

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN JALAN ANTAR KECAMATAN DI KABUPATEN KEDIRI

Retno Wulan Sekarsari¹

Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Islam Maang

retnowulansekarsari@gmail.com

Suyeno²

Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Islam Maang

suyeno@rocketmail.com

Abstract : *Implementation of Inter-Sub-Regency Road Development Policy in the Regency of Kediri (A Study on the Public Construction Office of Kediri Regency). This research is conducted based on the numerous criticisms addressed to the road development policy that has been implemented in the Kediri Regency. All this time, the road development policy in the Regency of Kediri has been considered discriminative towards the rural community. The Bina Marga Public Construction Office as the implementer of road development policy, under the authority of the Regency, has been putting higher priority on the road developments from the Regency capital to the sub-regency capitals, inter-sub-regency capital, and from the sub-regency capitals to villages. Meanwhile, the rural road developments (inter-village connecting roads and in-village roads) tend to be put aside. As a result, the rural community must develop the roads independently. The higher the self-supporting level in developing the roads is, the lower the allocation of financial aids for road development from the Regency Government of Kediri given to those villages will be.*

Keywords: *Road Development Policy; Policy Implementation*

PENDAHULUAN

Negara bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya. Negara dan suatu pemerintahan yang baik harus memenuhi prinsip-prinsip Good Governance, yaitu Participation, Rule of Law, Transparency, Responsiveness, Consensus Orientation Good Governance, Equity, Effectiveness and Efficiency, Accountability, dan Strategic Vision (United Nations Development Program (UNDP) sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara dalam Widodo (2001:25)).

Urusan wajib Pemerintah Kabupaten adalah urusan-urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar, contohnya antara lain seperti pendidikan, kesehatan, dan prasarana lingkungan dasar yaitu berupa fasilitas umum (infrastruktur). Fasilitas-fasilitas umum tersebut antara lain jalan, jembatan, sekolah, rumah sakit, dan lain-lain. Salah satu infrastruktur yang wajib dipenuhi oleh pemerintah adalah kebutuhan infrastruktur fisik. Peran infrastruktur sangat penting dalam sistem perekonomian, karena semakin baik keadaan infrastruktur di suatu daerah maka semakin baik pula pengaruhnya terhadap keadaan ekonomi di daerah tersebut.

Kurang dipenuhinya kebutuhan infrastruktur fisik disuatu kota, kabupaten, kecamatan atau desa menjadikan laju pertumbuhan di daerah atau desa tersebut menjadi lamban dan terhambat. Arus barang dan jasa, arus modal, arus informasi, dan transportasi manusia menjadi lebih lamban dibandingkan dengan daerah yang kebutuhan infrastruktur fisiknya terpenuhi dengan baik.

Penyebab utama dalam keterbatasan pemenuhan kebutuhan infrastruktur fisik (jalan) di desa dan kecamatan di Kabupaten Kediri adalah karena persoalan pendanaan, yaitu keterbatasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD Kabupaten Kediri sangat terbatas untuk memenuhi semua kebutuhan daerah, dimana bukan hanya kebutuhan infrastruktur fisik (jalan) saja yang harus dipenuhi oleh Pemerintah Kabupaten, tetapi juga gaji pegawai dan pejabat daerah yang kurang lebih menyerap sebagian dari APBD Kabupaten Kediri, serta kebutuhan daerah yang lain. Fakta-fakta menunjukkan bahwa dalam penyediaan infrastruktur publik (fisik), Pemerintah Kabupaten lebih memprioritaskan pada jalan-jalan utama seperti jalan antar kabupaten, jalan kabupaten ke kecamatan, jalan antar kecamatan dan jalan kecamatan ke desa. Di sisi lain, jalan penghubung antar desa hanya mendapat sedikit perhatian, terlebih lagi jalan yang berada di dalam desa hampir tidak pernah mendapat perhatian sama sekali dari Pemerintah Kabupaten. Sebagai akibatnya, apabila masyarakat

desa ingin jalan yang berada di desa mereka mulus seperti jalan-jalan di ibu kota kecamatan, mereka harus berswadaya untuk membangunnya. Masyarakat desa (sebagai pemilik jalan desa dan penghubung antar desa) juga membutuhkan pemenuhan kebutuhan infrastruktur yang sama, seperti halnya pembangunan yang dilaksanakan pada jalan-jalan utama kabupaten (jalan antar kabupaten, jalan kabupaten ke kecamatan, jalan antar kecamatan, dan lain sebagainya). Pembangunan jalan tersebut pasti akan sangat berguna bagi kemajuan dan kemakmuran perekonomian di desa dan kecamatan mereka.

United Nations Development Program (UNDP) sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara dalam Widodo (2001:25) menjelaskan prinsip-prinsip *good governance*, yang pada prinsip ke enam disebutkan “equity atau jaminan perlakuan yang adil dan setara”, hal ini berhak diterima oleh masyarakat desa karena pada prinsipnya pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang adil dan tidak diskriminatif. Semua masyarakat berhak mendapat pelayanan dan hak yang sama.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: Bagaimana implementasi kebijakan pembangunan jalan antar kecamatan di Kabupaten Kediri dan kendala-kendala yang dihadapi dalam melaksanakan implementasi kebijakan pembangunan jalan antar kecamatan di Kabupaten Kediri?

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut: (1) Mendeskripsikan dan menganalisa praktek atau langkah tentang implementasi kebijakan pembangunan jalan antar kecamatan di Kabupaten Kediri. (2) Mendeskripsikan dan menganalisa kendala-kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten dalam implementasi kebijakan pembangunan jalan antar kecamatan di Kabupaten Kediri. Landasan teori dalam penelitian ini adalah Konsep dan Pengertian Implementasi, Kebijakan Publik, Implementasi Kebijakan Publik, *Good Governance* dalam Pembangunan Infrastruktur, dan Teori Pembangunan Infrastruktur.

a) Konsep Dan Pengertian Implementasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, implementasi adalah pelaksanaan, penerapan. Implementasi juga merupakan suatu penerapan ide, konsep, kebijakan, atau inovasi dalam suatu tindakan praktis sehingga memberikan dampak, baik berupa perubahan pengetahuan, keterampilan maupun nilai, dan sikap. Implementasi bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem

b) Konsep dan Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik (*public policy*) adalah segala hal yang mengatur dan mengikat semua lapisan masyarakat dalam suatu negara. Suatu kebijakan publik bukan membatasi aktivitas dan peran masyarakat, tapi lebih untuk menyelaraskan peran negara dan masyarakat dalam mencapai tujuan-tujuan bernegara secara efektif dan efisien. Riant Nugroho (2004) dalam Yuwono, dkk (2008:4) mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah sebagai tokoh sentral kebijakan publik. Kebijakan publik merupakan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah (*public organizations*) yang dilaksanakan oleh pejabat pemerintah yang berwenang untuk kepentingan masyarakat atau rakyat melalui berbagai strategi dan program.

Thomas R. Dye (1992) dalam Yuwono, dkk (2008:6) menguraikan proses kebijakan publik dalam beberapa tahapan, yaitu: a) Identifikasi masalah kebijakan, yang dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan (*demands*) atas tindakan pemerintah. b) Penyusunan agenda yang dilakukan dengan memfokuskan perhatian kepada pejabat publik dan media masa atas hasil keputusan terhadap masalah publik tertentu. c) Perumusan kebijakan yang dimulai dari pengusulan rumusan kebijakan dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, dan birokrasi pemerintah. d) Pengesahan kebijakan, yaitu melalui tindakan politik oleh partai politik, presiden dan kongres. e) Implementasi kebijakan, yang dilaksanakan melalui birokrasi, anggaran publik dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi. f) Evaluasi kebijakan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah, konsultan di luar pemerintah, pers, dan masyarakat (*public*).

c) Implementasi Kebijakan Publik

Mazmanian dan Sabatier yang dikutip oleh Wahab (2005:68) menjelaskan implementasi itu adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan pengadilan. Pengimplementasian kebijakan publik dapat dilakukan melalui dua cara,

yaitu langsung diterapkan dalam bentuk program-program atau kegiatan melalui suatu formulasi kebijakan turunan dari kebijakan publik tersebut.

Sementara menurut Yuwono, dkk (2008:9) implementasi kebijakan dapat dilakukan melalui beberapa pola, yakni dari atas ke bawah (*top-down*), dari bawah ke atas (*bottom-top*), paksa (*command and control*) dan mekanisme pasar (*economic incentive*). Menurut Yuwono, dkk (2008:9) implementasi kebijakan otonomi daerah tidak hanya melibatkan perilaku badan-badan administratif (pihak pemerintah) tetapi juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial dapat mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dengan kata lain, implementasi kebijakan publik merupakan proses yang melibatkan manusia, alokasi dana, dan kemampuan organisasi pemerintah maupun swasta (individu maupun kelompok) untuk mencapai tujuan. Fungsi implementasi menurut Wahab (2008:185) adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun saran-saran kebijakan publik yang diwujudkan sebagai hasil akhir kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Fungsi implementasi juga mencakup penciptaan "*policy delivery sistem*" yaitu sistem penyampaian/penerusan kebijakan publik yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang/didesain secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan saran-saran yang dikehendaki. Proses implementasi kebijakan merupakan fungsi dari implementasi program. Keberhasilan atau kegagalan implementasi dapat dievaluasi dari sudut kemampuannya secara nyata dalam meneruskan/mengoperasikan program-program yang telah dirancang sebelumnya.

Menurut Soenarko (2000:187) ada tiga kategori penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi kebijakan publik, yaitu *interpretation*, *organization*, dan *application*. *Interpretation* dalam implementasi kebijakan adalah berusaha untuk mengerti apa yang dimaksudkan oleh pembentuk kebijakan dan mengetahui tujuan dari kebijakan tersebut. Program implementasi merupakan rencana yang didukung dengan pendanaan yang siap untuk diterapkan, dan harus sesuai dengan ide serta keinginan dan motivasi dari pembentuk kebijakan. *Organization* dalam implementasi kebijakan adalah pembentukan badan-badan atau unit-unit beserta metode-metode yang diperlukan untuk menyelenggarakan rangkaian kegiatan untuk mencapai tujuan yang terkandung di dalam kebijakan tersebut. Dalam *organization*, sistem koordinasi dan pengendalian disusun untuk menjaga dan memelihara arah menuju tercapainya tujuan implementasi kebijakan. *Application* adalah penerapan segala keputusan dan peraturan-peraturan dengan melakukan kegiatan-kegiatan untuk terealisirnya tujuan kebijakan. *Application* mengikuti bentuk atau gaya yang telah ditetapkan sebelumnya yaitu *programmed implementation* atau *adapted implementation*.

d) *Good Governance* Dalam Pembangunan Infrastruktur

Kepemerintahan yang baik (*good governance*) menuntut keterlibatan seluruh elemen yang ada di dalam masyarakat. *Good governance* bisa diwujudkan apabila pemerintah dekat dengan masyarakat. Dalam Widodo (2001:18) *Governance* merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service*. Unsur-unsur yang dilibatkan dalam penyelenggaraan pemerintahan menurut UNDP yang dikutip oleh Widodo (2001:20) terdiri dari tiga macam yaitu, *the state*, *the privat sector*, dan *civil society organization*. *Good governance* menurut Lembaga Administrasi Negara dalam Widodo (2001:23) mengandung dua pengertian, yaitu yang pertama adalah nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan kemandirian pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Wujud dari *good governance* menurut Lembaga Administrasi Negara dalam Widodo (2001:24) adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat.

e) Teori Pembangunan Infrastruktur

Pembangunan adalah suatu keadaan di mana ada perbaikan. Pembangunan adalah proses perubahan kearah kondisi yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana. Pembangunan daerah pada hakekatnya adalah upaya terencana untuk meningkatkan kapasitas Pemerintah Kabupaten sehingga tercipta suatu kemampuan yang andal dan professional dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan mengelola sumber daya ekonomi daerah. Infrastruktur adalah fasilitas fisik beserta layanannya yang diadakan untuk mendukung bekerjanya sistem sosial-

ekonomi, agar menjadi lebih berfungsi bagi usaha memenuhi kebutuhan dasar dan memecahkan berbagai masalah. infrastruktur mencakup infrastruktur transportasi (jalan, rel, pelabuhan, bandara). Infrastruktur yang memadai akan memacu pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan rakyat.

Merujuk pada Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 38 Tahun 2004, Pasal 1 Ayat 4, jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel.

Pada Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004, Pasal 5 juga menjelaskan peran dari jalan, yaitu sebagai berikut:

- 1) Jalan sebagai bagian prasarana transportasi mempunyai peran penting dalam bidang ekonomi, sosial budaya, lingkungan hidup, politik, pertahanan dan keamanan, serta dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- 2) Jalan sebagai prasarana distribusi barang dan jasa merupakan urat nadi kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara.
- 3) Jalan yang merupakan satu kesatuan sistem jaringan jalan menghubungkan dan mengikat seluruh wilayah Republik Indonesia.

Kewenangan Atas Penyelenggaraan Jalan Penguasaan atas jalan ada pada negara. Yang dimaksud dengan penguasaan oleh negara yaitu, negara memberikan wewenang kepada pemerintah dan pemerintah daerah untuk melaksanakan penyelenggaraan jalan. Merujuk pada Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 38 Tahun 2004, Pasal 13, 14, 15, dan 16 tentang kewenangan atas penyelenggaraan jalan yaitu dikelompokkan sebagai berikut:

- 1) Wewenang Pemerintah. Wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan secara umum dan penyelenggaraan jalan nasional. Wewenang penyelenggaraan jalan secara umum dan penyelenggaraan jalan nasional meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan.
- 2) Wewenang Pemerintah Provinsi. Wewenang Pemerintah Provinsi dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan provinsi. Wewenang penyelenggaraan jalan provinsi meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan provinsi. Apabila Pemerintah Provinsi belum dapat melaksanakan sebagian wewenangnya, Pemerintah Provinsi dapat menyerahkan wewenang tersebut kepada Pemerintah.

Wewenang Pemerintah Kabupaten/Kota. Wewenang Pemerintah Kabupaten dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan kabupaten dan jalan desa. Wewenang Pemerintah kota dalam Penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan kota. Wewenang penyelenggaraan jalan kabupaten, jalan kota, dan jalan desa meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan. Apabila Pemerintah Kabupaten/Kota belum dapat melaksanakan sebagian wewenangnya, pemerintah kabupaten/kota dapat menyerahkan wewenang tersebut kepada Pemerintah Provinsi

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dalam jangka 1 (satu) tahun kerja dengan 10 (sepuluh) bulan efektif. Pada bulan pertama dilakukan persiapan perijinan dan penyusunan instrument sebagai kelengkapan dalam proses penelitian lapangan. Kemudian pada bulan kedua dan ketiga, dilakukan survey secara mendalam dan menyeluruh terhadap aspek yang diteliti. Selanjutnya dalam bulan ketiga dilakukan analisis terhadap kesesuaian implementasi kebijakan pembangunan jalan antar kecamatan di Kabupaten Kediri dan kendala-kendala yang dihadapi dalam melaksanakan implementasi. Pada bulan keempat dan kelima, dilakukan diagnosis dari hasil analisis lapangan, dan dilanjutkan dengan wawancara mendalam terhadap responden pada bulan yang sama. Kemudian, melakukan pengumpulan data skunder pada bulan kelima dan keenam, dilanjutkan dengan melakukan analisis data terhadap data yang sudah ada, baik data skunder maupun data primer untuk ditarik sebuah kesimpulan. Kemudian pada bulan ketujuh sampai kesepuluh, dilakukan pembuatan laporan hasil penelitian, dan kemudian diserahkan kepada pihak-pihak terkait, obyek penelitian sebagai rekomendasi, LPPM Universitas Islam Malang sebagai pertanggungjawaban terhadap ajuan penelitian

dan sebagai preferensi untuk melakukan penelitian selanjutnya, dan untuk perpustakaan sebagai bahan ajuan penelitian ilmiah selanjutnya.

Penelitian ini berlokasi di Kabupaten Kediri dengan pertimbangan bahwa di Kabupaten Kediri adalah salah satu kabupaten terluas di Jawa Timur dengan jumlah 25 kecamatan dan 344 desa dan Kabupaten Kediri merupakan salah satu kabupaten yang kaya di wilayah Jawa Timur, tetapi fakta di lapangan sangat banyak jalan-jalan di desa-desa dan kecamatan-kecamatan yang dibiarkan terbengkalai begitu saja karena tidak tersentuh oleh alokasi dana dari APBD untuk pembangunan infrastruktur jalan, terutama di desa-desa atau kecamatan pelosok/pinggiran. Masyarakat di tingkat desa dan tingkat kecamatan Kabupaten Kediri juga mempunyai kebutuhan yang sama, mereka juga membutuhkan pemenuhan kebutuhan infrastruktur yang cukup guna memperlancar mobilitas, transportasi dan arus ekonomi mereka seperti hal nya pembangunan jalan kewenangan kabupaten. Dengan adanya pemenuhan kebutuhan infrastruktur yang baik di desa-desa dan kecamatan di Kabupaten Kediri, masyarakat akan berkembang lebih maju baik di tingkat pendidikan, informasi dan perekonomiannya. Penelitian ini dilakukan dan difokuskan di tiga kecamatan saja di Kabupaten Kediri. Ketiga kecamatan tersebut merupakan rujukan dari Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Kediri sebagai pemilik infrastruktur (jalan) terbaik yaitu Kecamatan Ngasem, pemilik infrastruktur (jalan) sedang yaitu Kecamatan Purwoasri, dan pemilik infrastruktur (jalan) yang paling buruk yaitu Kecamatan Plemahan. Pertimbangan lain penulis dengan memilih Kabupaten Kediri sebagai lokasi penelitian adalah karena faktor waktu, serta pertimbangan praktis lainnya. Sedangkan situs penelitian ini adalah pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Kediri.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan jenis penelitian deskriptif – kualitatif. Hybert Hyman dalam Koentjaraningrat (1991:29) mengartikan jenis penelitian yang bersifat deskriptif adalah penelitian yang bersifat deskriptif adalah penelitian yang mempunyai tujuan untuk menggambarkan secara tepat tentang sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala, atau kelompok-kelompok tertentu atau untuk menentukan frekuensi adanya hubungan tertentu antara suatu gejala atau frekuensi adanya hubungan tertentu antara suatu gejala dengan gejala lain di masyarakat. Sedangkan metode penelitian kualitatif sesuai dengan yang dikemukakan oleh Bogdan dan Taylor dalam Moleong (2002:3) bahwa metode kualitatif didefinisikan sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Metode penelitian kualitatif digunakan karena beberapa pertimbangan, mengacu pada pendapat Moleong (2002:5) adalah sebagai berikut:

- 1) Menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda.
- 2) Metode ini menyajikan secara langsung hakekat hubungan antara peneliti dan responden.
- 3) Metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan pembangunan jalan di Kecamatan Ngasem, Purwoasri dan Plemahan selama ini tidak luput dari peran pemerintah Kecamatan dan seluruh masyarakat yang ada di kecamatan-kecamatan tersebut. Pemerintah Kecamatan beserta Camat berperan dalam pengusulan pembangunan jalan kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten untuk melakukan peningkatan atau perbaikan jalan di desa-desa yang berada di wilayah kecamatan-kecamatan tersebut.. Dinas PU Bina Marga sebagai pihak implementor kebijakan pembangunan jalan yang menjadi kewenangan kabupaten tidak menangani seluruh pembangunan jalan, dari mulai jalan kabupaten, kecamatan dan desa yang ada di seluruh Kabupaten Kediri. Dinas PU Bina Marga terbentur masalah pendanaan sehingga tidak bisa menangani seluruh pembangunan jalan tersebut dari awal hingga akhir. Jalan-jalan yang pembangunannya menjadi kewenangan Dinas PU Bina Marga adalah jalan dari ibu kota kabupaten ke ibu kota kecamatan, jalan antar ibu kota kecamatan dalam satu kabupaten, jalan ibu kota kecamatan-desa, dan jalan antar desa. Untuk jalan yang ada di dalam desa menjadi tanggung jawab dan kewenangan dari pemerintah desa itu sendiri.

Kebijakan pembangunan jalan di Kecamatan Plemahan selama ini mengacu pada Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) skala prioritas. Kebijakan pembangunan jalan di Kecamatan Plemahan diarahkan pada Ibu Kota Kecamatan (IKK) yaitu jalur-jalur yang berada pada sekitar Ibu Kota Kecamatan. Desa Bogo adalah Ibu Kota Kecamatan di Kecamatan Plemahan, jadi yang menjadi

prioritas pembangunan jalan di Kecamatan Plemahan adalah desa-desa di sekitar Desa Bogo yaitu Desa Kayen, Desa Wonokerto dan Desa Payaman. Kebijakan pembangunan jalan antar kecamatan yang turun dari kabupaten juga memprioritaskan jalan-jalan strategis yang menghubungkan antar kecamatan. Untuk Kecamatan Plemahan jalur strategis yang diprioritaskan adalah jalur Bogo-Kunjang, dan jalur Tegowangi-Kunjang. Jalur-jalur tersebut dibangun dengan jenis jalan *hot mix*.

Pembangunan jalan yang menjadi kewenangan dari Dinas PU Bina Marga dibangun berdasarkan skala prioritas, yaitu berdasar pada daerah yang padat penduduknya, daerah yang pesat perkembangan ekonominya dan daerah pariwisata. Selain itu pembangunan jalan kewenangan Dinas PU Bina Marga di kecamatan atau di desa-desa juga berdasar atas pelunasan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dari desa-desa tersebut. Pemerintah Kabupaten Kabupaten Kediri mengurutkan ranking dari seluruh desa yang paling awal dalam pelunasan PBB-nya. Dari seluruh desa yang ada, yang mendapatkan *reward* dari Pemerintah Kabupaten Kabupaten Kediri hanya ranking 1 sampai dengan 7. Ranking 1 sampai dengan 3 mendapat hadiah *hot mix* masing-masing 1 km per desa, sedangkan untuk ranking 4 sampai dengan 7 mendapatkan hadiah berupa aspal dari Pemerintah Kabupaten Kabupaten Kediri yang juga masing-masing 1 km per desa. Untuk pembangunan secara teknis dari *reward* yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten (Pemkab) tersebut dikelola oleh desa dan lembaga desa masing-masing. Desa dan lembaga desa mempunyai kewenangan penuh dalam penentuan skala prioritas pembangunan jalan desa di desa masing-masing. Proyek pembangunan jalan dalam skala kecil (hanya di dalam lingkup desa) adalah menjadi kewenangan dari pemerintah desa dan lembaga desa itu sendiri. Dinas PU Bina Marga tidak pernah membangun jalan desa dari awal jenis permukaan jalan. Maksud dari hal tersebut adalah Dinas PU Bina Marga tidak turut ambil bagian dalam pembangunan jalan desa dari jenis jalan tanah ke jenis jalan makadam, karena hal tersebut adalah murni kewenangan dari pemerintah desa dan lembaga desa itu sendiri. Pembangunan jalan makadam atau jalan telford (yang termasuk jenis dari pengerasan jalan) adalah usaha dari swadaya masyarakat desa, dan bantuan dari Alokasi Dana Desa (ADD). Banyak atau tidaknya jumlah bantuan yang turun dari ADD tergantung dari seberapa ulet desa mengajukan proposal bantuan pembangunan jalan kepada kabupaten, provinsi dan pusat yang juga dibarengi dengan kesiapan swadaya dari masyarakat desa setempat. Total bantuan Alokasi Dana Desa (ADD) adalah sebagian besar dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan selebihnya merupakan swadaya dari masyarakat desa setempat. Untuk ADD dengan jenis kegiatan peningkatan jalan baik ke jenis jalan aspal dan *hot mix* (tidak termasuk pembangunan dari jenis jalan tanah ke jalan makadam) mendapatkan bantuan mesin pemadat jalan (*roller*) dari Pemkab. Pemkab tidak menanggung semua dana pembangunan jalan desa karena Pemkab ingin mendorong tumbuhnya swadaya dari masyarakat di desa setempat. Pemkab benar-benar ingin masyarakat desa bisa berdaya dan mandiri serta bertanggung jawab dan gotong royong dalam pembangunan jalan di desanya.

Untuk perbaikan atau pemeliharaan jalan dalam wilayah kewenangan Dinas PU Bina Marga. Untuk perbaikan atau pemeliharaan jalan Dinas PU Bina Marga melakukan penanganan dan kajian teknis di kecamatan atau desa tersebut. Pegawai Dinas PU Bina Marga Bidang Bina Marga akan melakukan survei ke jalan yang rusak tersebut dengan tujuan untuk melihat tingkat kerusakan jalan, setelah itu diukur dari skala prioritas dari kecamatan atau desa tersebut. Penentuan skala prioritas seperti yang telah dijelaskan sebelumnya yaitu berdasarkan pada daerah yang padat penduduknya, daerah yang pesat perkembangan ekonominya dan daerah pariwisata. Setelah tingkat kerusakan dicermati dan dipertimbangkan dengan padatnya pengguna jalan barulah dilaksanakan perbaikan jalan. Sedangkan untuk jalan dengan tingkat kerusakan parah ataupun juga sedang, tetapi dengan skala prioritas rendah lebih dinomori dua dalam kesegeraan perbaikannya. Hal ini dikarenakan karena terbentur masalah anggaran. Kalaupun ada anggaran yang berlebih untuk pemeliharaan jalan, Pemkab sebenarnya juga menginginkan apabila ada jalan yang rusak ataupun berlubang, maka segera diperbaiki atau ditambal. Berdasarkan data wawancara dengan Bapak Priyanta Kepala Bidang Bina Marga Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Kediri:

“Pemeliharaan jalan dibagi menjadi tiga, yaitu: (a) Pemeliharaan Rutin. Pemeliharaan rutin bertujuan untuk menjaga kondisi jalan agar selalu baik. Pemeliharaan rutin dilaksanakan setiap tahun. (b) Pemeliharaan Berkala. Tidak ada jangka waktu tertentu dalam melaksanakan pemeliharaan berkala. Pemeliharaan ini sering kali ditujukan untuk jalan yang berumur lima tahunan. Pelaksanaan pemeliharaan berkala juga tergantung dari kesiapan dana yang ada karena itu tidak ada ketentuan

jangka waktunya. (c) Peningkatan Jalan. Peningkatan Jalan dilaksanakan dengan pertimbangan dilihat dari kebutuhan lalu lintas yang melewati jalan tersebut. Pelaksanaan peningkatan jalan biasanya dari aspal ke *hot mix*, dan apabila jalan tersebut sudah di *hot mix* tapi masih sempit maka dilakukan pelebaran jalan, dan seterusnya.” (wawancara pada tanggal 9 Agustus 2017, pukul 10.35, di Dinas PU Bina Marga Kabupaten Kediri)

Yang berperan dalam pembuatan kebijakan pembangunan jalan kabupaten adalah Kepala Daerah (Bupati) bersama Badan Perencanaan Pembangunan Daerah/Bappeda sebagai pengarah kebijakan pembangunan, Dinas PU Bina Marga sebagai pemberi dasar arah kebijakan pembangunan jalan secara teknis dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, untuk pembangunan, peningkatan dan perbaikan jalan yang ada di desa harus mengajukan proposal kepada Pemkab, provinsi dan pusat. Dana yang akan turun adalah berupa ADD, dan hibah yang masih membutuhkan partisipasi swadaya dari masyarakat desa setempat baik melalui pendanaan, tenaga kerja dan tenaga ahli dalam pembangunan jalan desa tersebut kalau pun ada.

Pedoman dari kebijakan pembangunan jalan yang ada di desa adalah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes). Awal dari pembentukan RPJMDes adalah Des merupaka suara-suara dari masyarakat desa (yang juga termasuk di dalamnya tokoh masyarakat, ketua RT, RW dan kepala desa) baik itu berupa keluhan-keluhan tentang jalan yang rusak, kebutuhan dan usulan pembangunan jalan. Suara-suara tersebut ditampung dan dimusyawarahkan dalam Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD). Hasil dari rapat (berupa usulan dan keluhan dari masyarakat) dalam LPMD dimusyawarahkan dengan Badan Perwakilan Desa (BPD) dan kepala desa untuk memutuskan hasil akhir dari musyawarah tersebut, lalu dirumuskanlah Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKPDDes). Dari lima buah RKPDDes yang ada di susunlah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes).

RKPDDes adalah rencana kerja pembangunan desa dengan jangka waktu satu tahun. Pembuatan RKPDDes adalah sebelum jangka waktu RKPDDes yang sebelumnya habis, dan untuk pelaksanaannya adalah di tahun berikutnya. Apabila RKPDDes tahun X tidak selesai implementasi/pelaksanaannya di tahun tersebut, maka sisa dari RKPDDes tahun X akan masuk ke dalam RKPDDes tahun berikutnya, dan seterusnya. Hal tersebut terus berlangsung selama lima pembentukan RKPDDes yang disebut dengan RPJMDes. RPJMDes adalah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dengan jangka waktu lima tahun yang tertuang detail dalam RKPDDes. RKPDDes yang tertuang dalam RPJMDes juga merupakan acuan dari pembangunan jalan desa baik yang melalui ADD dan batuan pembangunan jalan yang lainnya. Alur Pengajuan ADD yaitu sebagai berikut: (a) Desa dan lembaga desa menentukan besarnya alokasi dana yang diajukan. (b) Setelah itu desa dan lembaga desa menentukan program pembangunan apa saja yang akan dilaksanakan. (c) Program pembangunan beserta pendanaannya tersebut dituangkan dalam bentuk proposal yang diajukan ke kecamatan yang akan dikirim ke BPPMD. (d) Dana cair secara bertahap yaitu pada termin 1 sejumlah 30% untuk dana operasional desa dan lembaga desa, termin 2 sejumlah 40% program kegiatan fisik dan bangunan, dan termin 3 sejumlah 30% untuk dana operasional desa dan lembaga desa. Besarnya bantuan ADD yang diterima disetiap desa tidak sama, karena sesuai dengan besar atau kecilnya desa tersebut dan kebutuhan pembangunan desa tersebut berdasarkan skala prioritas.

Sedangkan turunya bantuan dana pembangunan jalan dari Dinas Pekerjaan Umum (Bina Marga) adalah melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Di dalam Musrenbang sendiri ada beberapa tahapan yaitu Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbang Des), Musrenbang Kecamatan dan Musrenbang Kabupaten. Suara, keluhan dan usulan dari Musrenbang Des adalah berasal dari desa dan lembaga desa yang tertuang dalam RPJMDes. Hasil dari Musrenbang Des akan disuarakan di Musrenbang Kecamatan. Dalam musrenbang tingkat kecamatan suara, keluhan dan usulan dari Musrenbang Des akan dibahas oleh kepala wilayah (Camat) bersama pejabat-pejabat di tingkat kecamatan. Hasil dari Musrenbang Kecamatan akan dibawa ke Musrenbang Kabupaten. Suara, keluhan dan usulan dan keluhan dari tingkat desa dan kecamatan akan dimusyawarahkan dengan Kepala Daerah dan pejabat dari instansi tingkat kabupaten yang berwenang (yaitu Badan Perencanaan Pembangunan Daerah/Bappeda dan Dinas PU Bina Marga sebagai pelaksana teknis) dalam pembangunan jalan tersebut. Lalu turunlah bantuan berupa bantuan dana pembangunan jalan dari Dinas Pekerjaan Umum (Bina Marga).

Kebijakan pembangunan jalan yang telah dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum tidak bisa diukur lewat usulan program pembangunan jalan yang tertera pada RPJMDes, karena realisasi pembangunannya hanya bersifat pemberitahuan dan tidak dibukukan/direkap oleh desa itu sendiri, atau kecamatan. Setiap desa melalui kecamatan hanya menyerahkan RPJMDes, setelah itu RPJMDes tersebut dikirim ke kabupaten sebagai penunjang Musrenbang Kabupaten. Yang menentukan patokan bantuan pembangunan pembangunan jalan desa tersebut adalah Musrenbang Kabupaten. Jadi sifat bantuan pembangunan jalan desa yang diberikan oleh Dinas Pekerjaan Umum bersifat *top-down*.

Kecamatan Ngasem masih dibangun untuk menjadi kota baru Simpang Lima Gumul (SLG). Pembangunan jalan di Kecamatan Ngasem (baik dalam kewenangan kabupaten maupun kewenangan desa) diarahkan untuk persiapan pembangunan kota baru tersebut melalui persiapan infrastruktur jalan yang baik dan memadai. Dari sinilah Kecamatan Ngasem Dinas PU Bina Marga menyimpulkan bahwa Kecamatan Ngasem adalah kecamatan yang memiliki infrastruktur paling baik dari seluruh kecamatan di Kabupaten Kediri.

Gambar. 1

Infrastruktur Jalan di Kecamatan Ngasem Menuju Simpang Lima Gumul



Sumber: Hasil Dokumentasi Peneliti, Tahun 2017.

Dari gambar diatas kita bisa mengetahui bahwa pembangunan jalan di Kecamatan Ngasem untuk jalan kewenangan kabupaten mayoritas memang sudah bagus. Pembangunan jalan kewenangan kabupaten (jalan antar desa, desa ke kecamatan, antar kecamatan, dan kecamatan ke kabupaten) lebih difokuskan ke persiapan pembangunan kota baru Simpang Lima Gumul (SLG). Gambar di atas adalah gambar jalan menuju SLG dengan fasilitas jalan yang sangat lebar dan jenis jalan *hot mix*. Hal ini menunjukkan bahwa Kecamatan Ngasem benar-benar mempersiapkan pembangunan kota baru SLG tersebut sejak dini.

Gambar. 2

Infrastruktur Jalan di Sekitar Simpang Lima Gumul Kecamatan Ngasem



Sumber: Hasil Dokumentasi Peneliti, Tahun 2017.

Dari gambar diatas kita bisa melihat bahwa infrastruktur jalan di Kecamatan Ngasem benar-benar sudah dipersiapkan secara matang di sekitar SLG. Terbukti dari pembangunan jalan yang lebar dengan jenis jalan *hot mix* dan disertai pula rambu-rambu jalan dan lampu penerang jalan yang memadai. Hal ini tentu akan sangat mendukung persiapan pembangunan kota baru untuk kedepannya. Harapan dari masyarakat di Kecamatan Ngasem agar pembangunan jalan di Kecamatan Ngasem lebih baik lagi baik dalam pembangunan, peningkatan dan perbaikan jalan karena hal tersebut akan mempermudah akses ekonomi, informasi, komunikasi dan pertukaran modal yang ada dalam masyarakat Kecamatan Ngasem.

Kualitas pembangunan jalan di wilayah pertumbuhan ekonomi, daerah yang mempunyai penduduk yang padat, serta daerah pariwisata sangat berpengaruh pada aktivitas/kegiatan para pengguna jalan tersebut. Apabila di suatu wilayah pertumbuhan ekonomi kualitas jalannya masih buruk, maka kegiatan perekonomian penduduk juga terganggu dalam baik dalam pemasaran dan distribusi dari dalam atau ke luar dari wilayah tersebut. Tidak menutup kemungkinan bahwa kualitas jalan yang buruk juga akan mengganggu pengiriman produk dan penerima bahan baku dari daerah atau wilayah lain. Kualitas jalan yang buruk juga bisa menambah biaya operasional masyarakat baik di sektor pertanian, perdagangan, Usaha Kecil Mikro dan Menengah (UKMM) di daerah tersebut. Semua hal tersebut akan berimbas pada penurunan tingkat perekonomian masyarakat pengguna jalan di wilayah pertumbuhan ekonomi tersebut.

Gambar. 3
Ruas Jalan Rusak Di Sekitar Pusat Pertumbuhan Ekonomi di Kecamatan Plemahan



Sumber: Hasil Dokumentasi Peneliti, Tahun 2017.

Dari gambar-gambar di atas, kita bisa melihat tingkat kerusakan kualitas jalan di beberapa ruas jalan kewenangan kabupaten di Kecamatan Plemahan. Dari gambar tersebut terlihat kerusakan jalan yang sangat parah. Jalan tersebut akan lebih membahayakan penduduk yang melewatinya apabila badan jalan yang rusak tergenang oleh air hujan, karena jalan akan menjadi semakin becek dan licin. Lebih memprihatinkan jalan yang rusak tersebut berada di sekitar pusat pertumbuhan ekonomi Kecamatan Plemahan tepatnya berada di sebelah utara P.T. Keong Nusantara yang menyerap ratusan sampai ribuan tenaga kerja di Kecamatan Plemahan. Kondisi jalan yang buruk akan mempersulit karyawan P.T. Keong Nusantara dalam transportasi, distribusi, pemasaran, atau penerimaan bahan baku.

Suatu jalan di wilayah yang padat penduduknya merupakan akses utama dan kebutuhan vital dari penduduk di wilayah tersebut untuk menuju wilayah lain, pusat pendidikan, pusat pemerintahan, pusat kesehatan dan pusat ekonomi. Kualitas jalan yang buruk pada daerah padat penduduk tersebut akan sangat berpengaruh pada tingginya angka pengguna jalan. Aktivitas penduduk bisa terganggu dikarenakan kualitas jalan yang buruk. Kualitas jalan yang buruk juga menyumbangkan peran dalam menambah tingginya angka kecelakaan lalu lintas (selain karena kelalaian pengguna jalan) karena tingginya angka pengguna jalan di wilayah atau daerah tersebut.

Gambar. 4
Ruas Jalan Rusak di Sekitar Wilayah Padat Penduduk di Kecamatan Plemahan



Sumber: Hasil Dokumentasi Peneliti, Tahun 2017.

Dari gambar-gambar diatas kita bisa melihat kondisi kerusakan jalan di beberapa ruas jalan kewenangan Kabupaten Kediri yang berada di Kecamatan Plemahan. Jalan yang rusak tersebut adalah jalan utama yang menghubungkan Kecamatan Plemahan dan Kecamatan Kunjang. Jalan yang rusak tersebut juga berada di wilayah padat penduduk yang juga berdekatan dengan wilayah pertumbuhan ekonomi dan pendidikan.

Kebijakan pembangunan jalan desa di Kecamatan Plemahan selama ini lebih banyak diusulkan dari desa. Usulan tersebut diajukan untuk mendapat bantuan dari Pemerintah Kabupaten Kabupaten Kediri; dari Pemerintah Provinsi dan dari Pemerintah Pusat yaitu sebagai berikut:

- (a) Bantuan dari Pemerintah Kabupaten Kabupaten Kediri/ APBD Tingkat II meliputi bantuan aspal, *hot mix* dan mesin pemadat jalan (*roller*). Desa mendapatkan bantuan dana dari APBD Tingkat II apabila desa tersebut memenangkan ranking 1 sampai dengan ranking 7 lomba pelunasan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, pemenang yang mendapatkan ranking 1 sampai dengan 3 mendapat hadiah *hot mix* masing-masing 1 km per desa, sedangkan untuk ranking 4 sampai dengan 7 mendapatkan hadiah berupa aspal dari Pemerintah Kabupaten Kabupaten Kediri yang juga masing-masing 1 km per desa. Untuk penerapan pembangunan jalan di desa masing-masing (menurut skala prioritas) adalah murni wewenang desa dan lembaga desa setempat.
- (b) Bantuan dari provinsi berupa hibah pengerasan jalan, biasanya berbentuk paving dan rabat beton (*cor*) untuk desa atau kecamatan tersebut. Kecamatan atau desa yang mempunyai wewenang penuh dalam pembangunannya (berdasarkan skala prioritas kecamatan atau desa). Untuk jumlah dari bantuan tersebut ditentukan oleh pemerintah provinsi, karena kewenangan penuh berada pada pemerintah provinsi.

Dinas PU Bina Marga tidak pernah membangun jalan desa dari awal jenis permukaan jalan. Maksud dari hal tersebut adalah Dinas PU Bina Marga tidak turut ambil bagian dalam pembangunan jalan desa dari jenis jalan tanah ke jenis jalan makadam, karena hal tersebut adalah murni kewenangan dari pemerintah desa dan lembaga desa itu sendiri. Pembangunan jalan makadam atau jalan telford (yang termasuk jenis dari pengerasan jalan) adalah usaha dari swadaya masyarakat desa dan bantuan dari Alokasi Dana Desa (ADD). Banyak atau tidaknya jumlah bantuan yang turun dari ADD tergantung dari seberapa ulet desa mengajukan proposal bantuan pembangunan jalan kepada kabupaten, provinsi dan pusat yang juga dibarengi dengan kesiapan swadaya dari masyarakat desa setempat.

Kebijakan yang turun atas bantuan dana dari ADD selama ini bersifat swakelola, yaitu desa mempunyai wewenang sepenuhnya untuk mengatur dan memanfaatkan dana tersebut, serta desa juga bertanggung jawab atas swadaya pendaan, bahan-bahan material pembangunan jalan, tenaga kerja, tenaga ahli (kalau ada) sebagai akibat dari penerimaan bantuan dana tersebut. Bantuan dana dari ADD dikelola bersama oleh pemerintah desa dan lembaga desa.

Total bantuan Alokasi Dana Desa (ADD) adalah sebagian besar dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan selebihnya merupakan swadaya dari masyarakat desa setempat. Untuk ADD dengan jenis kegiatan peningkatan jalan baik ke jenis jalan aspal dan *hot mix* (tidak termasuk pembangunan dari jenis jalan tanah ke jalan makadam) mendapatkan bantuan mesin pemadat jalan (*roller*) dari Pemkab. Pemkab tidak menanggung semua dana pembangunan jalan desa karena Pemkab ingin mendorong tumbuhnya swadaya dari masyarakat di desa setempat. Pemkab benar-benar ingin masyarakat desa bisa berdaya dan mandiri serta bertanggung jawab dan gotong royong dalam pembangunan jalan di desanya.

Kembali pada predikat infrastruktur yang ditetapkan oleh Dinas PU Bina Marga kepada Kecamatan Ngasem, Kecamatan Purwoasri dan Kecamatan Plemahan. Menurut peneliti, kurang tepat apabila predikat yang ditetapkan oleh Dinas PU Bina Marga tersebut hanya berdasarkan tingkat kerusakan (kualitas infrastruktur) jalan yang kewenangan pembangunannya milik kabupaten. Dinas PU Bina Marga sebelumnya juga harus mempertimbangkan dan membandingkan keseluruhan infrastruktur jalan di kecamatan tersebut (yang juga meliputi jalan penghubung antar desa) yang juga pembangunannya merupakan kewenangan Pemerintah Kabupaten.

Tabel. 1
Panjang Jalan Menurut Jenis Permukaan Jalan

No	Kecamatan	Panjang Jalan Keseluruhan	Panjang Jalan Tanah		Panjang Jalan Makadam		Panjang Jalan Aspal	
1	Ngasem	80,60 km	13,90 km	17,24 %	8,20 km	10,18 %	58,50 km	72,58 %
2	Purwoasri		97,65 km	52,51 %	km	13,82 %	62,60 km	33,67 %
3	Plemahan		185,95 km	km	48,02 %	km	km	km
3			147,55 km	19,03 km	12,90 %	32,54 %	80,50 km	54,56 %
Jumlah		414,10 km	130,58 km	31,53 %	81,92 km	19,78 %	201,60 km	48,69 %

Sumber : Data primer dari Kecamatan Ngasem, Purwoasri dan Plemahan yang telah diolah oleh peneliti, 2017.

Dapat dilihat pada tabel panjang jalan menurut jenis permukaan jalan di atas bahwa sesungguhnya dari keseluruhan pembangunan jalan di tiga kecamatan tersebut (yang juga meliputi jalan kabupaten-kecamatan, antar kecamatan, kecamatan-desa, antar desa, dan jalan desa itu sendiri) Kecamatan Ngasem memang mempunyai infrastruktur yang paling bagus apabila dibandingkan dengan Kecamatan Purwoasri dan Kecamatan Plemahan. Kecamatan Ngasem mempunyai panjang jalan keseluruhan yaitu 80,60 km. Kecamatan Purwoasri memiliki panjang jalan tanah 17,24% (13,90 km) dari panjang jalan keseluruhan, memiliki prosentase panjang jalan makadam terendah dari ketiga kecamatan tersebut yaitu 10,18% (8,20 km) dan juga prosentase jalan aspal tertinggi 72,58% (58,50 km) dari ketiga kecamatan di atas.

Hal tersebut tentu tidak mengejutkan karena Kecamatan Ngasem mempunyai jumlah desa (yaitu 12 desa) yang lebih sedikit dari Kecamatan Plemahan dan Kecamatan Purwoasri, sehingga panjang jalan penghubung antar desa di Kecamatan Purwoasri lebih sedikit dari pada dua kecamatan tersebut.

Tetapi untuk Kecamatan Purwoasri menyandang predikat infrastruktur sedang, dan Kecamatan Plemahan yang dengan predikat infrastruktur paling buruk sebenarnya terbalik. Dari penelitian yang selama ini dilakukan, data lapangan menunjukkan demikian bahwa sebenarnya infrastruktur jalan di

Kecamatan Plemahan lebih baik dari pada di Kecamatan Purwoasri. Dan hal ini dibenarkan oleh Camat Purwoasri Bapak Suherman, S.Pd, M.M bahwa:

“Di Kecamatan Purwoasri masih banyak ruas jalan penghubung antar desa yang masih belum tersentuh aspal. Dari seluruh jalan penghubung antar desa hanya sekitar 75% saja yang diaspal, dan sebagian besar yang lain masih berupa jalan tanah dan makadam.” (wawancara pada tanggal 10 Agustus 2017, pukul 09.10, di Kantor Kecamatan Purwoasri)

Dari Tabel panjang jalan menurut jenis permukaan jalan di tiga kecamatan tersebut kita bisa menarik kesimpulan bahwa dari keseluruhan panjang jalan di suatu kecamatan juga terdapat komposisi jalan kewenangan kabupaten (yaitu meliputi jalan dari ibu kota kabupaten ke ibu kota kecamatan, antar ibu kota kecamatan, dari ibu kota kecamatan ke desa dan jalan penghubung antar desa itu sendiri) yang jumlahnya tidak sedikit. Jumlah seluruh desa di Kecamatan Purwoasri adalah 23 desa, sedangkan di Kecamatan Plemahan hanya 17 desa, maka tentulah ruas jalan penghubung antar desa di Kecamatan Purwoasri lebih banyak dan tentunya lebih panjang dari pada di Kecamatan Plemahan. Dilihat dari kewenangan pembangunan jalannya, jalan penghubung antar desa juga merupakan jalan wewenang kabupaten. Jadi jalan penghubung antar desa di Kecamatan Purwoasri yang masih banyak yang berupa jalan tanah dan jalan makadam, pembangunan jalannya adalah kewenangan dari kabupaten yang belum terealisasi dengan baik. Seharusnya hal ini merupakan pertimbangan dari Dinas PU Bina Marga dalam penetapan predikat dari ketiga kecamatan tersebut sebagai sampel penelitian.

Pada tabel panjang jalan menurut jenis permukaan jalan, Kecamatan Purwoasri mempunyai keseluruhan panjang jalan 185,95 km dengan rincian 97,65 km (52,51%) adalah terdiri dari jalan tanah, 25,70 km (13,82%) adalah jalan makadam dan 62,60 km (33,67%) adalah jalan aspal. Sedangkan pada Kecamatan Plemahan menunjukkan pembangunan jalan yang lebih pesat, baik meliputi jalan kewenangan kabupaten maupun jalan kewenangan desa. Panjang jalan keseluruhan di Kecamatan Plemahan adalah 147,55 km. Jenis jalan dengan permukaan tanah di Kecamatan Plemahan hanya 12,90% (19,03 km) dari total keseluruhan panjang jalan, jenis jalan dengan permukaan makadam adalah 32,4% (48,02 km) dan untuk jalan dengan jenis permukaan aspal 54,56% (80,50 km).

Dari paragraf diatas kita bisa membandingkan bahwa prosentase panjang jalan tanah di Kecamatan Purwoasri lebih tinggi dari pada Kecamatan Plemahan, yaitu 52,51% dibanding 12,90% yang termasuk di dalamnya jalan penghubung antar desa. Sedangkan prosentase jalan makadam dan jalan aspal di Kecamatan Plemahan lebih tinggi dari pada Kecamatan Purwoasri yaitu 32,54% dibanding 13,82% dan 54,56% dibanding 33,67%. Hal ini bisa juga diartikan (selain karena luas wilayahnya lebih sempit sehingga keseluruhan panjang jalannya lebih pendek dari pada Kecamatan Purwoasri) bahwa berkurangnya jalan tanah dan meningkatnya jalan aspal di Kecamatan Plemahan karena usulan bantuan pembangunan jalan kepada ADD dan PNPM-MP banyak di realisasi.

Dari tabel panjang jalan menurut jenis permukaan jalan di atas, kita juga bisa melihat panjang jalan keseluruhan berdasarkan rincian masing-masing di tiga kecamatan tersebut sebagai cermin dari pembangunan jalan di Kabupten Kediri selama ini. Dari keseluruhan panjang jalan di Kabupaten Kediri yaitu 414,10 km, belum separuhnya yang terdiri dari jalan aspal (hanya sebesar 48,69% dari total panjang jalan keseluruhan, atau hanya 201,60 km). yang lebih memprhatikan, ternyata total panjang jalan tanah di Kabupaten Kediri prosentasenya lebih tinggi dari jalan makadam, yaitu 31,53% dibanding 19,78% dari total panjang jalan keeluruhan (130,58 km dibanding 81,92 km dari total panjang jalan 414,10 km).

Total prosentase panjang jalan tanah yang lebih tinggi dari jalan makadam menunjukkan bahwa sangat sedikit realisasi usulan pembangunan jalan awal (dari jalan tanah ke jalan makadam) jalan desa (baik jalan penghubung antar desa dan jalan di dalam desa) yang diajukan untuk mendapatkan bantuan dana dari ADD. Hal tersebut juga menunjukkan bahwa Dinas PU Bina Marga sebagai pelaku kebijakan pembangunan jalan di Kabupaten Kediri hanya memberikan sedikit perhatian pada jalan desa (baik jalan penghubung antar desa yang pembangunannya masih menjadi wewengannya dan jalan di dalam desa yang murni wewenang desa), tetap bersikap diskriminatif terhadap pembangunan jalan desa dan lebih memprioritaskan pembangunan jalan dari ibu kota kabupaten ke ibu kota kecamatan, antar ibu kota kecamatan dan dari ibu kota kecamatan ke desa.

KESIMPULAN

Pada umumnya infrastruktur jalan dan pembangunan jalan di Kabupaten Kediri sudah baik untuk jalan-jalan dari ibu kota kabupaten ke ibu kota kecamatan, anatar ibu kota kecamatan, dan dari ibu kota kecamatan ke desa. Tetapi masih ada sedikit kekurangan, yaitu infrastruktur jalan desa dan pada pembangunan jalan penghubung antar desa, serta jalan-jalan di dalam desa itu sendiri. Pembangunan jalan desa (jalan penghubung antar desa dan jalan di dalam desa) hanya mendapat sedikit perhatian dari Pemerintah Kabupaten.

Untuk memperbaiki infrastruktur dan pembangunan jalan desa, seluruh desa di Kabupaten Kediri membuat RPJMDes (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa) yang di dalamnya tertuang rancangan usulan alokasi dana pembangunan jalan yang akan diajukan kepada kepada Pemerintah Kabupaten untuk mendapat bantuan dari Alokasi Dana Desa (ADD) yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Untuk realisasi usulan alokasi dana pembangunan jalan pada umumnya sangat sedikit yang diberikan oleh Dinas PU Bina Marga sebagai pelaksana kebijakan pembangunan jalan wewenang kabupaten. Hal tersebut tentu sangat berbeda dengan realisasi usulan alokasi dana pembangunan jalan yang diberikan oleh ADD (dari 7,27% sampai dengan 28,59% dari seluruh usulan alokasi dana pembangunan jalan yang diajukan). Sedangkan untuk usulan alokasi dana pembangunan jalan yang tidak terealisasi pada program bantuan ADD adalah mulai dari 71,41% sampai dengan 85,21%. Dan untuk bantuan program pembangunan jalan yang diberikan oleh Dinas PU Bina Marga tidak bisa diukur, karena usulan dari pembangunan jalan tersebut diambil dari skala prioritas keseluruhan usulan program pembangunan jalan yang tertera dalam RPJMDes yang ditentukan sendiri oleh Dinas Pekerjaan Umum dalam Musrenbang Kabupaten, sedangkan untuk realisasi dari pembangunan jalan tersebut hanya bersifat pemberitahuan saja kepada desa (tidak dibukukan atau direkap).

Kesesuaian kondisi implementasi pembangunan jalan antar kecamatan di Kabupaten Kediri dengan kebijakan pembangunan jalan di Kabupaten Kediri, meliputi peningkatan dan pemeliharaan jalan adalah sebagai berikut:

Dari ketiga kecamatan tersebut (Kecamatan Ngasem, Purwoasri dan Plemahan) pada umumnya implementasi kebijakan pembangunan jalan antar kecamatan sudah baik, tetapi masih ada kekurangan yang mendasar (pada kebijakan yang turun dari kabupaten selama ini) pada tingkat kecamatan, maupun pada pendanaannya. Kekurangan yang mendasar tersebut berupa sifat diskriminatif dari kebijakan pembangunan jalan yang turun dari kabupaten kepada desa. Dinas PU Bina Marga sebagai implementor kebijakan pembangunan jalan kewenangan kabupaten kurang memperhatikan pembangunan jalan desa dari awal hingga akhir (baik jalan penghubung antar desa yang pembangunannya masih menjadi kewenangan Dinas PU Bina Marga, maupun jalan kewenangan desa itu sendiri). Walaupun seluruh jalan penghubung antar desa pembangunannya masih menjadi kewenangan Dinas PU Bina Marga, tetapi Dinas PU Bina Marga seolah-olah tidak mau tau tentang pembangunan awal jalan tersebut (peningkatan dari jalan tanah ke makadam). Dinas PU Bina Marga sebagai perwujudan dari Pemerintah Kabupaten bersikap demikian karena terbentur masalah pendanaan (yang sifatnya top-down) untuk menangani dan membiayai pembangunan jalan desa tersebut. Maka dari itu Dinas PU hanya meghendaki peningkatan jalan saja untuk jalan penghubung antar desa tersebut, sedangkan untuk pembangunan awal (jalan tanah ke jalan makadam) dari jalan tersebut Dinas PU Bina Marga menyerahkan kepada desa baik untuk masalah pendanaan dan pembangunannya. Jadi seolah-olah keseluruhan dari jalan desa (jalan penghubung antar desa maupun jalan di dalam) semua menjadi kewenangan desa dalam pembangunannya. Untuk pembangunan awal dari jalan penghubung antar desa dibiayai oleh Alokasi Dana Desa (ADD) dan swadaya masyarakat desa. Untuk peningkatan jalan selanjutnya (dari jalan makadam ke jalan aspal, dan dari jalan aspal ke jalan hot mix) desa mengajukan usulan bantuan tersebut kepada ADD dan Pemerintah Kabupaten yang diimplementasikan oleh Dinas PU Bina Marga. Terbenturnya pendanaan pembangunan jalan di tingkat kabupaten membuat masyarakat berswadaya untuk membangun jalan desanya, karena bantuan ADD tidak akan turun ke desa tanpa adanya swadaya pembangunan jalan dari masyarakat desa setempat.

REFERENSI

- Abdul Wahab, Solichin. 2005. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Abdul Wahab, Solichin. 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Malang: UMM Press.
- Mustopadidjadja. 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi Dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara kerjasama dengan Duta Pertiwi Foundation.
- Moleong, Lexy, J. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosada Karya.
- Nugroho, Riant. 2006. *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Setyodarmodjo, Soenarko. 2000. *Pubic Policy: Pengertian Pokok Untuk Memahami Dan Analisa Kebijakan Pemerintah*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Yuwono, Sony dkk. 2008. *Memahami APBD Dan Permasalahannya: Panduan Pengelolaan Keuangan Daerah*. Malang: Bayumedia.
- Widodo, Joko. 2001. *Good Governance*. Surabaya: Insan Cendekia.
- Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004.

Rujukan Elektronik:

Dinas Bina Marga Provinsi Jawa Barat. 2009, diakses pada tanggal 27 Agustus 2017, dari:
<http://disbinmar.jabarprov.go.id/index.php?mod=manageMenu&idMenuKiri=490&idMenu=537>