang tahun.¹⁵¹

Poin 1 dan 2 diatas adalah menyangkut capaian kegiatan pada prasarana jalan. Pelaksanaan kegiatan prasarana jalan dikonsentrasikan pada upaya peningkatan dan pemeliharaan jalan dan jembatan Kabupaten. Kegiatan pembangunan sarana dan prasarana jalan pada tahun anggaran 2003 didukung dengan anggaran secara keseluruhan sebesar Rp.67.617.000.000,00 yang terdiri dari sumber dana APBD II (Perubahan) sebesar Rp.66.117.000.000,00 dan sumber dana alokasi khusus (DAK) Rp.1.500.000.000,00. Kegiatan yang dilakukan dengan besaran anggaran yang disebutkan diatas adalah dengan rincian:

¹⁵¹ Laporan Pertanggungjawaban Bupati Tuban Akhir Tahun Anggaran 2003, Pemerintah Kabupaten Tuban, 2003, hlm. IV-192

1. Peningkatan jalan	= 214.705,5 m (49 ruas)
2. Pembuatan Jembatan	= 23 buah
3. Pemeliharaan jalan dan Jembatan	= 58.106,50 m (2 ruas)
4. Pembuatan Tembok Penahan	= 950 m (1 buah)
5. Trotoar	= 10.503 m (7 unit)
6. Saluran	= 916,5 m (2 unit)
7. Bantuan Aspal	= 1.390 drum

Anggaran yang dialokasikan untuk mewujudkan sasaran program pembangunan prasarana jalan tahun 2003 tersebar di 19 kecamatan di Kabupaten Tuban. Adapun pelaksanaan proyek sub sektor prasarana jalan tahun 2003 dapat diketahui sebagai berikut:

Tabel 47
Realisasi Persebaran Alokasi dan Distribusi Pembangunan Infrastruktur Jalan dan Jembatan Berdasarkan Perda Kabupaten Tuban No. 25 Tahun 2002 dan Perda Kabupaten Tuban No. 22 Tahun 2003

No	Kecamatan	Tahun 2003
1.	Kenduruan	3,303,661,000
2.	Bangilan	2,432,230,000
3.	Senori	2,696,146,000
4.	Singgahan	2,886,709,000
5.	Montong	1,630,962,000
6.	Parengan	1,845,159,000
7.	Soko	3,221,874,500
8.	Rengel	3,655,325,000
9.	Plumpang	2,221,000,000
10.	Widang	3,018,458,000
11.	Palang	4,429,200,000
12.	Semanding	3,945,146,000
13.	Tuban	7,822,288,045
14.	Jenu	3,236,812,000
15.	Merakurak	4,121,007,045
16.	Kerek	4,960,552,000
17.	Tambakboyo	2,098,325,500
18.	Jatirogo	5,992,400,000
19.	Bancar	5,193,838,500
20.	Grabagan	0

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban Bupati Tuban: Akhir Tahun Anggaran 2003

Pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan pada tahun anggaran 2003 ini tidak jauh berbeda dengan tahun 2002 dimana pembangunan lebih diprioritaskan di ibukota Kabupaten. Pelaksanaan pembangunan infrastruktur di Kecamatan Tuban menyerap dana paling besar yaitu Rp. 7,822,288,045 dengan realisasi sebanyak 12 proyek. Peningkatan jalan hampir dilakukan pada semua ruas jalan yang ada di Kecamatan Tuban. Hal ini dapat dipahami dari kacamata Kepala Daerah bawasannya ingin menunjukkan kepada warga akan hasil pembangunan sebagai wujud dari tanggung jawab sebagai kepala pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan. Setelah Kecamatan Tuban terdapat Kecamatan Jatirogo dan Kecamatan Bancar yang menyerap dana lebih kurang 5 M untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur sebanyak 7-8 proyek. Untuk lebih detailnya realisasi APBD 2003 dapat dilihat pada lampiran III.

Realisasi anggaran untuk kegiatan prasarana jalan untuk tahun anggaran 2003 adalah sebesar Rp.67.353.593.590,00. Hasil yang dicapai dalam tahun anggaran 2003 ini jika dibandingkan dengan tahun 2002 adalah sebagai berikut:

Tabel 48
Perkembangan Kondisi Jalan Kabupaten Tuban Tahun 2002 dan 2003

No	Uraian	Satuan	Kodisi Jalan	
			2002	2003
1	Jalan Kabupaten dengan kondisi			
	- Baik	Km	429,605	538,02
	- Sedang	Km	188,970	124,14
	- Rusak	Km	99,110	58,80
	- Rusak Berat	Km	9,435	5,14
	Jumlah	Km	726,12	726,12

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban Bupati Tuban Akhir Tahun Anggaran 2003, Pemerintah Kabupaten Tuban, 2003, hlm.IV-205; data ini juga penulis lihat pada data Tuban dalam Angka BPS Kabupaten Tuban 2003.

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui antara tahun 2002 dan tahun 2003 terdapat perubahan kondisi jalan sebagai hasil dari pembangunan selama tahun anggaran 2003. Peningkatan kondisi jalan Kabupaten Tuban yang dalam keadaan baik adalah 108,41 meter, dengan demikian terdapat penambahan sebesar 25,23% dari tahun 2002. Peningkatan kondisi jalan sebagai bagian infrastruktur ini cukup besar dalam satu tahun sebagai bagian komitmen dari pemerintah Kabupaten Tuban dalam menjalankan program pendukung pembangunan.

Tabel 4.9
Kondisi Jalan di Kabupaten Tuban Tahun 2003

Status Jalan	Panjang (Km)	Kondisi Tahun 2001			
		Baik	Sedang	Rusak	Rusak Berat
Nasional	91,79	45,53 %	54,47 %	-	-
Provinsi	81,76	51,14 %	48,86 %	-	-
Kabupaten	726,12	74,09 %	17,09 %	8,09 %	0,70%
Desa	558,26	50%	10%	40%	-

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban Bupati Tuban Akhir Tahun Anggaran 2002, Pemerintah Kabupaten Tuban, 2003 dan Tuban Dalam Angka 2003, BPS Kabupaten Tuban.

Apabila diperhatikan tabel diatas kondisi jalan kabupaten sampai pada akhir tahun anggran 2003 kondisi jalan yang baik adalah separuh lebih hampir $\frac{3}{4}$ keseluruhan kondisi jalan kabupaten. Sebaliknya kondisi jalan yang rusak berat kurang dari 1% dari keseluruhan jalan yang tergolong dalam jalan kabupaten. Pembangunan prasarana jalan di Kabupaten Tuban tahun anggaran 2003 disamping dilaksanakan dengan dukungan dana APBD kabupaten juga bersumber dari dana alokasi khusus.

4.4 Alokasi dan Distribusi APBD Kabupaten Tuban 2004

Alokasi dan Distribusi APBD Kabupaten Tuban tahun 2004 ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 32 Tahun 2003 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2004 dan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2004. Perda Perubahan APBD tersebut dibuat untuk penyesuaian perubahan anggaran keuangan (PAK) dalam satu tahun anggaran. Perubahan dibuat setelah APBD tahun 2004 berjalan selama lebih kurang satu semester (6 bulan), selanjutnya perda perubahan APBD 2004 berlaku untuk satu semester berikutnya. Untuk mengetahui Alokasi dan distribusi APBD Kabupaten Tuban tahun anggaran 2004 dalam pemaparannya akan dibagi dalam tiga bagian yaitu pertama pemaparan Perda APBD No. 32 Tahun 2003 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2004; kedua pemaparan Perda No.8 Tahun 2004 tentang Perubahan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2004; ketiga Realisasi Alokasi dan Distribusi Perda Kabupaten Tuban No. 32 Tahun 2003 dan Perda No. 8 Tahun 2004.

4.4.1 Alokasi dan Distribusi Perda Kabupaten Tuban No. 32 Tahun 2003 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2004

Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2004 diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 32 Tahun 2003. Perda Kabupaten Tuban Nomor 32 Tahun 2003 disahkan oleh Bupati Haeny Relawati Rini Widyastuti pada tanggal 20 November 2003 dan diundangkan pada lembaran daerah Kabupaten Tuban tahun 2003 Seri C Nomor 16. Penyusunan Perda Kabupaten Tuban Nomor 32 Tahun 2003 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2004 mengingat dan memperhatikan:

Menimbang:

1. bahwa sesuai arah dan kebijakan umum APBD serta strategi dan prioritas APBD, yang telah disepakati bersama antara Pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah perlu menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2004.
2. bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2004 perlu ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Mengingat:

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 41);
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3312) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3569);
3. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3685) sebagaimana telah

- diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 246, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4048);
4. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3688);
 5. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839);
 6. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3848);
 7. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851);
 8. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 206, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3952);
 9. Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 201, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4021); sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2001 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4165)
 10. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 202, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4022);
 11. Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 204, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4024);
 12. Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 209, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4027);
 13. Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 210, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4028);
 14. Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 211, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4029);

15. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4138);
16. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Restribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4139);
17. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Keuangan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pengurusan dan Pertanggungjawaban serta Pengawasan Keuangan Daerah;
18. Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 16 Tahun 2003 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2003 Seri C Nomor 10);

Memperhatikan:

1. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban Nomor 01 Tahun 1999 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban;

Penyusunan Perda Kabupaten Tuban Nomor 32 Tahun 2003 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2004 secara garis besar penyusunannya masih sama dengan perda sebelumnya dengan mengacu pada Kep Mendagri No 29 Th 2002. Pada Perda Kabupaten Tuban No. 32 Tahun 2003 halaman 4 pasal 1 dituliskan bahwa jumlah Anggaran Pendapatan Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2004 sebesar Rp.360.918.810.360,00 sedangkan anggaran belanja daerah dalam APBD 2004 sebesar Rp.370.388.480.360,00 jadi terdapat defisit sebesar Rp.9.469.670.000,00. APBD tahun anggaran 2004 seperti tahun sebelumnya terdapat defisit. Pada belanja daerah tersebut terbagi atas empat bagian yaitu Aparatur, Pelayanan Publik, Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan serta Belanja Tidak Tersangka. Untuk pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan masuk pada belanja pelayanan publik. Besaran anggaran keseluruhan untuk

belanja pelayanan publik adalah sebesar Rp.278.461.250.937,25 atau sebesar 75,18% dari anggaran belanja APBD tahun anggaran 2004.

Penanganan pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan berada dibawah penanganan Bidang Pekerjaan Umum pada Dinas Kimpraswil. Pada APBD 2004 yang terkait belanja untuk pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan terbagi dalam Biaya pemeliharaan jalan dan jembatan serta belanja modal jalan dan jembatan. Biaya untuk pemeliharaan jalan dan jembatan pada APBD 2004 sebesar Rp.2.175.000.000,00 dan belanja modal jalan dan jembatan sebesar Rp.61.246.230.800,00 sehingga jika dijumlah sebesar Rp.63.421.230.800,00. Anggaran sebesar Rp.63.421.230.800,00 tersebut selanjutnya dialokasi dan didistribusikan dalam beberapa program rehabilitasi jalan dan jembatan, program peningkatan jalan dan pengantian jembatan serta program pembangunan jalan dan jembatan. Pada APBD tahun 2004 rencana proyek apa saja yang akan dilaksanakan selama tahun anggaran tersebut tidak dipaparkan seperti pada tahun anggaran 2002. Jika dilihat kembali pada anggaran untuk pembangunan jalan dan jembatan pada APBD perubahan tahun 2002 yang sebesar Rp.39.511.272.000,00 selanjutnya penetapan APBD 2003 Rp.48.896.000.000,00 maka penetapan APBD 2004 terdapat penambahan Rp.14.525.230.800,00 atau sebesar 29,70%. Hal ini berarti setiap tahun anggaran yang dialokasikan dan didistribusikan untuk pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan terdapat kenaikan yang signifikan pada setiap tahunnya.

4.4.2 Alokasi dan Distribusi Perda Kabupaten Tuban No. 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2004

Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2004 diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 8 Tahun 2004. Perda Kabupaten Tuban Nomor 8 Tahun 2004 disahkan oleh Bupati Haeny Relawati Rini Widyastuti pada tanggal 28 Mei 2004 dan diundangkan pada 28 Mei 2004, Lembaran Daerah Kabupaten Tuban seri A nomor 3. Penyusunan Perda Kabupaten Tuban Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2004 menimbang, mengingat dan memperhatikan:

Menimbang:

1. bahwa sesuai arah dan kebijakan Pemerintah Pusat dan atau Pemerintah Daerah yang bersifat strategis/penyesuaian, maka arah dan Kebijakan Umum APBD serta strategi dan prioritas APBD mengalami perubahan;
2. bahwa sehubungan dengan hal tersebut pada huruf a, perlu dilakukan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2004 yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Mengingat:

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 41);
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3312) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3569);
3. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3685) sebagaimana telah

- diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 246, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4048);
4. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3688);
 5. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839);
 6. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3848);
 7. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851);
 8. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 206, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3952);
 9. Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 201, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4021); sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2001 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4165)
 10. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 202, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4022);
 11. Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 204, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4024);
 12. Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 209, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4027);
 13. Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 210, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4028);
 14. Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 211, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4029);

15. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4138);
16. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Restribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4139);
17. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Keuangan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pengurusan dan Pertanggungjawaban serta Pengawasan Keuangan Daerah;
18. Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 16 Tahun 2003 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2003 Seri C Nomor 10);
19. Peraturan daerah Kabupaten Tuban Nomor 32 Tahun 2003 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2004 (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2003 seri C Nomor 16)

Memperhatikan:

1. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban Nomor 09 Tahun 2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban;
2. Risalah Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2004.

Perda Kabupaten Tuban No. 8 Tahun 2004 penyusunannya mengacu pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002. Pada Perda Kabupaten Tuban No. 8 Tahun 2004 halaman 4 pasal 1 dituliskan bahwa jumlah Anggaran Pendapatan Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2003 sebesar Rp.383.859.368.342,00 yang semula Rp.360.918.810.360,00 jadi terdapat penambahan sebesar Rp.22.940.557.982,00 sedangkan anggaran belanja daerah dalam APBD 2003 sebesar Rp.441.020.465.865,81 yang semula Rp.370.388.480.360,00 dengan penambahan sebesar Rp.70.632.465.865,81 jadi terdapat defisit perubahan sebesar Rp.57.161.577.833,81.

Anggaran pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan masuk pada belanja pelayanan publik. Besaran anggaran keseluruhan untuk belanja pelayanan publik setelah perubahan adalah Rp.335.473.326.636,81 dari yang sebelumnya sebesar Rp.278.461.250.937,25 jadi meningkat Rp.57.012.075.699,56 atau meningkat 20,47% dari anggaran sebelumnya. Pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan berada dibawah penanganan Bidang Pekerjaan Umum pada Dinas Kimpraswil. Biaya untuk pemeliharaan jalan dan jembatan pada perubahan APBD 2004 semula sebesar Rp.2.175.000.000,00 berubah menjadi Rp.5.475.000.000,00 bertambah 151,72% dan belanja modal jalan dan jembatan semula sebesar Rp.61.246.230.800,00 berubah menjadi Rp.69.266.230.800,00¹⁵² bertambah Rp.8.520.000.000,00 atau 14,03% sehingga jika dijumlah sebesar Rp.74.741.230.800,00. Anggaran pada perubahan APBD 2004 untuk pembangunan infrastruktur untuk sarana dan prasarana jalan sebesar yang Rp.74.741.230.800,00 selanjutnya dialokasi dan didistribusikan dalam beberapa program rehabilitasi jalan dan jembatan, program peningkatan jalan dan pengantian jembatan serta program pembangunan jalan dan jembatan.

Apabila melihat keseluruhan anggaran Bidang Pekerjaan Umum pada Dinas Kirapraswil yang semula Rp.82.273.240.120,00 berubah menjadi Rp.110.007.434.406,00 bertambah sebesar Rp.27.734.194.286,00 bertambah 33,71%. Sedangkan yang dialokasikan pada pelaksanaan pembangunan adalah sebesar Rp.80.696.730.800,00 dan khusus untuk pembangunan infrastuktur sarana dan prasarana jalan adalah sebesar Rp.74.741.230.800,00. Dengan demikian

¹⁵² Perda Kabupaten Tuban Nomor 8 Tahun 2004, hlm. 7-8

anggaran dana untuk pembangunan sarana dan prasarana jalan dialokasikan 67,94% dari keseluruhan anggaran Dinas Kimpraswil, separuh lebih anggaran dinas tersebut dialokasikan pada pembangunan.

4.4.3 Realisasi Alokasi dan Distribusi Perda Kabupaten Tuban No. 32 Tahun 2003 dan Perda Kabupaten Tuban No. 8 Tahun 2004

Realisasi Alokasi dan Distribusi Perda Kabupaten Tuban No. 32 Tahun 2003 dan Perda Kabupaten Tuban No. 8 Tahun 2004 dapat dirujuk pada laporan pertanggungjawaban Bupati pada akhir tahun anggaran 2004. LPJ Bupati Akhir Tahun Anggaran 2004 tersebut didasarkan pada Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban Nomor 7 Tahun 2005. Laporan Pertanggungjawaban Akhir tahun anggaran 2004 memuat penyelenggaraan tugas bidang pemerintahan dan pelaksanaan bidang pembangunan selama tahun anggaran 2004.¹⁵³ Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban Nomor 7 Tahun 2004 tersebut:

Menimbang:

1. bahwa dengan telah dilaksanakannya Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Tahun 2004 dan telah berakhirnya Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2004, Kepala Daerah wajib menyampaikan Pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada akhir Tahun Anggaran;
2. bahwa sehubungan dengan konsideran menimbang huruf a, setelah diadakan pembahasan-pembahasan, hasilnya perlu ditetapkan dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban.

Mengingat:

¹⁵³ Laporan Pertanggungjawaban Bupati Tuban Akhir Tahun Anggaran 2004, Pemerintah Kabupaten Tuban, 2004, hlm 1-1

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 41);
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437);
3. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4438);
4. Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 diubah Nomor 84 Tahun 2001 tentang Dana Perimbangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4165);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 202, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4022);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 203, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4023);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 209, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4027);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 210, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4028);
9. Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2004 Nomor 90, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4416);
10. Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 16 Tahun 2003 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2003 Seri C Nomor 10);
11. Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 32 Tahun 2003 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2004 (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2003 Seri C Nomor 16);
12. Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2004 (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2003 Seri A Nomor 4);
13. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban Nomor 01 Tahun 2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban;

Memperhatikan:

1. Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban tanggal 4 Maret 2005 tentang Penyampaian Nota Penjelasan Bupati Terhadap Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2004 dan Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Bupati Akhir Tahun Anggaran 2004;
2. Rapat Kerja Panitia Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban dengan Dinas Pengelola Keuangan tanggal 16 Maret 2005 tentang Pembahasan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2004 dan Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Bupati Akhir Tahun Anggaran 2004;
3. Rapat Kerja Panitia Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban dengan Tim Anggaran Eksekutif tanggal 22 Maret 2005 tentang Pembahasan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2004 dan Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Bupati Akhir Tahun Anggaran 2004;
4. Rapat Kerja Gabungan Komisi-Komisi Dewan Perwakilan Rakyat daerah Kabupaten Tuban dengan Tim Anggaran Eksekutif tanggal 28 dan 29 Maret 2005 tentang Pembahasan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2004 dan Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Bupati Akhir Tahun Anggaran 2004;
5. Rapat Peripurna Dewan Perwakilan Rakyat daerah Kabupaten Tuban tanggal 4 April 2005 tentang Penyampaian Laporan Panitia Anggaran dan Pandangan Umum Fraksi-Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat daerah Kabupaten Tuban tentang Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2004 dan Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Bupati Akhir Tahun Anggaran 2004;
6. Rapat Peripurna Dewan Perwakilan Rakyat daerah Kabupaten Tuban tanggal 6 April 2005 tentang Jawaban Pemerintah tentang Laporan Panitia Anggaran dan Pandangan Umum Fraksi-Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat daerah Kabupaten Tuban tentang Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2004 dan Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Bupati Akhir Tahun Anggaran 2004;
7. Rapat Kerja Panitia Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat daerah Kabupaten Tuban dengan Tim Anggaran Eksekutif tanggal 8 April 2005 tentang Penuntasan Pembahasan terhadap Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2004 dan Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Bupati Akhir Tahun Anggaran 2004;
8. Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat daerah Kabupaten Tuban tanggal 12 April 2005 tentang Kesimpulan Panitia Anggaran dan Pendapat Akhir Fraksi-Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban terhadap Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2004 dan Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Bupati Akhir Tahun Anggaran 2004.

LPJ akhir tahun anggaran 2004 ditetapkan di Tuban pada tanggal 12 April 2005 Oleh Ketua DPRD Kabupaten Tuban Marwan. Maksud dari LPJ akhir tahun anggaran 2004 adalah memberikan kejelasan tentang berbagai kebijakan dan upaya-upaya yang telah ditempuh dalam pelaksanaan tugas-tugas bidang Pemerintahan, Pembangunan dan Kemasyarakatan serta hasil-hasil yang telah dicapai selama satu tahun.

Pelaksanaan kebijakan pembangunan tahun 2004 bidang pekerjaan umum diarahkan untuk meningkatkan/perbaiki jalan dan jembatan yang menghubungkan antar kecamatan, perbaikan sarana dan prasarana persampahan, peningkatan, pengelolaan dan pelayanan kebersihan kota, penanggulangan banjir serta peningkatan kelancaran jaringan irigasi agar berfungsi teknis, sehingga mampu meningkatkan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Pada Tahun anggaran 2004 tersebut selain meningkatkan/memperbaiki jalan dan jembatan yang menghubungkan antar kecamatan juga meningkatkan/memperbaiki jalan dan jembatan yang menghubungkan antar desa atau jalan poros desa. Proyek ini dimulai pada tahun anggaran 2004. Hal ini juga selaras dengan prioritas pembangunan yang dilaksanakan selama tahun Anggaran 2004 untuk Bidang Pekerjaan Umum adalah Peningkatan sarana dan prasarana dasar umum bagi masyarakat terutama peningkatan jalan dan jembatan sehingga mampu meningkatkan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat yang berwawasan lingkungan.¹⁵⁴

¹⁵⁴ LPJ Bupati Tuban Tahun Anggaran 2004, hlm IV-3

Pelaksanaan kegiatan pembangunan Bidang Pekerjaan Umum pada Tahun Anggaran 2004 didukung dengan alokasi dana sebesar Rp.80.696.730.800,00 yang telah dilaksanakan dalam pembangunan lebih kurang 90 proyek. Pemaparan LPJ Bupati Tuban tahun Anggaran 2004 berbeda sedikit dengan LPJ Bupati Tuban Tahun Anggaran 2003. Perbedaanya pada pemaparan anggaran tidak dipilah-pilah menurut sub-bidang masing-masing akan tetapi menjadi satu. Anggaran yang dialokasikan untuk mewujudkan sasaran program pembangunan Bidang Pekerjaan Umum pada Tahun Anggaran 2004 tersebar di 19 kecamatan di Kabupaten Tuban. Adapun pelaksanaan proyek Bidang Pekerjaan Umum pada Tahun Anggaran 2004 adalah sebagai berikut:



Tabel 4 10
Realisasi Persebaran Alokasi dan Distribusi Pembangunan Bidang
Pekerjaan Umum Berdasarkan Perda Kabupaten Tuban No. 32 Tahun 2003
dan Perda Kabupaten Tuban No. 8 Tahun 2004

No	Kecamatan	APBD 2004
1.	Kenduruan	4,196,766,355
2.	Bangilan	4,665,983,275
3.	Senori	6,100,289,900
4.	Singgahan	4,223,422,650
5.	Montong	1,690,503,740
6.	Parengan	3,451,151,200
7.	Soko	5,018,918,650
8.	Rengel	2,641,267,370
9.	Plumpang	1,720,750,000
10.	Widang	2,323,289,000
11.	Palang	2,305,998,000
12.	Semanding	2,924,764,330
13.	Tuban	5,868,463,695
14.	Jenu	3,176,199,885
15.	Merakurak	3,409,164,830
16.	Kerek	6,050,160,530
17.	Tambakboyo	3,456,736,390
18.	Jatirogo	5,113,074,696
19.	Bancar	4,483,548,496
20.	Grabagan	0

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban Bupati Tuban Akhir Tahun Anggaran 2004

Membaca tabel diatas persebaran alokasi dan distribusi APBD pada tahun anggaran 2004 lebih merata pada hampir semua kecamatan yang ada di wilayah Kabupaten Tuban. Perubahan alokasi dan distribusi ini dikarenakan adanya rencana strategis dari kepala daerah yang dilaksanakan oleh Dinas Kimpraswil dalam mengimplementasikan pembangunan prioritas jalan poros desa. Alokasi dan distribusi APBD justru pada wilayah kecamatan yang berada di pinggiran kabupaten dimana wilayah kecamatan tersebut sarana infrastrukturnya masih disara buruk seperti Kecamatan Kerek, Kecamatan Senori, Kecamatan Kenduruan, Kecamatan Bangilan, Kecamatan Singgahan, Kecamatan Jatirogo

yang rata-rata menyerap dana APBD 4-6 M. Meski begitu pembangunan di Kecamatan Tuban masih mendapat alokasi dan distribusi dana APBD yang cukup besar yaitu sebesar Rp. 5,868,463,695. Untuk mengetahui lebih lengkap alokasi dan distribusi APBD tahun anggaran 2004 dapat dilihat pada lampiran IV. Realisasi anggaran untuk kegiatan prasarana jalan untuk tahun anggaran 2004 adalah sebesar Rp.79.847.190.590,00. atau sebesar 98,95% dari keseluruhan anggaran. Hasil yang dicapai dalam tahun anggaran 2004 ini jika dibandingkan dengan tahun 2003 adalah sebagai berikut:

Tabel 4.11
Perkembangan Kondisi Jalan Kabupaten Tuban Tahun 2003 dan 2004

No	Uraian	Satuan	Kodisi Jalan	
			2003	2004
1	Jalan Kabupaten dengan kondisi			
	- Baik	Km	538,02	707,70
	- Sedang	Km	124,14	12,48
	- Rusak	Km	58,80	4,82
	- Rusak Berat	Km	5,14	1,12
	Jumlah	Km	726,12	726,12

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban Bupati Tuban Akhir Masa Jabatan 2001-2006, Pemerintah Kabupaten Tuban, 2006, hlm.IV-267; data ini juga penulis lihat pada data Tuban dalam Angka BPS Kabupaten Tuban 2004.

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui antara tahun 2003 dan tahun 2004 terdapat perubahan kondisi jalan sebagai hasil dari pembangunan selama tahun anggaran 2004. Peningkatan kondisi jalan Kabupaten Tuban yang dalam keadaan baik adalah 169.68 meter, dengan demikian terdapat penambahan sebesar 31,53% dari tahun 2003. Peningkatan kondisi jalan sebagai bagian infrastruktur ini cukup cepat dalam kurun waktu tahun 2001 sampai tahun 2004. Kondisi jalan baik data yang ada adalah 707,70 m dari keseluruhan panjang jalan kabupaten 726,12 atau dapat dikatakan 97,46% kondisi jalan kabupaten Tuban baik. Kebijakan

pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan merupakan kebijakan yang dapat dirasakan secara langsung manfaatnya oleh masyarakat.

Pada pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan sesuai Perubahan APBD 2004 untuk tahun ini juga dilaksanakan pembangunan jalan poros desa. Jalan poros desa adalah jalan yang menghubungkan antara desa yang satu dengan desa yang lain dalam satu administrasi wilayah kecamatan maupun antar wilayah kecamatan yang lain.¹⁵⁵ Berikut adalah hasil dari pembangunan jalan poros desa selama satu tahun anggaran 2004:

Tabel 4.12
Kondisi Jalan Poros Desa di Kabupaten Tuban Tahun 2004

No	Uraian	Satuan	Kodisi Jalan 2004
1	Jalan Poros Desa dengan kondisi		
	- Baik	Km	24,00
	- Sedang	Km	227,43
	- Rusak	Km	341,14
	- Rusak Berat	Km	89,71
	Jumlah	Km	682,28

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban Bupati Tuban Akhir Masa Jabatan 2001-2006, Pemerintah Kabupaten Tuban, 2006, hlm.IV-268.

Penanganan pembangunan jalan poros desa dimulai pada tahun anggaran 2004. Proyek pembangunan jalan poros desa adalah mengubah kondisi jalan desa yang rata-rata masih berupa makadam (jalan berbatu) diubah menjadi hot mix. Kebijakan pembangunan jalan poros desa dimaksudkan untuk memperlancar kegiatan sosial dan ekonomi desa di Kabupaten Tuban. Kalau diperhatikan data tabel diatas jalan poros desa yang dalam kondisi baik baru 3,51%. Kondisi yang demikian berarti hanya sedikit masyarakat desa yang dapat pembangunan

¹⁵⁵ Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Akhir Masa Jabatan Bupati Tuban 2001-2006, hlm IV-267.

infrastruktur, selebihnya hampir 50% kondisi jalan desa adalah rusak. Proyek pembangunan jalan poros desa ini direncanakan selama 3 (tiga) tahun anggaran kedepan jadi sampai tahun anggaran 2006.

4.5 Alokasi dan Distribusi APBD Kabupaten Tuban 2005

Alokasi dan Distribusi APBD Kabupaten Tuban tahun 2005 ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 9 Tahun 2004 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2005 dan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perubahan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2005. Perda Perubahan APBD tersebut dibuat untuk penyesuaian perubahan anggaran keuangan (PAK) dalam satu tahun anggaran. Untuk mengetahui Alokasi dan distribusi APBD Kabupaten Tuban tahun anggaran 2005 dalam pemaparannya akan dibagi dalam tiga bagian yaitu pertama pemaparan Perda APBD No. 9 Tahun 2004 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2005; kedua pemaparan Perda No.8 Tahun 2005 tentang Perubahan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2005; ketiga Realisasi Alokasi dan Distribusi Perda Kabupaten Tuban No. 9 Tahun 2004 dan Perda No. 8 Tahun 2005.

4.5.1 Alokasi dan Distribusi Perda No. 9 Tahun 2004 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2005

Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 9 Tahun 2004 mengatur tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2005. Perda Kabupaten Tuban Nomor 9 Tahun 2004 disahkan oleh Bupati Haeny Relawati Rini Widyastuti pada tanggal 20 Desember 2004 dan diundangkan pada Lembaran Daerah Kabupaten Tuban tahun 2004 Seri A Nomor 6. Penyusunan Perda Kabupaten Tuban Nomor 9 Tahun 2004 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2005 menimbang dan mengingat:

Menimbang:

1. bahwa sesuai arah dan kebijakan umum APBD serta strategi dan prioritas APBD, yang telah disepakati bersama antara Pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah perlu menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2005;
2. bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2005 perlu ditetapkan dengan Peraturan Daerah;

Mengingat:

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 41);
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3312) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3569);

3. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3685) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 246, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4048);
4. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3688);
5. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kohusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851);
6. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 206, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3952);
7. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286);
8. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4355);
9. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437);
10. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4438);
11. Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 201, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4021); sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2001 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4165)
12. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 202, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4022);
13. Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 204, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4024);
14. Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 209, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4027);

15. Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 210, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4028);
16. Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2004 Nomor 90, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4416);
17. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4138);
18. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Restribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4139);
19. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Keuangan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pengurusan dan Pertanggungjawaban serta Pengawasan Keuangan Daerah;
20. Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 16 Tahun 2003 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2003 Seri C Nomor 10);

Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 9 Tahun 2004 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2005 secara garis besar penyusunannya masih sama dengan perda sebelumnya dengan mengacu pada Kep Mendagri No 29 Th 2002. Pada Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 9 Tahun 2004 halaman 4 pasal 1 dituliskan bahwa jumlah Anggaran Pendapatan Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2005 sebesar Rp.373.359.567.555,00 sedangkan anggaran belanja daerah dalam APBD 2005 sebesar Rp.386.277.082.755,00 jadi terdapat defisit sebesar Rp.12.917.515.200,00. APBD tahun anggaran 2005 seperti tahun sebelumnya terdapat defisit 3,45% dari pendapatan pada tahun anggaran 2005. Pada belanja daerah tersebut terbagi atas empat bagian yaitu Aparatur, Pelayanan

Publik, Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan serta Belanja Tidak Tersangka. Untuk pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan masuk pada belanja pelayanan publik. Besaran anggaran keseluruhan untuk belanja pelayanan publik adalah sebesar Rp.289.531.148.092,81 atau sebesar 77,54% dari anggaran belanja APBD tahun anggaran 2005.

Penanganan pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan berada dibawah penanganan Bidang Pekerjaan Umum pada Dinas Kimpraswil. Pada APBD 2005 yang terkait belanja untuk pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan terbagi dalam Biaya pemeliharaan jalan dan jembatan serta belanja modal jalan dan jembatan. Biaya untuk pemeliharaan jalan dan jembatan pada APBD 2005 sebesar Rp.5.000.000.000,00 dan belanja modal jalan dan jembatan sebesar Rp.55.032.463.000,00 sehingga jika dijumlah sebesar Rp.60.032.463.000,00. Anggaran sebesar Rp.60.032.463.000,00 tersebut selanjutnya dialokasi dan didistribusikan dalam beberapa program rehabilitasi jalan dan jembatan, program peningkatan jalan dan pengantian jembatan serta program pembangunan jalan dan jembatan. Seperti pada Perda Kabupaten Tuban No. 32 Tahun 2003 dan Perda Kabupaten Tuban No. 8 Tahun 2004 pada Perda Kabupaten Tuban Nomor 9 Tahun 2004 rencana proyek apa saja yang akan dilaksanakan selama tahun anggaran tersebut tidak dipaparkan seperti pada tahun anggaran 2002.

4.5.2 Alokasi dan Distribusi Perda No. 8 Tahun 2005 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2005

Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 8 Tahun 2005 mengatur tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2005. Perda Kabupaten Tuban Nomor 8 Tahun 2005 disahkan oleh Bupati Haeny Relawati Rini Widyastuti pada tanggal 24 Juni 2005 dan diundangkan pada Lembaran Daerah Kabupaten Tuban tahun 2005 Seri A Nomor 3. Penyusunan Perda Kabupaten Tuban Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2005 menimbang dan mengingat:

Menimbang:

1. bahwa sesuai arah dan kebijakan Pemerintah Pusat dan atau Pemerintah Daerah yang bersifat strategis/penyesuaian, maka arah dan Kebijakan Umum APBD serta strategi dan prioritas APBD mengalami perubahan;
2. bahwa sehubungan dengan hal tersebut pada huruf a, perlu dilakukan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2004 yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Mengingat:

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 41);
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3312) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 (Lembaran Negara

- Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3569);
3. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3685) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 246, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4048);
 4. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3688);
 5. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851);
 6. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 206, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3952);
 7. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286);
 8. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4355);
 9. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437);
 10. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4438);
 11. Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 201, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4021); sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2001 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4165)
 12. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 202, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4022);
 13. Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 204, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4024);
 14. Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik

- Indonesia Tahun 2000 Nomor 209, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4027);
15. Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 210, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4028);
 16. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4138);
 17. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Restribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4139);
 18. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 diubah Nomor 37 Tahun 2005 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2005 Nomor 94, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4540);
 19. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Keuangan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pengurusan dan Pertanggungjawaban serta Pengawasan Keuangan Daerah;
 20. Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 16 Tahun 2003 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2003 Seri C Nomor 10);
 21. Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 9 Tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2005 (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2004 Seri A Nomor 6);

Perda Kabupaten Tuban No. 8 Tahun 2005 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2005 secara garis besar penyusunannya masih sama dengan perda sebelumnya dengan mengacu pada Kep Mendagri No 29 Th 2002. Pada Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 8 Tahun 2005 Pasal 1 dituliskan bahwa jumlah Perubahan Anggaran Pendapatan Daerah Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2005 adalah sebesar Rp.396.602.650.084,00 yang semula Rp.373.359.567.555,00 jadi terdapat penambahan sebesar Rp.23.234.082.529,00 atau bertambah 6,22% dari anggaran semula.

Anggaran Perubahan Belanja Daerah Kabupaten Tuban dalam APBD 2005 sebesar Rp.457.337.382.911,49 dari yang semula Rp.386.277.082.755,00 jadi bertambah Rp.71.060.300.156,49 hal ini berarti menambah tinggi defisit menjadi sebesar Rp.60.734.732.827,49 dari yang semula Rp.12.917.515.200,00. Kalau diinterpretasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Tahun Anggaran 2005 yang sebesar Rp.52.860.650.084,00 ternyata belum bisa menutup defisit anggaran pada Perubahan APBD Tahun anggaran 2005. Pada belanja daerah tersebut terbagi atas empat bagian yaitu Aparatur, Pelayanan Publik, Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan serta Belanja Tidak Tersangka. Untuk pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan masuk pada belanja pelayanan publik. Besar anggaran keseluruhan untuk belanja pelayanan publik adalah sebesar Rp.339.000.027.944,69 dari anggaran sebelumnya sebesar Rp.289.531.148.092,81.

Pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan masih berada dalam penanganan Bidang Pekerjaan Umum pada Dinas Kimpraswil. Pada APBD 2005 yang terkait belanja untuk pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan terbagi dalam Biaya pemeliharaan jalan dan jembatan serta belanja modal jalan dan jembatan. Biaya untuk pemeliharaan jalan dan jembatan perubahan pada APBD 2005 tetap yaitu sebesar Rp.5.000.000.000,00. Anggaran untuk belanja modal jalan dan jembatan bertambah menjadi sebesar Rp.82.627.463.000,00 dari yang semula sebesar Rp.55.032.463.000,00. Pertambahan anggaran untuk belanja modal jalan dan jembatan bertambah 50,80%, ini berarti separuh lebih

pertambahannya dari anggaran semula. Besaran anggaran keduanya kalau dijumlah sebesar Rp.87.627.463.000,00.

Anggaran sebesar Rp.87.627.463.000,00 selanjutnya dialokasi dan didistribusikan dalam beberapa program rehabilitasi jalan dan jembatan, program peningkatan jalan dan pengantian jembatan serta program pembangunan jalan dan jembatan. Seperti pada Perda Kabupaten Tuban No. 32 Tahun 2003, Perda Kabupaten Tuban No. 8 Tahun 2004, Perda Kabupaten Tuban Nomor 9 Tahun 2004 pada Perda Kabupaten Tuban No. 8 Tahun 2005 rencana proyek apa saja yang akan dilaksanakan selama tahun anggaran 2005 tidak dipaparkan seperti pada tahun anggaran 2002.

4.5.3 Realisasi Alokasi dan Distribusi Perda Kabupaten Tuban No. 9 Tahun 2004 dan Perda Kabupaten Tuban No. 8 Tahun 2005

Realisasi Alokasi dan Distribusi Perda Kabupaten Tuban No. 9 Tahun 2004 dan Perda Kabupaten Tuban No. 8 Tahun 2005. LPJ Bupati Akhir Tahun Anggaran 2005 tersebut didasarkan pada Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban Nomor 7 Tahun 2006. Laporan Pertanggung Jawaban Akhir tahun anggaran 2005 memuat penyelenggaraan tugas bidang pemerintahan dan pelaksanaan bidang pembangunan selama tahun anggaran 2005.¹⁵⁶ Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban Nomor 7 Tahun 2006 tersebut:

Menimbang:

¹⁵⁶ Laporan Pertanggungjawaban Bupati Tuban Akhir Tahun Anggaran 2005, Pemerintah Kabupaten Tuban, 2005, hlm. 1-1

1. bahwa dengan telah dilaksanakannya Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Tahun 2005 dan telah berakhirnya Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2005, Kepala Daerah wajib menyampaikan Pertanggung jawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada akhir Tahun Anggaran;
2. bahwa sehubungan dengan konsideran menimbang huruf a, setelah diadakan pembahasan-pembahasan, hasilnya perlu ditetapkan dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban.

Mengingat:

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 41);
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437);
3. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4438);
4. Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 diubah Nomor 84 Tahun 2001 tentang Dana Perimbangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4165);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 202, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4022);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 203, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4023);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 209, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4027);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 210, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4028);
9. Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2004 Nomor 90, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4416);

10. Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 16 Tahun 2003 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2003 Seri C Nomor 10);
11. Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 32 Tahun 2003 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2004 (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2003 Seri C Nomor 16);
12. Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2004 (Lembaran Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2003 Seri A Nomor 4);
13. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban Nomor 01 Tahun 2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban;

Memperhatikan:

1. Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban tanggal 4 Januari 2006 tentang Penyampaian Nota Penjelasan Bupati Terhadap Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2005 dan Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Bupati Akhir Tahun Anggaran 2005;
2. Rapat Kerja Panitia Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban dengan Dinas Pengelola Keuangan tanggal 16 Januari 2006 tentang Pembahasan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2005 dan Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Bupati Akhir Tahun Anggaran 2005;
3. Rapat Kerja Panitia Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban dengan Tim Anggaran Eksekutif tanggal 22 Januari 2006 tentang Pembahasan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2005 dan Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Bupati Akhir Tahun Anggaran 2005;
4. Rapat Kerja Gabungan Komisi-Komisi Dewan Perwakilan Rakyat daerah Kabupaten Tuban dengan Tim Anggaran Eksekutif tanggal 28 dan 29 Januari 2006 tentang Pembahasan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2005 dan Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Bupati Akhir Tahun Anggaran 2005;
5. Rapat Peripurna Dewan Perwakilan Rakyat daerah Kabupaten Tuban tanggal 4 Pebruari 2006 tentang Penyampaian Laporan Panitia Anggaran dan Pandangan Umum Fraksi-Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat daerah Kabupaten Tuban tentang Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2005 dan Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Bupati Akhir Tahun Anggaran 2005;
6. Rapat Peripurna Dewan Perwakilan Rakyat daerah Kabupaten Tuban tanggal 6 Pebruari 2006 tentang Jawaban Pemerintah tentang Laporan Panitia Anggaran dan Pandangan Umum Fraksi-Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat daerah Kabupaten Tuban tentang Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2005 dan Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Bupati Akhir Tahun Anggaran 2005;

7. Rapat Kerja Panitia Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat daerah Kabupaten Tuban dengan Tim Anggaran Eksekutif tanggal 8 Pebruari 2006 tentang Penuntasan Pembahasan terhadap Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2005 dan Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Bupati Akhir Tahun Anggaran 2005;
8. Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat daerah Kabupaten Tuban tanggal 10 Pebruari 2006 tentang Kesimpulan Panitia Anggaran dan Pendapat Akhir Fraksi-Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tuban terhadap Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2005 dan Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Bupati Akhir Tahun Anggaran 2005.

Laporan Pertanggung Jawaban akhir tahun anggaran 2005 ditetapkan di Tuban pada tanggal 15 Pebruari 2006 Oleh Ketua DPRD Kabupaten Tuban Marwan. Maksud dari LPJ akhir tahun anggaran 2005 adalah memberikan kejelasan tentang berbagai kebijakan dan upaya-upaya yang telah ditempuh dalam pelaksanaan tugas-tugas bidang Pemerintahan, Pembangunan dan Kemasyarakatan serta hasil-hasil yang telah dicapai selama satu tahun.

Pelaksanaan kebijakan pembangunan tahun 2005 bidang pekerjaan umum masih sama dengan tahun anggaran sebelumnya yang diarahkan untuk meningkatkan/perbaiki jalan dan jembatan yang menghubungkan antar kecamatan, perbaikan sarana dan prasarana persampahan, peningkatan, pengelolaan dan pelayanan kebersihan kota, penanggulangan banjir serta peningkatan kelancaran jaringan irigasi agar berfungsi teknis, sehingga mampu meningkatkan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Pelaksanaan kegiatan pembangunan Bidang Pekerjaan Umum secara keseluruhan pada Tahun Anggaran 2005 didukung dengan alokasi dana sebesar Rp.91.771.310.200,00 yang telah dilaksanakan dalam pembangunan lebih kurang 135 proyek. Khusus proyek

pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan adalah 112 proyek yang tersebar di 19 Kecamatan di Kabupaten Tuban dengan anggaran Rp.87.627.463.000,00.

Pemaparan LPJ Bupati Tuban tahun Anggaran 2005 sama dengan pemaparan LPJ pada tahun anggaran 2004. Berikut akan dipaparkan persebaran alokasi dan distribusi pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan pada tiap-tiap Kecamatan yang berada di Kabupaten Tuban untuk Tahun Anggaran 2005 adalah sebagai berikut:

Tabel 413
Realisasi Persebaran Alokasi dan Distribusi Pembangunan Bidang Pekerjaan Umum Berdasarkan Perda Kabupaten Tuban No. 9 Tahun 2004 dan Perda Kabupaten Tuban No. 8 Tahun 2005

No	Kecamatan	APBD 2005
1.	Kenduruan	4,091,115,500
2.	Bangilan	3,892,712,750
3.	Senori	4,375,778,125
4.	Singgahan	5,131,013,775
5.	Montong	4,596,933,000
6.	Parengan	4.164,569,000
7.	Soko	4,978,376,250
8.	Rengel	5,165,241,300
9.	Plumpang	4,137,806,950
10.	Widang	5,708,700,350
11.	Palang	2,316,092,700
12.	Semanding	3,744,755,550
13.	Tuban	3,300,862,500
14.	Jemu	1,843,432,860
15.	Merakurak	2,901,336,500
16.	Kerek	5,543,450,100
17.	Tambakboyo	2,838,887,425
18.	Jatirogo	4,819,487,400
19.	Bancar	3,389,717,500
20.	Grabagan	0

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban Bupati Tuban Akhir Tahun Anggaran 2005

Pelaksanaan pembangunan yang diprioritaskan pada jalan poros desa mulai tahun anggaran 2004, pada tahun anggaran 2005 ini masih diimplementasikan. Persebaran alokasi dan distribusi APBD 2005 cenderung tersebar pada semua kecamatan jika dibandingkan dengan alokasi dan distribusi APBD pada tahun anggaran 2002. seperti tampak pada tabel diatas dana APBD 2005 yang menyerap dana besar cenderung di kecamatan yang jauh dari ibu Kota Kabupaten seperti Kecamatan Kenduruan, Bangilan, Senori, Soko, Parengan, Montong. Pada wilayah Kecamatan Tuban yang merupakan ibukota kabupaten alokasi anggaran pembangunan infrastruktur cenderung berkurang 40% secara berturut-turut. Pengalihan alokasi anggaran ini untuk mendukung kebijakan Kepala Daerah untuk memprioritaskan pembangunan jalan poros desa di seluruh wilayah Kabupaten Tuban. Untuk mengetahui keseluruhan realisasi APBD 2005 dapat dilihat pada lampiran V. Realisasi anggaran untuk kegiatan prasarana jalan untuk tahun anggaran 2005 adalah sebesar Rp.86.527.463.000,00 atau sebesar 98,74% dari keseluruhan anggaran. Hasil yang dicapai dalam tahun anggaran 2005 ini jika dibandingkan dengan tahun 2004 adalah sebagai berikut:

Tabel 4 14
Perkembangan Kondisi Jalan Kabupaten Tuban Tahun 2004 dan 2005

No	Uraian	Satuan	Kodisi Jalan	
			2004	2005
1	Jalan Kabupaten dengan kondisi			
	- Baik	Km	707,70	719,00
	- Sedang	Km	12,48	7,12
	- Rusak	Km	4,82	-
	- Rusak Berat	Km	1,12	-
	Jumlah	Km	726,12	726,12

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban Bupati Tuban Akhir Masa Jabatan 2001-2006, Pemerintah Kabupaten Tuban, 2006, hlm.IV-267; data ini juga penulis lihat pada data Tuban dalam Angka BPS Kabupaten Tuban 2005.

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui antara tahun 2004 dan tahun 2005 terdapat perubahan kondisi jalan sebagai hasil dari pembangunan selama tahun anggaran 2005. Peningkatan kondisi jalan Kabupaten Tuban yang dalam keadaan baik adalah 11,30 meter, dengan demikian terdapat penambahan sebesar 1,59% dari tahun 2004. Kondisi jalan baik data yang ada adalah 719,00 m dari keseluruhan panjang jalan kabupaten 726,12 atau dapat dikatakan 99,03% kondisi jalan kabupaten Tuban baik. Pada pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan untuk jalan poros desa masih dilanjutkan sampai pada tahun anggaran 2005. Berikut adalah hasil dari pembangunan jalan poros desa selama satu tahun anggaran 2004:

Tabel 4.15
Kondisi Jalan Poros Desa di Kabupaten Tuban Tahun 2005

No	Uraian	Satuan	Kodisi Jalan	
			Th 2004	Th 2005
1	Jalan Poros Desa dengan kondisi			
	- Baik	Km	24,00	335,77
	- Sedang	Km	227,43	129,83
	- Rusak	Km	341,14	230,54
	- Rusak Berat	Km	89,71	11,16
	Jumlah	Km	682,28	707,30

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban Bupati Tuban Akhir Masa Jabatan 2001-2006, Pemerintah Kabupaten Tuban, 2006, hlm.IV-268.

Penanganan pembangunan jalan poros desa tahun anggaran 2005 telah banyak perubahan kemajuan. Kalau memperhatikan data tabel diatas jalan poros desa yang dalam kondisi baik sudah 335,77 km ini berarti sudah hampir separo jalan poros desa dalam kondisi baik yaitu 47,47% dari keseluruhan jalan poros desa. Pembangunan dalam bidang infrastruktur jalan khususnya jalan poros desa telah dapat dinikmati oleh masyarakat desa secara lebih luas. Kondisi yang demikian sejalan dengan pernyataan bahwa kebijakan pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan merupakan kebijakan yang dapat dirasakan secara langsung manfaatnya oleh masyarakat. Proyek pembangunan jalan poros desa tersebut masih akan dilanjutkan sampai dengan tahun anggaran 2006.

Berdasarkan uraian data diatas dapat dibuat ringkasan mengenai alokasi dan distribusi APBD yang berkenaan dengan pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan di Kabupaten Tuban berdasarkan tahun anggaran 2001-2005 . Fungsi dari ringkasan data alokasi dan distribusi tersebut adalah untuk mempermudah dalam melihat persebaran dana APBD tahun anggaran 2001-2005 pada tiap-tiap

kecamatan di Kabupaten Tuban. Berikut adalah ringkasan data alokasi dan distribusi APBD tahun anggaran 2001-2005 di Kabupaten Tuban:

Tabel 416
Ringkasan Alokasi dan Distribusi APBD Bidang Pekerjaan Umum
Tahun Anggaran 2001-2005 di Kabupaten Tuban

Kecamatan	APBD 2001	APBD 2002	APBD 2003	APBD 2004	APBD 2005	Jumlah
1. Kenduruan	707,063,000	861,809,000	3,303,661,000	4,196,766,355	4,091,115,500	13,160,414,855
2. Bangilan	269,100,000	695,554,000	2,432,230,000	4,665,983,275	3,892,712,750	11,955,580,025
3. Senori	760,730,000	1,070,161,000	2,696,146,000	6,100,289,900	4,375,778,125	15,003,105,025
4. Singgahan	269,005,000	348,828,000	2,886,709,000	4,223,422,650	5,131,013,775	12,858,978,425
5. Montong	537,035,000	556,350,000	1,630,962,000	1,690,503,740	4,596,933,000	9,011,783,740
6. Parengan	887,966,500	389,944,000	1,845,159,000	3,451,151,200	4,164,569,000	10,738,789,700
7. Soko	624,390,000	1,410,932,000	3,221,874,500	5,018,918,650	4,978,376,250	15,254,491,400
8. Rengel	871,965,000	858,901,000	3,655,325,000	2,641,267,370	5,165,241,300	13,192,699,670
9. Plumpang	198,900,000	475,750,000	2,221,000,000	1,720,750,000	4,137,806,950	8,754,206,950
10. Widang	1,144,675,000	553,726,000	3,018,458,000	2,323,289,000	5,708,700,350	12,748,848,350
11. Palang	766,296,000	318,307,000	4,429,200,000	2,305,998,000	2,316,092,700	10,135,893,700
12. Semanding	350,940,000	1,271,951,000	3,945,146,000	2,924,764,330	3,744,755,550	12,237,556,880
13. Tuban	113,200,000	5,965,868,000	7,822,288,045	5,868,463,695	3,300,862,500	23,070,682,240
14. Jenu	399,300,000	677,790,000	3,236,812,000	3,176,199,885	1,843,432,860	9,333,534,745
15. Merakurak	252,698,000	422,080,000	4,121,007,045	3,409,164,830	2,901,336,500	11,106,286,375
16. Kerek	924,050,000	1,405,829,000	4,960,552,000	6,050,160,530	5,543,450,100	18,884,041,630
17. Tambakboyo	511,779,500	702,299,000	2,098,325,500	3,456,736,390	2,838,887,425	9,608,027,815
18. Jatirogo	799,509,910	1,070,191,000	5,992,400,000	5,113,074,696	4,819,487,400	17,794,663,006
19. Bancar	270,500,000	459,323,000	5,193,838,500	4,483,548,496	3,389,717,500	13,796,927,496
20. Grabagan	0	0	0	0	0	0

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban Bupati Tuban Akhir Tahun Anggaran 2001-2005

Memperhatikan data diatas alokasi dan distribusi APBD tahun anggaran 2001-2005 paling besar adalah kecamatan Kota Tuban yang merupakan ibukota kabupaten. Kepala Daerah selalu membuat program dan proyek yang berkaitan dengan pembangunan fisik di Kecamatan Tuban selama masa jabatan 2001-2005 sebagai wujud yang nampak dari pada hasil pembangunan. Daerah kecamatan yang menyerap dana APBD yang besar setelah Kecamatan Tuban adalah Kecamatan Kerek, Jatirogo, Senori, Kenduruan, Singgahan, Widang, Bangilan. Terserapnya dana yang cukup besar karena pada wilayah kecamatan tersebut

karena prioritas pembangunan pada tahun anggaran 2004-2006 adalah untuk membangun jalan poros desa. Pada wilayah tersebut sarana infrastruktur jalannya masih buruk sehingga menyerap dana yang besar dari APBD. Selanjutnya berikut akan disajikan hasil pembangunan prasarana infrastruktur jalan dan jembatan selama pembangunan tahun anggaran 2001-2005:

Tabel 4.17
Ringkasan Hasil Realisasi Alokasi dan Distribusi APBD Bidang Pekerjaan Umum Tahun Anggaran 2001-2005 Pembangunan Jalan Kabupaten di Kabupaten Tuban

No	Kondisi Jalan	2001	2002	2003	2004	2005
1	Baik	384,84	429,60	538,02	707,70	719,00
2	Sedang	132,18	188,97	124,14	12,48	7,12
3	Rusak	113,85	98,11	58,82	4,82	0
4	Rusak Berat	95,25	9,44	5,14	1,12	0
	Total	725,12	725,12	725,12	725,12	725,12

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban Bupati Tuban Akhir Tahun Anggaran 2001-2005

Membaca tabel diatas pada pembangunan jalan kabupaten selama tahun anggaran 2001-2005 dapat dikatakan berhasil. Berdasarkan data tertulis tersebut hasil realisasi pembangunan jalan kabupaten 98% dalam kategori baik. Pola pembangunan yang diprioritaskan pada pada pembangunan fisik adalah suatu model kebijakan pembangunan yang langsung dapat dilihat dan dirasakan masyarakat. Berikut dipaparkan kondisi jalan poros desa selama tahun anggaran 2001-2005:

Tabel 4.18
Ringkasan Hasil Realisasi Alokasi dan Distribusi APBD Bidang Pekerjaan Umum Tahun Anggaran 2001-2005 Pembangunan Jalan Poros Desa di Kabupaten Tuban

No	Kondisi Jalan	2001	2002	2003	2004	2005
1	Baik	0	0	0	24,00	335,77
2	Sedang	0	0	0	227,43	129,83
3	Rusak	0	0	0	341,14	230,54
4	Rusak Berat	0	0	0	89,71	11,16
	Total				682,28	707,30

Sumber data: Dinas Kimpraswil Kabupaten Tuban 2006

Jalan poros desa secara umum sangat diperlukan dalam mendukung mobilitas ekonomi, sosial pada masyarakat. Oleh karenanya prioritas pembangunan jalan poros desa disambut dengan baik oleh warga. Pelaksanaan prioritas pembangunan jalan poros desa ini dimulai pada tahun anggaran 2004 dan direncanakan untuk tetap menjadi prioritas pembangunan sampai dengan tahun anggaran 2006. Berdasarkan tabel diatas sampai dengan tahun anggaran 2005 jalan poros desa yang dalam kondisi baik 53% dari total panjang jalan poros desa. Implikasi dari pembangunan jalan poros desa ini tentunya menyenangkan warga masyarakat yang hidup di pedesaan dimana sebelumnya belum tersentuh pembangunan infrastruktur jalan seperti pada tahun anggaran 2004 dan 2005. Pilihan kebijakan pembangunan infrastruktur jalan dimana salah satu sisi menyenangkan warga, kalau dilihat dari sisi ekonomi dan politik sangat menguntungkan kepala daerah yang sedang memerintah dimana pertama popularitas kepala daerah meningkat dengan hasil pembangunan yang terlihat dan dapat dirasakan langsung oleh masyarakat, kedua secara ekonomi model pembangunan yang memprioritaskan pembangunan fisik mendatangkan

keuntungan berupa materi bagi pihak yang melaksanakan proyek pembangunan tersebut, ketiga kepala daerah dapat mengklaim bahwa hasil pembangunan tersebut semata-mata adalah bagian dari prestasi kepemimpinannya dengan melupakan birokrasi yang mendukungnya, keempat kebijakan tersebut dapat mendekatkan kepala daerah dengan pemilik modal yaitu para kontraktor yang dilain waktu dapat mendukung kembali kepala daerah saat pencalonan pada periode ke II.



BAB V**IMPLIKASI ALOKASI DAN DISTRIBUSI APBD 2001-2005 DENGAN
PEROLEHAN SUARA PADA PILKADA 2006**

Pembangunan yang dilaksanakan Kepala Daerah dengan berpedoman pada APBD dan Perubahan APBD yang disusun setiap tahun akan membawa perubahan. Perubahan tersebut merupakan bentuk dari terjemahan visi dan misi Kepala Daerah untuk mensejahterakan masyarakat. Visi dan misi merupakan janji yang disampaikan pada saat pencalonan Kepala Daerah. Terjemahan visi dan misi Kepala Daerah saat mendapat kepercayaan memerintah ada dalam rencana strategis daerah. Rencana strategis daerah untuk dapat dilaksanakan setiap tahunnya ditetapkan APBD dan Perubahan APBD agar bisa diaplikasikan dalam bentuk program dan proyek pembangunan.

Hasil-hasil pembangunan akan membawa tanggapan masyarakat akan keberhasilan atau kegagalan atas kepemimpinan Kepala Daerah. Perubahan yang terjadi sebagai hasil dari adanya pembangunan didalam masyarakat baik berupa fisik maupun non fisik merupakan wujud nyata dari kemampuan kepala daerah dalam menjalankan visi dan misinya. Terdapat dua pilihan atas tanggapan masyarakat akan kepemimpinan seorang Kepala Daerah yakni meningkatnya kepercayaan atau sebaliknya.

Perubahan yang terjadi sebagai bagian dari adanya pembangunan akan berpengaruh pada proses suksesi Pilkada. Agenda pemerintah berupa pilkadal telah ditetapkan melalui Undang-Undang No 32 tahun 2004 dan PP No 6 tahun

2005. Keberhasilan dalam pembangunan yang dilaksanakan oleh Kepala Daerah menjadi salah satu penentu kemenangan dalam pilkada. Proses pilkada langsung dimana masyarakat bebas memilih Kepala Daerah memerlukan bukti nyata kemampuan calon Kepala Daerah dan tidak sekedar janji-janji politik. Kondisi yang demikian menempatkan calon incumbent membuktikan kemampuannya dalam memimpin pemerintahan melalui hasil-hasil pembangunan yang telah dijalankan pada pemerintahan periode pertama.

Pada bab ini akan disajikan informasi yang diperoleh dari wawancara dengan informan berkaitan dengan Tanggapan Masyarakat Terhadap Kepemimpinan Kepala Daerah Periode 2001-2006 dan Pembangunan 2001-2005 dan Implikasinya Pada Perolehan Suara Pilkada 2006. Lebih jelasnya berikut akan dipaparkan secara keseluruhan bagian-bagian diatas dalam paparan empat sub bab.

5.1 Tanggapan Masyarakat Terhadap Kepemimpinan Kepala Daerah Periode 2001-2006

Kepemimpinan Kepala Daerah dalam menjalankan pemerintahan pada suatu wilayah kabupaten/kota dimata masyarakat/warganya akan berbeda-beda. Tanggapan ini sebagai respon atas hasil pembangunan, perilaku Kepala Daerah dan keluarga, bentuk kepemimpinan dan faktor lainnya selama satu periode (5 tahun) pemerintahan. Pada posisi ini seorang Kepala Daerah menjadi publik figur dimata warga masyarakatnya.

Tanggapan warga masyarakat kabupaten Tuban terhadap kepemimpinan Bupati Haeny Relawati Rini Widyastuti periode 2001-2005 sangat beragam. Berbagai tanggapan ini merupakan bentuk dari kepuasan dan kekecewaan warga atas kepemimpinan Haeny Relawati Rini Widyastuti. Tanggapan masyarakat ini sebagaimana diungkapkan oleh Edy Siswanto tokoh masyarakat Kecamatan Bancar Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...Kalau sebagai warga.. kelihatannya kepemimpinannya, memang orang pintar ya bagus lah sedikit ada kekurangannya kelihatannya masih ada pengaruh dari luar dalam arti kebimbangan dalam satu kepemimpinan itu masih disetir dari orang lain...”¹

Pendapat lain diungkapkan oleh Bambang Irawan tokoh masyarakat Kecamatan Jatirogo Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...melihat hasil-hasil pembangunan yang ada pada kepemimpinan Bupati Haeny ini bagus ya...kita lihat yang kelihatan jalan-jalan mulus hot mix semua sampai desa-desa...tapi yang namanya orang banyak ya ada yang senang..ya ada yang nggak senang, tapi menurut saya keberhasilan bupati ini ya..jalan-jalan jadi bagus gitu mas...”²

Pendapat yang kurang lebih sama disampaikan oleh Eko Suroto tokoh masyarakat Kecamatan Parengan Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...Bupati Haeny ini memberi bantuan rehap sekolah...memperbaiki jalan yang menghubungkan antar desa yang sebelumnya jalannya berbatu sing gedene sak gajah-gajah...meski kemarin terjadi bakar-bakaran di pendopo...”³

¹ Wawancara dengan Edy Siswanto, Tokoh Masyarakat Kec. Bancar Kabupaten Tuban, 21 Mei 2007

² Wawancara dengan Bambang Irawan., Tokoh Masyarakat Kec. Jatirogo Kabupaten Tuban, 22 Mei 2007

³ Wawancara dengan Eko Suroto., Tokoh Masyarakat Kec. Parengan Kabupaten Tuban, 24 Mei 2007

Tanggapan lain diungkapkan Mashudi tokoh masyarakat Kecamatan Rengel Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...kepemimpinan Bupati Haeny kalau dilihat secara hasil pembangunan fisik memang bagus, tapi melihat sisi yang lain seperti pelayanan, ijin itu masih kurang. Terlebih pada tender....”⁴

Tanggapan atas kepemimpinan Bupati Haeny Relawati Rini Widyastuti juga diungkapkan oleh Kirno anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP sebagai berikut:

“...secara umum kepemimpinan kepala daerah yang sekarang bagus, cuma namanya manusia itu tidak lepas dari kekurangan, tidak lepas dari kekhilafan cuma ya itu... ya seorang kepala daerah itu seharusnya lebih banyak menjalin komunikasi kebawah dengan warganya saya melihat bupati saat ini itu seakan-akan pola-pola dalam pemerintahannya seperti raja lah bukan sebagai seorang bupati ya... gelem ga gelem yo kudu ngene... bisa jenengan tanya ke Kepala Dinas e sampai opo iku wonge bener-bener begitu... karena saya melihat dalam pemerintahan banyak dari kepala dinas tersebut yang sambat. Tidak hanya rakyatnya, tidak hanya DPRDnya tetapi juga kepala dinasnya juga sambat. Dalam hal apapun seakan-akan satu pintu, saya melihatnya yang namanya pembangunan bisa kita rasakan semenjak dipegang ya bagus, dari fisik saya melihat ya bagus cuma ya itu tadi kepala daerah kurang menjalin komunikasi yang baik dengan rakyatnya...”

Berdasarkan informasi diatas dapat diketahui bahwa keberhasilan Kepala Daerah Haeny Relawati Rini Widyastuti dalam menjalankan pembangunan khususnya infrastruktur jalan dan jembatan dinilai bagus oleh masyarakat. Namun demikian ada juga pihak-pihak yang merasa dirugikan atas kebijakan yang dijalankan oleh bupati Haeny Relawati Rini Widyastuti dalam beberapa bidang seperti perijinan, tender hal ini sebagaimana diungkapkan juga oleh Sugondo tokoh masyarakat Kecamatan Widang Kabupaten Tuban sebagai berikut:

⁴ Wawancara dengan Mashudi, Tokoh Masyarakat Kec. Rengel Kabupaten Tuban, 25 Mei 2007

“...saya itu punya usaha pengilingan batu sudah lama mengajukan ijin usaha tapi tidak keluar-keluar...padahal syarat-syarat sudah saya penuhi tapi entah kenapa ijinnya tidak keluar-keluar...meski begitu usaha tetap saya jalankan karena keluarga saya juga butuh makan...”⁵

Tanggapan lain diungkapkan oleh pernyataan Miyadi anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FKB sebagai berikut:

“...sampai sekarang rumah sakit NU belum mendapatkan ijin, itu yang berada dibelakang kantor dewan. Selama ini kepala daerah kan tidak mau melihat hal itu..., mbok yo o.. diberikan kemudahan didalam perijinan sehingga apa, nanti bisa banyak investor yang masuk, kalau banyak investor yang masuk berarti perekonomian di Kabupaten Tuban bisa berkembang, otomatis bisa mengembangkan potensi daerah...”⁶

Pendapat lain yang menyatakan kekecewaan pada kepemimpinan Bupati Haeny Relawati Rini Widyastuti diungkapkan oleh Bambang Sutrisno Kontraktor Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...jamannya Bupati Haeny ini agak susah dapat tender, proyek yang skala besar sudah pasti kena kelompoknya... kita hanya kebagian pekerjaan yang nilainya kecil saja...sekarang memang lain, dulu kalau jamannya pak Hindarto lelang lebih terbuka dan transparan siapa yang menang tender terbuka, sekarang bologoloan...”⁷

Pernyataan sumantri ini diperkuat dengan pernyataan Kirno, anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP yang mendapat aduan dari beberapa kontraktor sebagai berikut:

“...sebagai wakil rakyat ya saya mendapat masukan dari rekanan-rekanan “aku ngga tahu kebagian opo-opo pak-pak...aku tulong

⁵ Wawancara dengan Sugondo, Tokoh masyarakat Kec. Widang Kabupaten Tuban, 25 Mei 2007

⁶ Wawancara dengan Miyadi, anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FKB, 8 Juni 2007

⁷ Wawancara dengan Bambang Sutrisno, Kontraktor Kabupaten Tuban, 15 Juni 2007

piye..” yo pancet tender terbuka. “tapi piye maneh urung tender wis di dok, wis ono isine kabeh...”⁸

Tanggapan masyarakat atas kepemimpinan bupati Haeny Relawati Rini Widyastuti sangat beragam. Kalau pada paparan sebelumnya diketahui bahwa Bupati Haeny Relawati Rini Widyastuti berhasil dalam menjalankan pembangunan fisik terutama jalan dan jembatan, rehap sekolah pada pendapat masyarakat lain banyak yang kecewa pada pelayanan perijinan usaha dan masalah tender proyek. Proyek yang nilainya skala milyar sudah dapat dipastikan dikerjakan oleh kelompok dari kontraktor suami dari Bupati Haeny Relawati Rini Widyastuti. Kebijakan yang demikian menyebabkan kerugian pihak lain karena kurang terbuka dalam menjalankan tender proyek. Pada saat menjelang pilkada terdapat fenomena yang unik dalam kaitannya dengan proyek pembangunan di Kabupaten Tuban seperti yang diungkapkan oleh Maryanto Kontraktor Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...begini mas, semenjak dipegang bupati ini susah dapat tender kalau tidak dekat. Jadinya untuk bertahan kita ya ikut ngesup dalam proyek yang besar, seperti ngesup watune, pedel...apalagi menjelang pilkada kemarin banyak pemain baru orang-orangnya bu Haeny...”⁹

Pendapat ini juga diungkapkan oleh Kirno, anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP sebagai berikut:

“...terus saat ini ngetrennya adalah menjelang pilkada kemarin pimpinan-pimpinan kecamatan partai Golkar itu semua didirikan CV ya mendapatkan garapan kabeh kalau begitu, pimpinan cabang PAC ... memang tidak semua tapi rata-rata dikasih proyek...”¹⁰

⁸ Wawancara dengan Kirno, anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP, 12 Juni 2007

⁹ Wawancara dengan Maryanto, Kontraktor Kabupaten Tuban, 13 Juni 2007

¹⁰ Wawancara dengan Kirno, anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP, 12 Juni 2007

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa terdapat beberapa pimpinan PAC Partai Golkar yang mendirikan badan usaha berupa CV dan mendapatkan proyek pemerintah khususnya proyek pembangunan fisik. Pada fenomena ini dapat dikatakan terdapat keterkaitan antara kebijakan publik dengan proses politik. Pada saat menjelang pilkada Kepala Daerah dalam usahanya untuk tetap mendapat dukungan dari partai kendaraanya maka memberikan keuntungan kepada pimpinan cabang partai Golkar untuk mendapatkan proyek pemerintah.

5.2 Pembangunan 2001-2005 dan Implikasinya Pada Perolehan Suara Pilkada 2006

Pilkada atau pemilihan kepala daerah langsung pada tingkat kabupaten/kota provinsi dan pusat merupakan agenda pemerintah yang sudah dilaksanakan serentak di seluruh wilayah Indonesia sejak Juni 2005 sebagai bagian dari komitmen pelaksanaan Undang-Undang No 32 tahun 2004 dan PP No 6 tahun 2005. Kerangka demokrasi dijadikan landasan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Semua kepala daerah dan kepala negara dipilih langsung oleh rakyat. Kedudukan rakyat yang pada periode sebelumnya hanya sebagai penonton dalam pemilihan kepala daerah dan kepala negara saat ini menjadi pemain utama dalam pemilihan kepala daerah. Sebaliknya legislatif yang sebelumnya sebagai pemain dalam menentukan kepala daerah dan kepala negara posisinya digantikan oleh rakyat. Proses ini merupakan proses lanjut kerangka kelembagaan di dalam berdemokrasi.

Bentuk sistem pemilihan yang demikian secara tidak langsung mensyaratkan calon kepala daerah yang sudah dikenal masyarakat dan sudah terbukti kemampuannya dalam menjalankan kepemimpinan. Pada proses pemilihan kepala daerah langsung calon-calon yang mengajukan diri dan dukung partai politik harus dekat dengan masyarakat karena merekalah penentu kemenangan dalam pemilihan. Pendapat beberapa informan mengenai keterkaitan pembangunan dengan pemenangan pilkada seperti yang disampaikan oleh Winoto tokoh masyarakat Kecamatan Tambakboyo Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...Kelihatannya secara pribadi ada .. ada hubungannya. Sebagai warga kita senang kalau kita bisa merasakan pembangunan ya..contohnya jalan begitu...untuk urusan kistrus obong-obongan seperti kemarin kita ndak terlalu peduli, wong cari makan saja susah malah gelut...”¹¹

Pendapat lain diungkapkan oleh Muntari tokoh masyarakat Kecamatan Bangilan Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...kita yang ada di Bangilan ini batu kali ini lho mas pembangunan sampai sini utamanya jalan. Sebelum-sebelumnya yang di Tuban saja yang pembangunannya. Sopo sing gak seneng saiki naendi-endi nganggo sepeda lancar..mau ke Tuban ke desa sebelah...jadi kalau menurut saya pribadi keterkaitan hasil pembangunan bupati haeny dengan kemenangannya itu ada...tapi saya ndak tahu persis ya...masyarakat sini itu seneng kalau melihat jalan-jalan yang bagus...”¹²

Informasi lain juga diungkapkan oleh Moch. Sholeh tokoh masyarakat Kecamatan Kenduruan Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...jenengan melihatnya pada politisnya ya... kalau politisnya jelas masalahnya masyarakat sopo sing ga seneng ratane ngarepe omah

¹¹ Wawancara dengan Winoto Resuko, Tokoh masyarakat Kec. Tambakboyo Kabupaten Tuban, 21 Mei 2007.

¹² Wawancara dengan Muntari . Tokoh masyarakat Kec. Bangilan Kabupaten Tuban, 19 Juni 2007

dibangun apik, ngga tahu itu masyarakat duite sopo, wis ga ngerti kuwi duwite sopo-sopo sing penting saiki dirupakno bangunan na ngarepe omah...¹³

Berdasarkan pendapat informan diatas dapat diketahui bahwa hasil-hasil pembangunan dapat juga menjadi salah satu faktor pendukung calon kepala daerah incumbent. Calon kepala daerah meskipun bisa menang dan juga bisa kalah dalam suatu pemilihan langsung pilkada setidaknya mempunyai modal untuk mendapat simpati masyarakat dari hasil-hasil pembangunan yang telah dilakukan selama lima tahun menjabat. Namun demikian keberhasilan dalam pembangunan bukanlah faktor tunggal penentu kemenangan, masih banyak faktor lain yang menentukan calon kepala daerah dalam usaha memenangkan pilkada seperti yang diungkapkan oleh Agus Susilo tokoh masyarakat Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...kalau dikatakan terpilihnya kembali atau tidak terpilih kembali bupati pada pilkada dikaitkan hanya dari satu faktor keberhasilan pembangunan setelah pemerintahan kemarinnya itu masih belum, karena faktor-faktor bupati incumbent terpilih kembali tidak bisa faktor tunggal yaitu hanya prestasi kemarin, banyak hal yang berpengaruh disitu bisa jadi ada calon bupati itu kalau ingin jadi lagi pada periode kedua membuat langkah-langkah jalan pintas juga, tatkala prestasi kurang bisa dinilai oleh masyarakat kurang bisa mendongkrak popularitasnya dia akan segera membuat short cut misalkan bisa money politik, jangan dibiasakan money politik itu ada ada atau tidak ya, sing penting money politik itu ada tapi tak bisa dibuktikan... Jadi semua power di masyarakat digunakan...tapi setidaknya prestasi itu memang mempengaruhi tapi bukan satu-satunya, jawabnya berpengaruh tapi tidak satu-satunya,... lha ununnya begitu... prestasi itu berpengaruh, minimal orang akan berkomentar bupatine apik ... dipilih maneh ae... itu minimal sudah muncul...dengan demikian setidaknya calon bupati tersebut lebih ringan melangkah dari pada kalau prestasinya buruk...¹⁴

¹³ Wawancara dengan Moch. Sholeh, Tokoh masyarakat Kec. Kenduruan Kabupaten Tuban, 19 Juni 2007

¹⁴ Wawancara dengan Agus Susilo, Tokoh Masyarakat Kec. Tuban Kabupaten Tuban, 4 Juni 2007

Pendapat lain diungkapkan oleh Kirno anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP sebagai berikut:

“...yang jelas birokrasi masih dimanfaatkan, masalahnya aturannya kemarin kan tidak harus melepaskan jabatan dulu sebelum Pilkada, kan otomatis dia masih sebagai Bupati. Dia masih memegang tampuk pemerintahan yang memegang kendali di pemerintahan otomatis birokrasi mulai dari kepala desa, perangkat-perangkat desa sampai kecamatan otomatis sedikit banyak kan masih dikendalikan oleh Bupati. Birokrasi menjadi mesin penggerak bupati juga dalam pilkada...”¹⁵

Sebagian masyarakat dalam menentukan pilihan pada pilkada biasanya melihat hasil-hasil yang telah dicapai, hal ini seperti yang diungkapkan oleh Darmadi tokoh masyarakat Kecamatan Kerek Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...masyarakat itu biasanya melihat hasil ya... terus pemerintahan saat ini hasilnya yang paling kelihatan kan pembangunan jalan sampai pelosok-pelosok, yang jelas masyarakat itu melihat hasil yang ditampakkan oleh pemerintahan selama 2001-2006 dalam kurun 4-5 tahunlah kan tahun terakhir untuk pilkada jadi yang dinilai masyarakat itu biasanya yang dilakukan pada tahun 1, ke 2, ke 3, ke 4 atau kelima, ...ukuran masyarakat bisa sekenanya dan subyektif sekali, pokoknya kalau dinilai masyarakat tidak membawa perubahan apa-apa biasanya mereka bersikap negatif sehingga mereka akan berpendapat wis bupatine gak main, wis bupatine gak genah sehingga bisa jadi pengaruh, kalau demikian ini bisa dilihat calon bupati tersebut bisa mendapat simpatik masyarakat atau tidak...”¹⁶

Simpatik masyarakat muncul jika hasil pembangunan dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat seperti ungkapan Muchsin tokoh masyarakat Kecamatan Merakurak Kabupaten Tuban sebagai berikut:

“...Prestasi itu sering diartikan sering bantu masyarakat melalui program pemerintah melalui jajaran birokrasinya misalkan begini

¹⁵ Wawancara dengan Kirno, anggota DPRD Kabupaten Tuban dari FPDIP, 12 Juni 2007

¹⁶ Wawancara dengan Darmadi, Tokoh Masyarakat Kec. Kerek Kabupaten Tuban, 23 Mei 2007

jajaran birokrasi kan atas intruksi bupati sangat peduli masyarakat dengan program-programnya bahkan dinas-dinas itu program-program prioritasnya untuk masyarakat entah sektor ekonomi, pendidikan atau sarana dan prasarana fisik jalan dan bangunan tatkala itu diperhatikan dianggap prestasi. Dimata masyarakat pemerintahan yang dianggap bagus itu mereka yang bisa memberi manfaat secara langsung bagi masyarakat... langsung itu artinya yang bisa mereka lihat tiap hari yang paling besar dimata masyarakat itu ndak ruwet-ruwet sing ketok moto bendino seperti jalan, tidak banjir, sistem drainase di jalan itu bagus kalau jalan-jalan itu rusak masyarakat akan cepat komentar jelas bupatinya korup duitnya dibuat apa, padahal belum tentu bupati punya prioritas lain...¹⁷

Informasi diatas dapat kita lihat bahwa hasil pembangunan kepala daerah selama 5 tahun tidak bisa dijadikan patokan sebagai faktor tunggal kemenangan dalam pilkada. Ada faktor-faktor lain yang dapat berpengaruh pada kemenangan kepala daerah incumbent pada pencalonan periode kedua. Faktor tersebut diantaranya adalah money politik dan pemanfaatan birokrasi. Money politik adalah fenomena yang ada dalam pilkada akan tetapi sangat sulit untuk dibuktikan. Begitu juga pada power dengan memanfaatkan birokrasi sangat efektif sebagai motor pemenangan calon bupati incumbent.

Simpati masyarakat kepada calon kepala daerah incumbent menurut informasi diatas diperoleh kalau kebijakan-kebijakan pemerintah dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat. Kebijakan ini diantaranya seperti pembangunan jalan, tidak banjir, sistem drainase, perbaikan pendidikan dan sarannya. Informasi ini menguatkan pendapat sebelumnya bahwa keberhasilan pembangunan yang dilakukan kepala daerah merupakan salah satu faktor penentu

¹⁷ Wawancara dengan Muchsin. Tokoh Masyarakat Kec. Merakurak Kabupaten Tuban, 23 Mei 2007

calon kepala daerah incumbent menang tapi bukan satu-satunya. Berikut adalah tabel perolehan suara hasil pilkada 27 April 2006 pada tiap-tiap kecamatan:

Table 5.1
Rekapitulasi Hasil Perhitungan Suara Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2006

No	Perolehan Suara Per Kecamatan	Nama Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2006	
		Dra. Hj. Haeny Relawati Rini Widyastuti M.Si dan Drs Lilik Soehardjono (HELI)	Ir. H. Noor Nahar Hussein M.Si dan Go Tjong Ping (NOGO)
1.	Tuban	14.902	31.814
2.	Merakurak	10.491	22.250
3.	Kerek	19.870	16.762
4.	Montong	14.384	15.283
5.	Palang	17.049	26.521
6.	Plumpang	18.384	21.739
7.	Widang	14.093	12.119
8.	Semanding	19.125	34.654
9.	Rengel	17.790	14.047
10.	Soko	31.520	15.253
11.	Parengan	23.445	7.431
12.	Singgahan	13.814	7.325
13.	Senori	15.748	5.372
14.	Bangilan	15.904	7.057
15.	Kenduruan	11.410	3.884
16.	Jenu	8.207	20.234
17.	Tambakboyo	9.834	12.698
18.	Bancar	18.093	15.534
19.	Jatorogo	20.475	8.949
20.	Grabagan	13.267	6.634
	Jumlah	327.805	305.560

Sumber: Komisi Pemilihan Umum daerah Kabupaten Tuban Tahun 2006

Berdasarkan data diatas dari 20 wilayah kecamatan di Kabupaten Tuban 12 kecamatan dimenangkan oleh pasangan Haeny Relawati Rini Widyastuti dan Lilik Soehardjono selebihnya 8 kecamatan lain oleh Noor Nahar Hussein dan Go Tjong Ping. Selisih perolehan suara diantara dua pasang calon kepala daerah hasil pilkada 27 April 2006 adalah 22245 suara. Wilayah kecamatan yang dimenangkan pasangan calon Haeny Relawati Rini Widyastuti dan Lilik Soehardjono kalau memperhatikan letak geografis wilayah Kabupaten Tuban adalah berada di

pinggiran yaitu antara lain Kecamatan Kerek, Widang, Rengel, Soko, Parengan, Singgahan, Senori, Banggilan, Kenduruan, Bancar, Jatirogo dan Grabagan.; selebihnya adalah wilayah Kecamatan yang dimenangkan pasangan Noor Nahar Hussein dan Go Tjong Ping.

Apabila mencermati wilayah Kecamatan yang dimenangkan pasangan calon Haeny Relawati Rini Widyastuti dan Lilik Soehardjono dengan kebijakan alokasi dan distribusi APBD pada tahun anggaran 2001-2005 khususnya pada pembangunan infrastruktur transportasi memang terdapat keterkaitan. Pelaksanaan pembangunan infrastruktur transportasi sampai pada pelosok desa dimana menyerap alokasi dana APBD yang cukup besar berpengaruh pada peningkatan suara. Meski begitu faktor pilihan kebijakan berupa kebijakan pembangunan infrastruktur transportasi bukan merupakan faktor tunggal. Untuk lebih jelasnya berikut adalah rekapitulasi realisasi alokasi dan distribusi APBD tahun anggaran 2001-2005 dengan perolehan suara dalam pilkada di Kabupaten Tuban tahun 2006:

Table 5.2
Rekapitulasi Realisasi Alokasi dan Distribusi APBD Tahun Anggaran
2001-2005 dengan Perolehan Suara dalam Pilkada
di Kabupaten Tuban Tahun 2006

Kecamatan	Jumlah Alokasi dan Distribusi APBD 2001-2005	Dra. Hj. Haeny Relawati Rini Widyastuti M.Si dan Drs Lilik Soehardjono (HELI)	Ir. H. Noor Nahar Hussein M.Si dan Go Tjong Ping (NOGO)
1. Kenduruan	13.160.414,855	11,410	3,884
2. Bangilan	11.955.580,025	15,904	7,057
3. Senori	15.003.105,025	15,748	5,372
4. Singgahan	12.858.978,425	13,814	7,325
5. Montong	9.011.783,740	14,384	15,283
6. Parengan	10.738.789,700	23,445	7,431
7. Soko	15.254.491,400	31,520	15,253
8. Rengel	13.192.699,670	17,790	14,047
9. Plumpang	8.754.206,950	18,384	21,739
10. Widang	12.748.848,350	14,093	12,119
11. Palang	10.135.893,700	17,049	26,521
12. Semanding	12.237.556,880	19,125	34,654
13. Tuban	23.070.682,240	14,902	31,814
14. Jenu	9.333.534,745	8,207	20,234
15. Merakurak	11.106.286,375	10,491	22,250
16. Kerek	18.884.041,630	19,870	16,762
17. Tambakboyo	9.608.027,815	9,834	12,698
18. Jatirogo	17.794.663,006	20,475	8,949
19. Bancar	13.796.927,496	18,093	15,534
20. Grabagan	0	13,267	6,634
	Jumlah	327,805	305,560

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban APBD 2001-2005 dan Komisi Pemilihan Umum daerah Kabupaten Tuban Tahun 2006, diolah

Membaca tabel 5.2 diatas wilayah pemenangan pasangan calon Haeny Relawati Rini Widyastuti dan Lilik Soehardjono seperti yang sudah diungkapkan diatas pada Kecamatan Kerek, Widang, Rengel, Soko, Parengan, Singgahan, Senori, Banggilan, Kenduruan, Bancar, Jatirogo dan Grabagan yang secara geografis berada di pinggiran kabupaten. Dana yang diserap untuk implementasi kebijakan pembangunan infrastruktur transportasi tersebut rata-rata diatas 10 M.

Pada wilayah kecamatan yang disebut diatas rata-rata masyarakatnya tinggal di desa dan bermata pencaharian sebagai petani. Tingkat pendidikan dan pengalaman serta pengetahuan warga juga mempengaruhi dalam menentukan pilihan. Namun demikian adanya wujud nyata hasil pembangunan tetap menjadi pertimbangan.

Melihat besarnya alokasi dana pada wilayah yang dimaksud, kemenangan kembali calon incumbent di Kabupaten Tuban salah satunya dipengaruhi oleh hasil pembangunan yang dapat dirasakan masyarakat utamanya pembangunan fisik transportasi. Keberhasilan dalam mewujudkan pembangunan transportasi menyenangkan warga sehingga kepala daerah mendapat simpati masyarakat yang berada di wilayah kecamatan pinggiran kabupaten. Untuk menjelaskan kekalahan pasangan incumbent tersebut di Kecamatan Tuban dan kecamatan sekitar kota yang secara dana APBD juga banyak dikucurkan untuk pembangunan, akan tetapi terdapat faktor lain yang mempengaruhi pilihan pada pilkada yaitu adanya pengaruh pandangan negatif atas suami kepala daerah. Pandangan negatif ini muncul terkait dengan alokasi dan distribusi pelaksana proyek pembangunan fisik salah satunya. Pandangan negatif ini bahkan mempengaruhi perolehan suara calon Haeny Relawati Rini Widyastuti dan Lilik Soehardjono di wilayah seluruh kecamatan yang dekat dengan kota kabupaten. Terdapat perbedaan pandangan dalam menentukan pilihan yang menyebabkan terpilihnya kembali calon kepala daerah incumbent

BAB VI

UPAYA MEMPERTAHANKAN KEKUASAAN MELALUI KEBIJAKAN PUBLIK

Pada bagian ini akan dibahas bagaimana upaya mempertahankan kekuasaan melalui kebijakan publik. Untuk menganalisis data ini akan mengacu pada teori-teori yang ada pada kerangka pemikiran teoritik dalam bab sebelumnya tanpa mengesampingkan munculnya temuan menarik lain diluar kerangka pemikiran.

6.1 Kekuasaan Politik

Upaya mempertahankan kekuasaan melalui kebijakan publik merupakan salah satu bentuk cara pandang politik dilihat dari segi kekuasaan. Seorang kepala daerah di tingkat kabupaten akan berusaha untuk terpilih kembali pada periode ke II. Kekuasaan akan dipertahankan oleh seorang kepala daerah dalam pemerintahan karena mendatangkan keuntungan secara ekonomi dan politik pada orang yang berkuasa. Ada banyak cara untuk mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan tingkat kabupaten/kota salah satunya adalah melalui kebijakan publik.

Dalam melihat upaya mempertahankan kekuasaan politik di Kabupaten Tuban kepala daerah Haeny Relawati Rini Widyastuti salah satunya menggunakan kekuasaannya untuk mengalokasi dan mendistribusi APBD selama masa pemerintahan periode I untuk mendukung program-program pemerintahannya

yang dijabarkan di dalam rencana strategis daerah tahun 2001-2005. Renstra strategis daerah 2001-2006 didalamnya memuat visi dan misi pemerintahan Haeny Relawati Rini Widyastuti beserta prioritas pembangunan. Adapun prioritas pembangunan bupati Haeny Relawati Rini Widyastuti tahun 2001-2005 adalah: Bidang Administrasi Umum dan Pemerintahan; Bidang Pertanian; Bidang Pekerjaan Umum; Bidang Pendidikan; Bidang Kesehatan.

Bidang-bidang prioritas pembangunan ini secara garis besar diimplementasikan berupa pembangunan fisik. Hasil pembangunan selama tahun anggaran 2001-2005 hasil wawancara mendalam dan observasi lapangan adalah pada pembangunan fisik. Bidang pertanian lebih diprioritaskan pada pembangunan fisik irigasi di desa-desa seluruh wilayah Kabupaten Tuban. Bidang pekerjaan umum diprioritaskan pada pembangunan bidang sarana transportasi sampai pada jalan poros desa, pembangunan gorong-gorong dan trotoar. Bidang kesehatan diprioritaskan pada rehab bangunan puskesmas dan posyandu bukan pada pelayanan kesehatan yang lebih murah atau bahkan gratis. Bidang pendidikan diprioritaskan pada rehab bangunan sekolah. Berdasarkan uraian tersebut dapat diinterpretasikan bahwa seorang kepala daerah dalam melaksanakan pembangunan ingin menunjukkan sesuatu yang dapat dilihat rakyatnya. Hasil pembangunan yang dapat dilihat secara langsung dapat mendatangkan simpati pada sebagian warga dimana kepala daerah yang bersangkutan benar-benar melaksanakan pembangunan untuk rakyat. Hal demikian dapat dipahami kalau menggunakan perspektif empiris bahwa hasil pembangunan merupakan sesuatu bentuk realitas dari hasil pelaksanaan pembangunan yang dijalankan selama tahun anggaran 2001-2005. Namun

demikian melihat dari perspektif ekonomi-politik dengan pelaksanaan belanja langsung APBD pada pembangunan fisik kepala daerah akan mendapatkan dua keuntungan sekaligus yaitu materi dan popularitas (simpati). Keuntungan materi diperoleh dari siapa yang menjadi penggarap dalam proyek-proyek pembangunan tersebut. Seperti data yang diperoleh didepan bahwa untuk proyek pembangunan skala M (milyar) tender proyek sudah dapat dipastikan jatuh ketangan kelompok pengusaha kontraktor yang menjadi kolega dari suami kepala daerah. Secara administratif pada tender tersebut tidak tercantum nama Ali Hasan tetapi dari para kompetitor dalam pelaksanaan tender tersebut mengetahui bahwa yang dimenangkan dalam tender adalah kelompok dari suami bupati. Berdasarkan uraian tersebut dapat diinterpretasikan bahwa pada tender proyek pembangunan tidak terbuka. Terdapat proses-proses terselubung dalam pelaksanaan tender, hal ini diperkuat dengan informasi bahwa sebelum tender di dok (ditetapkan siapa pemenangnya) semua proyek yang bernilai diatas 1 milyar sudah dapat dipastikan siapa penggarapnya. Melihat proses tender yang demikian berarti terdapat permainan politik para elit di Kabupaten Tuban dan kekuasaan politik dipergunakan untuk melancarkan maksud-maksud mendapatkan keuntungan.

Pada cara pandang kekuasaan ini melihat politik sebagai kegiatan mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam masyarakat. Robson merupakan salah seorang yang mengembangkan pandangan kekuasaan. Pada proses ini politik memusatkan perhatian pada perjuangan untuk memperoleh dan mempertahankan kekuasaan, melaksanakan kekuasaan dan mempengaruhi pihak lain. Kekuasaan dalam pandangan ini merupakan kemampuan mempengaruhi pihak lain untuk

berfikir dan berperilaku sesuai dengan kehendak yang mempengaruhi. Kekuasaan dilihat sebagai interaksi antara pihak yang mempengaruhi dan dipengaruhi atau satu mempengaruhi satu mematuhi. Pada tender proyek pembangunan pemerintah yang menjadi panitia tender adalah birokrasi (Dinas Kimpraswil). Para pelaksana dalam panitia tender ini tidak akan berani melaksanakan proses tender secara terbuka karena hal ini akan berpengaruh pada perjalanan karier dari birokrat yang bersangkutan. Birokrat pelaksana tender adalah pihak yang dipengaruhi untuk menuruti dan memenuhi kemauan pimpinan tertinggi eksekutif dengan berlandaskan pada argumentasi pada acuan renstra dan prioritas.

Pembangunan bidang administrasi umum dan pemerintahan dalam hal ini adalah belanja pegawai dan pelaksanaan kegiatan rutin pemerintah daerah. Belanja ini digolongkan dalam belanja tidak langsung. Belanja bidang pembangunan Pertanian; Bidang Pekerjaan Umum; Bidang Pendidikan; Bidang Kesehatan dikategorikan belanja langsung. Proporsi yang dipertahankan didalam belanja tidak langsung (rutin) dan belanja langsung (pembangunan) adalah 70:30.

Memperhatikan proporsi belanja rutin dan belanja pembangunan yang diimplementasikan pada APBD Kabupaten Tuban tahun anggaran 2001-2005 tersebut dapat diinterpretasikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan selama ini dengan menggunakan analisis anggaran bahwa pemerintah masih mengedepankan kepentingan birokrasi dari pada kepentingan masyarakat. Alasan peneliti mengatakan demikian karena, dana APBD keseluruhan berasal dari rakyat akan tetapi yang dikembalikan kepada rakyat berupa pembangunan yang peruntukannya pada rakyat hanya dialokasikan 30% dari keseluruhan alokasi

anggaran pada tahun anggaran 2001-2005. Pada penyelenggaraan pemerintahan di tingkat kabupaten/kota seorang kepala daerah berkuasa penuh pada anggaran daerahnya. Kekuasaan anggaran ini termasuk didalamnya dalam alokasi dan distribusi bidang-bidang prioritas pembangunan dalam satu periode pemerintahan. Kekuasaan kepala daerah di dalam alokasi dan distribusi anggaran APBD merupakan kewenangan kepala daerah.

6.1.1 Kewenangan dan Legitimasi

Kewenangan dan legitimasi yang melekat pada kekuasaan kepala daerah pada pemerintahan di Kabupaten Tuban tahun 2001-2005 diperoleh secara prosedural. Proses pemilihan Bupati Kepala Daerah Kabupaten Tuban periode 2001-2006 dilaksanakan sesuai dengan prosedur-prosedur yang disepakati, yaitu mandat pemilihan yang diberikan pada anggota DPRD. Bupati Haeny Relawati Rini Widyastuti berangkat dari Partai Golkar. Dari uraian tersebut dapat diinterpretasikan bahwa kewenangan diperoleh Bupati Haeny Relawati Rini Widyastuti berasal dari peraturan perundang-undangan yang mengatur prosedur dan syarat menjadi pemimpin pemerintahan. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud antara lain adalah konstitusi, undang-undang dan peraturan pemerintahan. Sumber kewenangan Bupati Haeny Relawati Rini Widyastuti berasal dari hukum atau legal formal, jadi hak memerintah berasal dari peraturan perundang-undangan yang diberlakukan dalam menentukan seorang kepala daerah.

Semua prioritas pembangunan yang ditetapkan/diputuskan dalam rencana strategis daerah dapat dilaksanakan oleh Kepala Daerah dan dipatuhi segenap birokrasi dan diterima masyarakat. Penerimaan masyarakat ini dapat dilihat dari argumentasi-argumentasi masyarakat terhadap hasil-hasil pembangunan yang dilaksanakan selama periode pemerintahan 2001-2005. Sebagian besar informan yang peneliti wawancarai mengakui keberhasilan kepala daerah dalam mewujudkan pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan. Hasil pembangunan fisik infrastruktur jalan diakui meningkatkan daya dukung ekonomi, pertanian-pengangkutan hasil pertanian dan sosial yang memudahkan mobilitas masyarakat. Para birokrat pelaksana yang berkaitan dengan penyusunan program pembangunan dan dinas pelaksanaan pembangunan sangat memegang rencana strategis daerah yang ditetapkan oleh kepala daerah. Para birokrat ini cenderung patuh dan menuruti kemauan pimpinan tertingginya. Berdasarkan uraian dapat diinterpretasikan bahwa kepala daerah dalam kewenangannya mendapat legitimasi dari rakyat maupun dari birokrasi. Hal demikian dapat dikatakan karena, sikap masyarakat yang mau mengakui dan menerima kewenangan, hak-hak moral pemimpin kepala daerah untuk membuat dan melaksanakan keputusan yang mengikat masyarakat. Penerimaan ini dibuktikan dengan terlaksananya Perda APBD tahun anggaran 2001-2005 yang merupakan acuan pokok dalam pelaksanaan pembangunan di Kabupaten Tuban. Menurut Andrain terdapat lima obyek dalam sistem politik yang memerlukan legitimasi agar suatu sistem politik dapat berjalan secara fungsional yaitu legitimasi masyarakat politik, hukum, lembaga politik, pemimpin politik, dan kebijakan. Pada pemerintahan Bupati

Haeny Relawati Rini Widyastuti kelima hal tersebut dapat terpenuhi. Terdapat dukungan pada masyarakat politik, hukum, lembaga politik, pemimpin politik bahkan kebijakan yang dibuat oleh kepala daerah.

6.1.2 Elit Kekuasaan

Distribusi kekuasaan politik di kabupaten hanya dikuasai oleh sedikit orang. Sedikit orang yang disebut elit kekuasaan ini mempunyai pengaruh yang sangat besar dibandingkan keseluruhan warga masyarakat. Elit ini yang membuat dan melaksanakan keputusan politik. Proses alokasi dan distribusi penyusunan Perda APBD secara prosedural diwakili oleh tiga pihak yaitu masyarakat, eksekutif dan legislatif. Masyarakat terdiri dari tokoh masyarakat, RT, RW, LSM dan tokoh agama. Masyarakat ini adalah pihak yang mengajukan program dan proyek yang dibutuhkan masyarakat melalui proses musyawarah perencanaan pembangunan (musrembang) di tingkatan desa, kecamatan dan kabupaten sebelum disahkan menjadi perda APBD. Hakikat yang ingin dibangun dalam penyusunan program dan proyek pembangunan adalah model *bottom up*. Pilihan program pembangunan ini didasari oleh semangat dimana yang mengetahui kebutuhan pembangunan dalam masyarakat adalah dari pihak masyarakat sendiri. Kenyataan yang terjadi penentu dari program dan proyek yang diusulkan untuk disetujui kepada DPRD adalah dinas-dinas terkait. Pada proses ini terdapat pertarungan kepentingan antara dinas, masyarakat dan kepentingan anggota DPRD. Dinas selalu ingin meningkatkan anggarannya dan melancarkan program-program dinas. Masyarakat ingin agar usulan programnya disetujui oleh

dewan. Anggota DPRD dengan membawa suara konstituennya masing-masing menyuarkan kepentingan yang berlainan. Setelah proses musrembang desa dan kecamatan dinas-dinas teknis daerah mempunyai kewenangan besar dalam menentukan program-program yang akan diwujudkan.

Berdasarkan keterangan diatas dapat diinterpretasi bahwa alokasi dan distribusi APBD yang diimplementasikan di Kabupaten Tuban hanya dibuat dan dilaksanakan oleh sedikit orang saja. Model ini dapat merujuk pada pendapat Gaetano Mosca yang menjelaskan bahwa dalam setiap masyarakat terdapat dua kelas menonjol. Pertama kelas yang memerintah terdiri dari sedikit orang, melaksanakan fungsi politik, memonopoli kekuasaan dan menikmati keuntungan-keuntungan yang ditimbulkan dengan kekuasaan. Kedua kelas yang diperintah yang berjumlah lebih banyak, diarahkan dan dikendalikan oleh penguasa dengan cara-cara yang kurang lebih berdasarkan hukum, semauanya dan paksaan. Dengan demikian setiap masyarakat tidak akan pernah terdapat distribusi kekuasaan yang merata.

Melihat alokasi dan distribusi proyek pembangunan jalan di Kabupaten Tuban yaitu pihak mana yang menjadi penggarapnya yang menentukan itu semua adalah pihak-pihak yang mempunyai hubungan khusus dengan pusat kekuasaan yaitu bupati. Kenyataan ini menjelaskan bahwa pihak-pihak yang dapat masuk dalam elit kekuasaan setidaknya memiliki beberapa kriteria yaitu seperti modal politik (*political capital*) kelompok ini diisi oleh para pimpinan parpol dan anggota legislatif. Kenyataan yang ada pimpinan parpol sudah dapat diidentikkan dengan anggota DPRD. Kedua adalah modal social (*social capital*) kelompok ini

diisi ketua-ketua asosiasi, kyai dan pihak-pihak yang mempunyai nilai tawar dari kekuatan massa untuk memperjuangkan kepentingannya dalam program dan proyek dalam APBD; ketiga adalah modal ekonomi (*economic capital*) kelompok ini diantaranya adalah para pengusaha yang memiliki modal kuat dimana mampu mendukung kepala daerah dalam pemilihan maupun dalam pelaksanaan pembangunan daerah.

Menjelaskan dinas yang selalu ingin meningkatkan anggarannya pada setiap tahun anggaran, hal ini sejalan dengan hasil penelitian Gordon Tullock tahun 1965 terhadap departemen-departemen yang ada di AS bahwa birokrasi pemerintah di AS lebih bekerja untuk memperjuangkan kepentingan sendiri, dengan kata lain birokrasi cenderung melayani dirinya sendiri. Jika birokrasi yang ada di kabupaten Tuban lebih mementingkan atau melayani dirinya sendiri berarti harus ada suatu kebijakan berupa undang-undang yang didalamnya mengatur pilihan kebijakan yang dibuat oleh dinas teknis terkait adalah program dan proyek yang mengedepankan kepentingan masyarakat. Jika proses mementingkan kepentingan dinas terus berjalan yang akan menjadi korban dari kebijakan adalah masyarakat secara luas.

6.2 Kebijakan Publik

Pemilihan kepala daerah yang semula dipilih secara tidak langsung oleh Anggota DPRD berubah menjadi dipilih langsung oleh warga masyarakat dengan landasan ditetapkannya Undang-Undang No 32 tahun 2004 dan PP No 6 tahun 2005. Implikasi dari kebijakan politik pemerintah pusat ini adalah para kepala

daerah yang pada saat tersebut memegang jabatan dan ingin mencalonkan kembali pada pemerintahan periode ke II akan berusaha membuat dan memilih kebijakan publik yang dapat mendatangkan simpati rakyat. Kebijakan publik yang dimaksud dalam penelitian ini adalah serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan tujuan yang telah dipilih serta cara-cara untuk pencapaian dalam situasi, dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan, kekuasaan dari aktor-aktor tersebut. Keputusan yang dimaksud dalam hal ini adalah APBD yang perdakan dalam tahun anggaran 2001-2005.

Pilihan kebijakan yang diambil oleh seorang kepala daerah tentunya mengacu pada renstra. Pada lima prioritas pembangunan yang ada dalam renstra tahun 2001-2005 yang paling banyak dilaksanakan oleh kepala daerah adalah kebijakan pembangunan sarana transportasi jalan dan jembatan melalui pada Dinas Kimpraswil. Bidang transportasi inilah yang paling banyak menyerap anggaran APBD untuk pengeluaran pembangunan selama tahun anggaran 2001-2005. Berdasarkan uraian tersebut dapat diinterpretasikan bahwa Kepala Daerah untuk menunjukkan kepada masyarakat keberhasilan pembangunan yang dilaksanakan maka dipilih pembangunan fisik. Pembangunan fisik yang menjadi prioritas utama adalah pembangunan infrastruktur jalan. Pilihan kebijakan pembangunan infrastruktur jalan yang baik akan menyenangkan warga masyarakat yang hidupnya di pedesaan karena mereka tersentuh roda pembangunan. Model pilihan kebijakan tersebut seperti yang diungkapkan oleh Downs dimana pemerintah akan berusaha memanfaatkan kekuasaan yang

dimiliki, khususnya kekuasaan di dalam alokasi dan distribusi kekuasaan untuk memperoleh simpati dari para pemilih. Pilihan kebijakan pembangunan infrastruktur jalan ini juga menjadi bagian dari pemenuhan janji-janji yang diucapkan pada saat sebelum menjabat. Hasil pembangunan yang tampak berupa pembangunan sarana transportasi seolah membuktikan pada masyarakat bahwa calon kepala daerah incumbent layak dipilih kembali.

6.3 Birokrasi dan Politik Lokal

Para birokrat yang menjadi subyek penelitian pada beberapa Dinas dan Badan di Kabupaten Tuban mempunyai peran yang cukup penting dalam mendukung untuk mensukseskan segala kebijakan yang dibuat oleh kepala daerah. Dalam setiap wawancara yang peneliti lakukan, para birokrat bekerja dengan dasar peraturan daerah, undang-undang, dan kebijakan dari para kepala daerah dan pimpinan yang lebih tinggi seperti mendagri bahkan presiden. Birokrasi merupakan alat kekuasaan yang efektif dan dalam menjalankan pemerintahan keberadaan birokrasi sangat dibutuhkan untuk memperlancar jalannya pemerintahan.

Para birokrat pada proses penyusunan APBD mempunyai peranan kunci dalam membuat program dan proyek yang akan dilaksanakan dalam satu tahun anggaran. Peran ini juga berupa pemilihan/penyortiran program dan proyek yang diusulkan oleh masyarakat dimana nantinya disinkronkan dengan program dan proyek dari dinas. Dinas kedudukannya sangat strategis untuk memilih dan menjalankan kebijakan. Pada setiap musyawarah perencanaan pembangunan baik

pada desa/kelurahan, kecamatan dan kabupaten para birokrat ini selalu mempunyai peran dalam mengusulkan dan memilih program yang nantinya diajukan pada DPRD untuk disahkan. Keberadaan birokrasi hadir dalam setiap tingkatan hirarki pemerintahan. Para birokrasi ini mempunyai kepanjangan tangan sampai pada unit-unit kerja teknis dinas, UPTD di tingkat-tingkat kecamatan selanjutnya dari masing-masing wilayah kecamatan tersebut mempunyai kerja pada tingkatan desa dan kelurahan. Mereka inilah dalam proses penyusunan APBD di Kabupaten Tuban memberikan arah pembangunan melalui pijakan renstra yang ditetapkan pimpinan (kepala daerah). Birokrasi dengan merujuk pada Warwick ditandai oleh (1) adanya suatu hirarki yang melibatkan pendelegasian wewenang dari atas ke bawah dalam organisasi, (2) adanya posisi jabatan yang masing-masing memiliki tugas dan tanggung jawab yang tegas, (3) adanya aturan, regulasi dan standart formal yang mengatur bekerjanya organisasi dan tingkah laku para anggotanya, (4) adanya personil yang secara teknis memenuhi syarat, bekerja atas dasar karir, dengan promosi didasarkan pada kualifikasi dan penampilan.

Uraian diatas dapat diinterpretasi dalam proses penyusunan APBD pada setiap tahun anggaran, birokrasi mempunyai peranan yang strategis dalam menerjemahkan rencana strategis daerah yang ditetapkan oleh kepala daerah. Beberapa birokrat dapat menjadi elit kekuasaan sendiri yang dapat menentukan arah dari politik lokal yang ada di Kabupaten Tuban. Sebagaimana telah dikemukakan oleh beberapa informan bahwa dinas terkait dengan rencana strategis inilah yang mempunyai kedudukan strategis dalam membuat dan

memilih kebijakan. Kepala daerah agar kebijakan publik yang dibuat berjalan dalam implementasinya dan sukses maka harus bekerja sinergi dengan brokrasi. Hal ini dikarenakan sebagai apapun visi dan misi yang diterjemahkan kemudian dalam rencana strategis daerah tanpa adanya birokrasi (para pelaksana) maka tidak akan berhasil.

Para birokrat yang ada dalam sistem pemerintahan di Kabupaten Tuban dapat peneliti kategorikan dalam *birokrasi patrimonial*. Maksud dari birokrasi patrimonial adalah birokrasi yang didasarkan atas hubungan *patron-klien*. Birokrasi oleh Weber dilambangkan sebagai tahapan lain dari proses rasionalisasi yang membedakan masyarakat modern dengan masyarakat tradisional selanjutnya. Birokrasi menurut Thompson menyatakan bahwa birokrasi disusun sebagai hierarki otoritas yang terelaborasi, mengutamakan pembagian kerja yang juga telah amat terperinci. Hal ini senada dengan pendapat Morstein Marx bahwa birokrasi adalah tipe organisasi yang dipergunakan pemerintah modern untuk melaksanakan berbagai tugas yang bersifat spesialisasi, dilakukan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparatur pemerintah. Birokrasi yang ada di Kabupaten Tuban tidak jauh berbeda dengan birokrasi yang ada di Jawa bahkan di Indonesia.

Mengkaji birokrasi di Kabupaten Tuban kita harus menarik kebelakang pada birokrasi masa pemerintahan Belanda dan masa kerajaan-kerajaan di Jawa. Dalam birokrasi kerajaan Belanda dikenal predikat *sentana* dan *abdi*. *Sentana* merupakan kerabat raja yang berwenang penuh (dominasi) untuk memenuhi kebutuhan para abdi sehingga abdi tidak mempunyai kekuasaan untuk menentukan dirinya sendiri. Artinya struktur kekuasaan sangat sentralistis. Pola

hubungan dari kedua kelas ini hanya dilakukan satu arah sehingga muncullah hubungan patron-klien. Budaya birokrasi patron-klien warisan jaman dulu ditengarai menjadi inspirasi dan merupakan sumber legitimasi yang berakar kuat dalam kehidupan masyarakat Indonesia dan ikatan *patron-klien* ini merupakan golongan dan jaringan kekeluargaan dan merupakan pengaruh yang sangat menentukan terhadap perilaku kedinasan. Uraian ini didukung pendapat Riggs dalam birokrasi masyarakat prismatic bahwa birokrasi dinegara berkembang mempunyai karakteristik *patrimonial*, *sentralistis* (kontrol terpusat), *personality*, *feodal*, *trickle up*, sistem (akumulasi uang), hubungan interpersonal didasarkan pada status.

Birokrasi di Kabupaten Tuban mempunyai budaya patuh pada patron yang memerintah yaitu kepala daerah. Para birokrat tidak dapat menolak siapa yang memimpin mereka karena patron ini mempunyai kekuasaan pada birokrat atas landasan hukum formal. Kedudukan dan jabatan birokrasi agar aman dalam pemerintahan maka sebisa mungkin akan mendukung segala bentuk kebijakan publik yang dibuat oleh kepala daerah. Hal ini senada dengan yang diungkapkan oleh Martin Albrow dimana (1) birokrasi berkembang sejalan dengan perkembangan politik dan ekonomi masyarakat; (2) birokrasi tidak dapat sepenuhnya netral secara politik; (3) birokrasi bekerja dalam dua kendala budaya yaitu administrasi dan politik.

Berdasar uraian ini dapat diinterpretasikan bahwa dalam pemerintahan (pembuatan dan pelaksanaan kebijakan) para birokrat tidak dapat bertindak netral dan bekerja secara profesional. Hal ini dikarenakan para birokrat bekerja sejalan

dengan perkembangan politik dan ekonomi masyarakat. Para birokrat akan melihat siapa yang memimpin mereka dan bagaimana gaya kepemimpinan para kepala daerah ini dalam menjalankan pemerintahan. Dengan demikian birokrasi berjalan atas dua kendala budaya yaitu administrasi dan politik. Birokrasi ini didudukkan dalam dua fenomena dalam bekerja yaitu profesionalisme, netralitas dalam memberikan pelayanan di satu sisi dan melayani kepala daerah pada sisi yang lain.

Bentuk-bentuk pelayanan birokrasi pada kepala daerah ini sering dimanfaatkan oleh kepala daerah dalam usaha mempertahankan kekuasaan. Seperti yang terjadi di Kabupaten Tuban, calon *incumbent* dalam masa pencalonan kepala daerah pada periode ke II beliau tidak melepas jabatan oleh karenanya *incumbent* dapat memanfaatkan birokrasi yang berada di tingkatan kabupaten, kecamatan bahkan kelurahan dan desa untuk mensukseskan proses pencalonan kepala daerah *incumbent*. Bentuk-bentuk pelayanan birokrasi pada kepala daerah di Kabupaten Tuban ini diantaranya adalah seperti aparat desa menghimbau warganya untuk memilih calon kepala daerah *incumbent*, aparat desa ada yang menjadi penyebar gambar pasangan calon *incumbent* dan bentuk kampanye-kampanye berbungkus program desa dan kelurahan lainnya. Berdasarkan hasil observasi peneliti model ini berhasil pada desa dan kelurahan di kecamatan-kecamatan yang secara geografis jauh dari ibu kota kabupaten. Hal ini juga didukung adanya wujud nyata dari hasil-hasil pembangunan.

6.4 Manajemen Keuangan Daerah dalam Otonomi Daerah

Manajemen keuangan dalam keuangan daerah dapat dibagi menjadi dua yaitu manajemen penerimaan daerah dan manajemen pengeluaran daerah. Anggaran daerah ini pembiayaannya berasal dari perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pinjaman daerah. Belanja daerah terbagi dalam dua bagian besar yaitu belanja rutin dan belanja pembangunan. Belanja rutin terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan, belanja perjalanan dinas, belanja lain-lain, angsuran pinjaman/hutang dan bunga, belanja pensiun dan onderstand, bantuan keuangan, pengeluaran-pengeluaran yang tidak termasuk bagian lain, pengeluaran tidak terduga. Belanja rutin terbagi atas 10 item pengeluaran. Belanja pembangunan terbagi atas 20 sektor dan sebuah subsidi pada daerah bawahan diantaranya adalah sektor industri, sektor pertanian dan kehutanan, sektor sumber daya air dan irigasi, sektor tenaga kerja, sektor perdagangan usaha daerah, keuangan daerah dan koperasi, sektor transportasi, sektor pertambangan dan energi, sektor pariwisata dan telekomunikasi, sektor pembangunan daerah dan pemukiman, sektor lingkungan hidup dan tata ruang, sektor pendidikan kebudayaan nasional, kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa-pemuda dan olah raga, sektor kependudukan dan keluarga sejahtera, sektor kesehatan kesejahteraan social-peranan wanita-anak dan remaja, sektor perumahan dan pemukiman, sektor agama, sektor ilmu pengetahuan dan teknologi, sektor hukum, sektor aparatur pemerintahan dan pengawas, sektor politik-penerangan komunikasi-media massa, sektor keamanan dan ketertiban

umum, subsidi pembangunan kepada daerah bawahan. Proporsi perbandingan antara pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan adalah 70:30, proporsi perbandingan pengeluaran tersebut dipertahankan selama pemerintahan tahun anggaran 2001-2005.

Pada APBD tahun anggaran 2001 pos paling tinggi pada pengeluaran rutin adalah pada belanja pegawai Rp.148.693.199.510,00 atau sekitar 59,6% dari keseluruhan anggaran. Pengeluaran pembangunan yang paling besar pada sektor transportasi yaitu sebesar 4,8% dari keseluruhan anggaran. Dengan demikian mulai tahun anggaran 2001 belanja pembangunan sudah mulai diprioritaskan pada pembangunan infrastruktur transportasi. Pada APBD tahun anggaran 2002 pengeluaran yang paling besar untuk belanja rutin masih pada belanja pegawai yaitu Rp 171.029.916.700 atau sekitar 60% dari APBD tahun anggaran 2002. belanja pembangunan paling tinggi juga pada sektor transportasi yaitu sekitar 7 % dari APBD. Perhatian cukup besar juga pada anggaran 2002 ini pada belanja pembangunan sektor pembangunan daerah dan pemukiman juga sekitar 7% dari APBD. Pada pengeluaran pembangunan tahunan anggaran 2002 masih pada pengeluaran sektor pembangunan fisik.

APBD tahun anggaran 2003 mengalami defisit anggaran sampai 13%, model penyusunan anggaran defisit tersebut dimaksudkan agar sisa lebih proyek belanja pembangunan dari tender-tender tersebut dapat diserap kembali untuk pembangunan program dan proyek. Dengan demikian hal ini merupakan salah satu kepandaian kepala daerah menyusun anggaran dengan memperhatikan perudangan dimana dalam satu tahun anggaran sama sekali tidak ada kelebihan.

Pos pendapatan dan pos pengeluaran sama persis tidak terdapat selisih. Peneliti juga membaca APBD tahun-tahun sebelumnya tidaklah demikian setiap tahun anggaran pasti ada sisa anggaran. Hal ini berbeda dengan APBD tahun anggaran 2003 oleh bupati Haeny Relawati Rini Widyastuti. Model penyusunan anggaran ini pada saat peneliti tanyakan pada panitia anggaran dari partai PDIP mereka mengatakan bahwa hal itu merupakan bentuk kebijakan anggaran kepala daerah dimana sudah bisa memperhitungkan sisa lebih dari proyek pembangunan. Sebagai penjelasan adalah pada tender-tender pembangunan telah diplot sedemikian rupa berapa anggaran yang harus diserap dan bukan pada tender layaknya penawaran secara terbuka. Mulai APBD tahun anggaran 2003 ini penyusunan pos-pos pengeluaran anggaran juga berubah yaitu aparatur, pelayanan publik, belanja bagi hasil dan bantuan keuangan dan belanja tidak tersangka.

APBD 2004 juga disusun secara defisit anggaran sebesar 2%. Besaran belanja pembangunan pada tahun anggaran 2004 ini sekitar 38%, dengan demikian proporsi 70:30 untuk pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan masih diberlakukan oleh kepala daerah. Melihat proporsi yang demikian berarti APBD masih diperuntukkan sebesarnya dalam pembiayaan aparatur dan bukan pada kepentingan masyarakat. Pada APBD 2005 juga dialokasikan tidak jauh berbeda dengan tahun anggaran 2004. berdasarkan uraian ini berarti prinsip dalam penyusunan APBD dimana anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan publik belum dilaksanakan dengan sepenuhnya. Peneliti katakan demikian karena porsi anggaran yang lebih besar pada pembiayaan birokrasi pada pengeluaran anggaran rutin tersebut, tidak pada anggaran yang dikembalikan pada masyarakat

melalui belanja pembangunan. Prinsip-prinsip lain dalam anggaran seperti anggaran daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran dan anggaran daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja untuk seluruh jenis pengeluaran dan pendapatan. Transparansi anggaran pada pemerintah Kabupaten Tuban kurang demikian juga pada akses data APBD yang secara jelas juga merupakan dokumen publik yang seharusnya mudah diakses tapi pada kenyataan harus melewati birokrasi yang panjang dan akhirnya harus menggunakan pendekatan relasi dari orang-orang yang dikenal dalam pemerintahan. Terdapat berbagai macam alasan seperti tidak punya duplikat APBD dan laporan pertanggungjawaban, lupa naruh di rak yang mana dan sebagainya. Pelayanan publik yang diberikan sangat kurang.

6.5 Pembangunan 2001-2005 dan implikasinya pada Perolehan Sura Pilkada 2006

Calon Kepala Daerah incumbent dalam pemilihan kepala daerah langsung akan mendapat simpati masyarakat apabila kebijakan-kebijakan pemerintah dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat. Kebijakan ini diantaranya seperti pembangunan jalan, sistem drainase, lingkungan tidak banjir, perbaikan pendidikan, fasilitas umum dan sebagainya. Seperti yang disebutkan diatas dimana analisis ini lebih difokuskan pada alokasi dan distribusi pada pembangunan infrastruktur transportasi. Informasi ini menguatkan pendapat bahwa keberhasilan pembangunan yang dilakukan kepala daerah merupakan salah satu faktor penentu calon Kepala Daerah incumbent menang. Kemenangan calon

incumbent pasangan Haeny Relawati Rini Widyastuti dan Lilik Soehardjono pada Pilkada Kabupaten Tuban 2006 pada 12 wilayah kecamatan yang secara geografis berada dipinggiran Kabupaten Tuban. Secara berurutan adalah sebagai berikut: kemenangan tertinggi di Kecamatan Parengan dengan kemenangan 68,3%, selanjutnya Kecamatan Kenduruan 65,9%, Kecamatan Senori 65,8%, selanjutnya kecamatan Jatirogo 56,2%, Kecamatan Bangilan 55,6%, Kecamatan Soko 51,6%, Kecamatan Grabagan 49,9%, Kecamatan Singgahan 46,9%, Kecamatan Kerek 15,6%, Kecamatan Rengel 21,05, Kecamatan Bancar 14,1% dan terakhir Kecamatan Widang 14,0%.

Distribusi alokasi dan distribusi APBD tahun anggaran 2001-2005 perwilayah kecamatan se-Kabupaten Tuban dari yang tertinggi adalah pertama pada Kecamatan Tuban yang merupakan pusat pemerintahan; kedua adalah Kecamatan Kerek; ketiga adalah Kecamatan Jatirogo; keempat adalah Kecamatan Soko; kelima adalah Kecamatan Senori; keenam adalah Kecamatan Bancar; ketujuh adalah Kecamatan Rengel; kedelapan adalah Kecamatan Singgahan; Kesembilan adalah Kecamatan Singgahan; kesepuluh adalah Kecamatan Widang; kesebelas adalah Kecamatan Semanding, keduabelas adalah Kecamatan Bangilan; ketigabelas adalah Kecamatan Merakurak; keempatbelas adalah Kecamatan Parengan; kelimabelas adalah Kecamatan Palang; keenambelas adalah Kecamatan Tambakboyo; ketujuhbelas adalah Kecamatan Jenu; kedelapanbelas adalah Kecamatan Montong dan kesembilang belas adalah Kecamatan Plumpang sedang Kecamatan Grabagan merupakan pemekaran dari Kecamatan Semanding, Soko dan Rengel sejak tahun 2006.

Memperhatikan 10 wilayah kecamatan yang alokasi dan distribusi APBD-nya besar hanya pada wilayah Kecamatan Tuban pasangan Haeny Relawati Rini Widyastuti dan Lilik Soehardjono kalah namun pada kesembilan kecamatan lainnya Kerek, Jatirogo, Soko, Senori, Bancar, Rengel, Kenduruhan, Singgahan dan Widang pasangan Haeny Relawati Rini Widyastuti dan Lilik Soehardjono menang. Berdasarkan uraian tersebut dapat diinterpretasikan bahwa alokasi dan distribusi APBD yang besar pada suatu wilayah kecamatan sebagian besar akan mendapat simpati dari para pemilihnya. Terlebih Kepala Daerah memilih program kebijakan publik yang dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat seperti sarana transportasi. Satu hal yang perlu menjadi catatan bahwa alokasi dan distribusi APBD bukan merupakan faktor tunggal dalam pemenangan calon incumbent dalam pilkada.

BAB VII

PENUTUP

VII.1 KESIMPULAN

Pada bab ini penulis berusaha memberikan kesimpulan dari data sekunder dan data primer yang telah diproses pada bab-bab sebelumnya. Kesimpulan ini merupakan jawaban terhadap permasalahan penelitian. Adapun permasalahan penelitian pada bab satu dapat dikemukakan jawaban sebagai berikut:

Pertama, Upaya kepala daerah (incumbent) di Kabupaten Tuban dalam usaha mempertahankan kekuasaan adalah melalui berbagai kebijakan publik yang dituangkan dalam APBD dan Perubahan APBD selama masa pemerintahan 2001-2005. Kebijakan yang direalisasikan pada tahun anggaran 2001-2005 diantaranya terdapat 5 bidang prioritas yaitu Bidang Administrasi Umum dan Pemerintahan; Bidang Pertanian; Bidang Pekerjaan Umum; Bidang Pendidikan dan Bidang Kesehatan. Pembangunan kelima bidang itu terkait dengan masalah pembangunan fisik. Bidang pembangunan yang menjadi prioritas utama dilaksanakan di masyarakat adalah bidang pekerjaan umum. Terkait pembangunan bidang pekerjaan umum selama 5 tahun masa pemerintahan terdapat ritme yang berbeda. Pada tahun anggaran 2001 dan 2002 kebijakan dalam bidang pembangunan infrastruktur jalan jembatan masih terkonsentrasi pada pembangunan jalan kabupaten yang mana peruntukannya adalah untuk masyarakat yang relatif sudah baik perekonomiannya. Berdasarkan data primer yang diperoleh, kebijakan pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan di Kabupaten Tuban yang hasilnya

terbaik di Jawa Timur bahkan di Indonesia tidak terlepas dari profesi suami Kepala Daerah Kabupaten Tuban sebagai kontraktor sejak dua periode kepala daerah sebelumnya. Hakikatnya kebijakan kepala daerah Kabupaten Tuban 2001-2005 dalam pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan disamping menguntungkan masyarakat baik secara ekonomi, dan sosial terdapat pihak yang diuntungkan atas tender-tender dalam pembangunan infrastruktur tersebut. Kebijakan publik yang ditetapkan memberikan keuntungan ekonomi-politik yang besar kepada kepala daerah incumbent dalam pilkada langsung yang dilaksanakan pada 2006. Kekuasaan istri sebagai kepala daerah menguntungkan profesi suami sebagai kontraktor dimana proyek yang nilainya besar pelaksana proyeknya adalah CV yang dimiliki keluarga kepala daerah. Meskipun secara eksplisit tidak disebutkan CV A adalah milik Ali Hasan Suami Kepala Daerah namun begitu pemilik modal adalah masih keluarga dengan kepala daerah. Kodisi yang demikian menyebabkan kecemburuan dari kontraktor lain yang tidak pernah mendapatkan tender besar. Kencemburuan ini yang menyebabkan ketegangan menjelang dan pasca Pilkada yang menyisakan pengerusakan aset Kepala Daerah incumbent dan aset pemerintah.

Temuan lain yaitu beberapa pimpinan PAC Partai Golkar yang mendirikan badan usaha berupa CV dan mendapatkan proyek pemerintah pada proyek pembangunan fisik. Fenomena ini dapat dikatakan terdapat keterkaitan antara kebijakan publik dengan proses politik. Pada saat menjelang pilkada Kepala Daerah dalam usahanya untuk tetap mendapat dukungan dari partai kendaraanya

maka memberikan keuntungan kepada pimpinan cabang partai Golkar berupa proyek pemerintah.

Kedua, Upaya incumbent mempertahankan kekuasaan melalui kebijakan publik berupa hasil-hasil pembangun yang salah satunya adalah perbaikan infrastruktur jalan dan jembatan tidak serta merta menghantarkan calon kepala daerah incumbent memenangkan pilkada. Terdapat faktor lain seperti money politik meskipun sulit dibuktikan, pemanfaatan birokrasi sebagai mesin politik karena selama masa kampanye dan pencalonan incumbent tidak melepas jabatan dan juga pemberian keuntungan pada pimpinan cabang partai Golkar dengan proyek fisik.. Namun demikian dengan adanya keberhasilan kepala daerah menggunakan kebijakan publik untuk membangun daerah setidaknya mendapat simpati rakyat terlebih pada daerah yang belum banyak disentuh dengan pembangunan pada periode sebelumnya. Hal ini terlihat pada kasus di Tuban kemenangan calon bupati incumbent Haeny Relawati Rini Widyastuti dan Lilik Soehardjono justru di 12 kecamatan yang secara geografis berada di pinggiran kota Tuban. Daerah pemenangan Haeny adalah Kerek, Widang, Rengel, Soko, Parengan, Singgahan, Senori, Banggilan, Kenduruan, Bancar, Jatirogo dan Grabagan. Kebijakan publik perbaikan infrastruktur tersebut dapat dikatakan bermanfaat besar secara ekonomi dan sosial bagi masyarakat. Masyarakat yang sebelumnya belum tersentuh dengan pembangunan kini dapat merasakan jalan yang baik yang menghubungkan antar poros desa. Kenyataan yang demikian sebagian besar dirasakan oleh masyarakat Kabupaten Tuban yang hidup berada di kecamatan yang letaknya di pinggiran kabupaten. Merekalah yang mendukung kemenangan Kepala Daerah incumbent

pada periode kedua. Pola kebijakan yang demikian sejalan dengan pendapat yang dikatakan Down yaitu “pemerintah akan berusaha memanfaatkan kekuasaan yang dimilikinya, khususnya kekuasaan didalam mengalokasikan dan mendistribusikan kekuasaan, untuk memperoleh simpati dari para pemilih”. Kebijakan perbaikan jalan jalan poros desa merupakan kebijakan yang menyenangkan rakyat secara luas sehingga rakyat akan menjatuhkan suaranya pada pilkada langsung pada kepala daerah incumbent yang telah memberikan sentuhan pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan poros desa yang tidak diperoleh masyarakat pada kepala daerah periode-periode sebelumnya.

VII.2 SARAN

Merujuk pada kesimpulan hasil diatas beberapa saran yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut :

1. Anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan publik;
2. Anggaran daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah (*work better and cost less*);
3. Anggaran daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran;
4. Anggaran daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja untuk seluruh jenis pengeluaran dan pendapatan;
5. Anggaran daerah harus bisa menumbuhkan profesionalisme kerja setiap organisasi yang terkait.

6. Anggaran daerah harus bisa memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan *value of money*. Hal ini dapat dilakukan dengan penerapan prinsip ekonomi, efisiensi, efektifitas.

VII.3 IMPLIKASI

Implikasi hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak yang berkompeten terutama Kepala Daerah Kabupaten Tuban dan DPRD selaku pihak yang mempunyai kewenangan dalam menetapkan kebijakan melalui penyusunan APBD di Kabupaten Tuban. Dengan analisis kebijakan publik diharapkan penetapan kebijakan publik pada periode pemerintahan kedepan dapat lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakat ditengah semangat otonomi daerah. Kedudukan kepala daerah sangat strategis dalam membuat kebijakan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Kajian kebijakan publik dalam pemerintahan lokal yang terdapat pada penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi perkembangan Ilmu Administrasi Negara terutama studi analisi kebijakan publik. Analisis kebijakan tersebut dilakukan dalam usaha memberi masukan untuk perbaikan kebijakan dimasa yang akan datang. Prinsip-prinsip menjalankan pemerintahan dengan koridor *good governance* hendaknya diterapkan, tidak hanya pada tataran kebijakan tetapi lebih lanjut pada tataran implementasinya di tengah masyarakat. Jika prinsip ini diterapkan keadaan dan kondisi masyarakat akan secara gradual berangsur menuju kearah yang lebih baik kesejahteraanya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Albrouw , Martin , 1989, Birokrasi, Yogyakarta, PT. Tiara Wacana Yogya.
- Andrain, Charles F. 1992. Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial, diterjemahkan oleh Luqman Hakim, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Beetham, David ., 1990, Birokrasi (diterjemahkan Sahat Simamora) Bumi Aksara, Jakarta.
- Budiman, Arif., 1991, Pembangunan dan Teknokrat Kita, dalam Krisis, No 2 Th. IV Oktober, Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga.
- Bogdan, RC dan Biklen, S.K., 1982. Qualitative Research for Education, Boston: Allyn and Bacon, Inc
- Blau, Peter and Marshall W. Mayer, Birokrasi dalam Masyarakat Modern, Jakarta, Universitas Indonesia, 1971, hal 203
- Castles, Lance, 1986, Birokrasi dan Masyarakat di Indonesia, Hapsara, Surakarta.
- Durvergen, Maurice, 1981. Partai Politik dan Kelompok-Kelompok Penekan, Bina Aksara, Jakarta.
- Desin dan Lincoln, 1994, Handbook of Qualitative Reaserch, London, New Delhi.
- Kantraprawira Rusadi, 1988, Sistem Politik Indonesia, Suatu Model Pengantar, Sinar Baru, Bandung.
- Lincoln, Yvonna S. dan Egon G. Guba, 1985, Naturalistic Inquiry, Newbury Park California, Sage Publication Ltd.
- Lofland J. dan Loafland, LH, 1984, Analizing Social Setting: A guide to Qualitative Observation and Analisis., Belmont: Wadsworth Publishing Company.
- Irvan Islamy, 1994, Kebijakan Negara, Bumi Aksara, Jakarta.
- , 1988, Materi Pokok Kebijakan Publik, Modul Universitas Terbuka, Jakarta.
- , 1994, Prinsip-prinsip perumusan Kebijaksanaan Negara, Bumi Aksara, Jakarta.

- John Stewart dan Gerry Stoker, 1989, *The Future of Local Government*, London: Macmillan.
- Marijan, Kacung., 2006, *Demokratisasi di Daerah: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung, PuSDeHAM dan Pustaka Eureka*, Surabaya.
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andy Yogyakarta.
- Michels Robert., 1988, *Partai Politik dan Oligarki Besi*, diterjemahkan oleh Daniel Dakidhae, LP3ES.
- Marx, Fritz Morstein, 1957, *The Administrative State-An Introducing to Bureaucracy*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Miles, Matthew B., dan A. Michael Huberman, 1992, *Analisis Data Kualitatif*, UI-Press, Jakarta.
- Mc Vey, Ruth, 1982, *The Beambtenstaat*, dalam buku Ben Anderson dan Audrey Kahin (ed). *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contribution to The Debates*, Ithaca Southeast Asia Program.
- Mosca, Guietano, 1962, *The Rulling Class*, New York, Free Press.
- Moleong, L.J., 1990., *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung; PT Remaja Rosdakarya
- Neuman, Laurence, *Social Reserch Methods*, 2000, *Qualitative and Quantitative Approaches*, Sage Publication, New Jersey.
- Nasution S, 1988, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Bandung Tarsito.
- Osborne, David and Ted Gaebler, 1992, *Reinventing Government*, United States of America.
- Parson, Wayne, 2001, *Public Policy, Pengantar Teori dan Analisis kebijakan*, Prenada Media, Jakarta.
- Peters, Guy. B., 1978, *The Politics of Bureoaucracy: A Comparative Perspective*. New York, London: Logman.
- Przeworsky, Adam, 1993, *Hambatan-Hambatan Transisi Menuju Demokrasi*, kumpulan makalah dalam buku *Transisi Menuju Demokrasi Tinjauan dari Berbagai Perspektif*, LP3ES, Jakarta.

- Ritzer, George, 1992, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, (diterjemahkan oleh Alimandan dari *Sociology: A Multiple Paradigma Science*), Rajawali, Jakarta.
- Surbakti, Ramlan, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta.
- Sastroatmojo, Sadjiono, 1995, *Prilaku Politik*, IKIP Press, Semarang.
- Stephan, Alfred, 1993, *Berbagai Jalur Menuju Demokratisasi: Sejumlah Pertimbangan Teoritis dan Komparatif*, dalam O'Donnel, et.al., *TMD: Tinjauan Berbagai Perspektif*, LP3ES, Jakarta.
- Thompson, Viktor dalam Ferrel Haedy, 1966, *Public Administration: A Comparative Perspective*, Engelwood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, Inc.
- Thoha, Miftah., 1991, *Beberapa aspek Kebijakan Birokrasi*, Yogyakarta, Media Widya Mandala.
- Solichin Abdul Wahab, 1991, *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi ke Implementasi kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Weber dalam Giddens, Anthony, 1986, *Kapitalisme dan Teori Sosial Modern*, diterjemahkan oleh Soeheba Kramadibrata, Universitas Indonesia Press, Jakarta.
- William N. Dunn, 1998, *Pengantar Analisa Kebijakan Publik*, edisi II Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Warwick, Donald, 1975, *A Theory of Public Bureaucracy*, Cambridge, Massachussets, Harvard University Press.
- Wahab Solichin, Fadillah Putra, Saiful Arif, 2002, *Masa Depan Otonomi Daerah, Kajian Sosial, Ekonomi, Politik untuk Menciptakan Sinergi Dalam Pembangunan Daerah*, Penerbit SIC, Surabaya.
- Yin, Robert., 2000, *Studi Kasus*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.

Undang-Undang

Lihat UU 32 Tahun 2004, Pemerintahan Daerah.

Koran

Jawa Pos, 30 April 2006:1, Protes Pilkada, Tuban Lautan Api
-----, Ini Bukan Hanya Soal Pilkada
-----, Tim Haeny Anggap Terlalu Dini
Seputar Indonesia, 30 April 2006: 1, Rumah Bupati-Kantor KPUD Dibakar

Jawa Pos, 1 Mei 2006:1, Tuban Masih Terapkan jam Malam
-----, Haeny Klaim Rugi Rp 20 Milyar
Kompas 2 Mei 2006, Keamanan Tuban Berangsur Pulih, Tersangka Menjadi 85
Orang
Jawa Pos, 2 Mei 2006, Tiga Pengurus Parpol diduga Jadi Penggerak
Jawa Pos, 2 Mei 2006, Bupati haeny Muncul dengan Jaguar

