



UNIVERSITAS INDONESIA

**PENGALOKASIAN ANGGARAN PADA ANGGARAN
PENDAPATAN BELANJA DAERAH (APBD)
KABUPATEN TEGAL TAHUN ANGGARAN 2009-2011
(SUATU ANALISIS DENGAN PENDEKATAN ALOKATIF
EFISIENSI)**

TESIS

**AKHMAD HISYAM
NPM: 0906655370**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM PASCASARJANA
DEPOK
JANUARI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**PENGALOKASIAN ANGGARAN PADA ANGGARAN
PENDAPATAN BELANJA DAERAH (APBD)
KABUPATEN TEGAL TAHUN ANGGARAN 2009-2011
(SUATU ANALISIS DENGAN PENDEKATAN ALOKATIF
EFISIENSI)**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Master Administrasi (M.A.)**

**AKHMAD HISYAM
NPM: 0906655370**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI KEBIJAKAN PUBLIK
DEPOK
JANUARI 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar

Nama : Akhmad Hisyam

NPM : 0906655370

Tanda Tangan : 

Tanggal : 9 Januari 2012





HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Akhmad Hisyam
NPM : 0906655370
Program Studi : Ilmu Administrasi
Judul Tesis : Pengalokasian Anggaran pada Anggaran Pendapatan
Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Tegal Tahun
Anggaran 2009-2011 (Suatu Analisis dengan Pendekatan
Alokatif Efisiensi)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Administrasi pada Program Studi Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Dr. Haula Rosdiana, M.Si. ()
Pembimbing : Dr. Roy V. Salomo, M.Soc.Sc. ()
Penguji Ahli : Dr. Machfud Sidik, M.Sc. ()
Sekretaris Sidang : Milla S. Setyowati, S.Sos., M.Ak. ()

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 9 Januari 2012

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmatNya saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Master Administrasi Kekhususan Administrasi Kebijakan Publik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Dr. Roy V. Salomo, M.Soc.Sc., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (2) para pejabat dan pegawai di lingkungan Bappeda dan DPPKAD Pemerintah Kabupaten Tegal, serta anggota DPRD yang telah membantu selama kegiatan penelitian tesis ini;
- (3) orang tua, istri, anak, dan keluarga saya tercinta atas segala inspirasi, motivasi, dan doanya untuk saya dalam menyelesaikan tesis ini,
- (4) pimpinan dan rekan di lingkungan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian yang banyak memberikan masukan terhadap tesis ini; dan
- (5) sahabat yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Depok, 9 Januari 2012

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Akhmad Hisyam
NPM : 0906655370
Program Studi : Administrasi Kebijakan Publik
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis karya : Tesis

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Nonexclusive Royalty-Free Right)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

PENGALOKASIAN ANGGARAN PADA ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH (APBD) KABUPATEN TEGAL TAHUN ANGGARAN 2009-2011 (SUATU ANALISIS DENGAN PENDEKATAN ALOKATIF EFISIENSI)

Berserta perangkat yang ada. Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal: 9 Januari 2012

Yang menyatakan



(Akhmad Hisyam)

v

ABSTRAK

Nama : Akhmad Hisyam
Program Studi : Ilmu Administrasi
Judul : Pengalokasian Anggaran pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Tegal Tahun Anggaran 2009-2011 (Suatu Analisis dengan Pendekatan Alokatif Efisiensi)

Tesis ini membahas pengalokasian APBD Kabupaten Tegal Tahun 2009-2011 dianalisis dengan pendekatan alokatif efisiensi. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif deskriptif. Hasil penelitian menyarankan bahwa harus ada upaya dan komitmen bersama antara Pemda dan DPRD dalam pengalokasian APBD. Untuk mengalokasikan sumber daya sesuai dengan prioritas pemerintah di antaranya membelanjakan atas pertimbangan paling penting secara politik-alokatif efisiensi. Alokasi secara efisiensi merupakan kapasitas dalam mewujudkan prioritas melalui anggaran, yaitu mendistribusikan sumber daya atas dasar prioritas pemerintah dan efektivitas program, serta mengalihkan sumber daya dari prioritas lama ke baru atau dari yang tidak produktif ke wilayah lebih produktif sesuai dengan tujuan pemerintah.

Kata kunci:

Alokatif efisiensi, politik-alokatif efisiensi, prioritas

ABSTRACT

Name : Akhmad Hisyam
Study Program : Science of Administration
Title : Budget Allocation of Tegal Regency Revenues and Expenditure for Fiscal Year 2009-2011 (An Analysis of Allocative Efficiency Approach)

This thesis discusses the local budget allocation of Tegal Regency Year 2009-2011, analyzed with the approach of allocative efficiency. This study is a descriptive qualitative research. The results suggest that there should be a joint effort and commitment between the government and local parliament in the budget allocation. To allocate resources in accordance with government priorities which include spending on the most important consideration in the political-allocative efficiency. Efficient allocation is the capacity in realizing the priorities through the budget, by distributing resources on the basis of government priorities and the effectiveness of the program, and diverting resources from old priorities to new or from unproductive to more productive areas in accordance with government objectives.

Key words:

Allocative efficiency, political-allocative efficiency, priority

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	v
ABSTRAK.....	vi
ABSTRACT.....	vii
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR TABEL.....	x
DAFTAR GAMBAR	xi
DAFTAR LAMPIRAN.....	xii
1. PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Perumusan Masalah.....	9
1.3 Tujuan Penelitian.....	9
1.4 Manfaat Penelitian.....	9
1.5 Sistematika Penulisan.....	10
2. TINJAUAN PUSTAKA	12
2.1 Definisi Anggaran	12
2.2 Penganggaran	14
2.3 Definisi dan Karakteristik Perencanaan Strategis	18
2.4 Manfaat dan Keterbatasan Perencanaan Strategis.....	19
2.5 Perencanaan Strategis dan Keuangan Terpadu	21
2.6 Alokasi Sumber Daya.....	23
2.7 Hasil Penelitian Terdahulu	30
3. METODE PENELITIAN	34
3.1 Paradigma Penelitian.....	34
3.2 Metode Penelitian.....	34
3.3 Tipe Penelitian.....	35
3.4 Teknik Pengumpulan Data	36
3.4.1 Metode Pengumpulan Data.....	36
3.4.2 Instrumen Penelitian	36
3.5 Narasumber dan Informan.....	37
3.6 Teknik Analisis Data.....	37
3.6.1 Teknik Pengolahan Data.....	37
3.6.2 Analisis Data.....	37
3.7 Batasan Penelitian	38

4. GAMBARAN UMUM KABUPATEN TEGAL.....	39
4.1 Kondisi Daerah Kabupaten Tegal	41
4.1.1 Geografis.....	41
4.1.2 Sosial Budaya dan Kehidupan Beragama.....	42
4.1.3 Ekonomi.....	48
4.1.4 Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	53
4.1.5 Hukum dan Aparatur	54
4.1.6 Wilayah dan Tata Ruang.....	56
4.1.7 Sarana dan Prasarana	58
4.1.8 Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup.....	60
4.2 Tantangan	62
4.3 Modal Dasar	63
5. PENGALOKASIAN ANGGARAN PADA APBD KABUPATEN TEGAL TAHUN ANGGARAN 2009-2011.....	65
5.1 Isu-isu Strategis	65
5.2 Strategi dan Arah Kebijakan	74
5.2.1 Strategi	74
5.2.2 Arah Kebijakan	75
5.3 Pengalokasian Anggaran dalam APBD Tahun 2009-2011	77
5.4 Pengalokasian Anggaran pada Sektor Prioritas	97
5.4.1 Sektor Pendidikan.....	99
5.4.2 Sektor Kesehatan	103
5.4.3 Sektor Infrastruktur.....	106
5.4.4 Sektor Pertanian	109
5.4.5 Sektor Industri dan Perdagangan	114
5.4.6 Sektor Pariwisata	120
6. SIMPULAN DAN SARAN	125
5.1 Simpulan.....	125
5.2 Saran.....	125
DAFTAR REFERENSI	127
LAMPIRAN.....	131

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 <i>Basic Elements of Public Expenditure Management</i>	25
Tabel 5.1 Struktur APBD Kabupaten Tegal Tahun Anggaran 2009-2011.	81
Tabel 5.2 Alokasi APBD Per Jenis Belanja Tahun 2009-2011	88
Tabel 5.3 Alokasi Anggaran Berdasarkan Urusan dan Organisasi.....	94



DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 <i>Basic Objective of PEM and Budget Management</i>	25
--	----



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1: Pedoman Wawancara.....	131
Lampiran 2: Transkrip Wawancara.....	132



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan reformasi sektor publik yang begitu dinamis saat ini tidak dapat dilepaskan dari tuntutan masyarakat yang melihat secara kritis buruknya kinerja pemerintah dalam mengelola sumber daya publik. Perubahan suatu sistem politik, sosial, kemasyarakatan, serta ekonomi yang dibawa oleh arus reformasi telah menimbulkan tuntutan yang beragam terhadap pengelolaan pemerintahan yang baik (Asmadewa, 2006). Agenda-agenda reformasi terhadap tuntutan perubahan organisasional kemudian menciptakan sejumlah prinsip atau doktrin tata kelola pemerintahan seperti terangkum dalam konsep *new public management* (Hood, 1991) atau prinsip *reinventing government* (Osborne dan Gaebler, 1993). Beberapa agenda perubahan yang mengacu pada prinsip-prinsip tersebut diantaranya adalah pemerintah berpicu pada misi (*mission-driven government*), pemerintah berorientasi pada hasil (*result-oriented government*), pemerintah berpicu pada pelanggan (*customer-driven government*), standar atau ukuran kinerja yang jelas, serta tingkat pelayanan yang diinginkan. *General Accounting Office* (GAO) tahun 1993 juga menjelaskan bahwa reformasi anggaran telah berusaha mengubah penekanan anggaran dari pengendalian belanja *line item* kepada alokasi sumber daya berdasarkan tujuan program dan ukuran-ukuran hasil.

Tuntutan baru muncul agar organisasi sektor publik menerapkan suatu paradigma baru yaitu prinsip-prinsip *good governance* (kepemerintahan yang baik). *Good governance* merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. *Good governance* erat kaitannya dengan *new public management* (NPM). NPM merupakan sistem manajemen administrasi publik yang paling aktual di seluruh dunia dan sedang direalisasikan di hampir seluruh negara maju. NPM merupakan fenomena global yang mempunyai tujuan memperbaiki efisiensi dan efektivitas, meningkatkan responsivitas, dan memperbaiki akuntabilitas manajerial organisasi publik (Bambang Sancoko dkk, 2008). Penerapan NPM di Indonesia diawali dengan reformasi di bidang keuangan dengan lahirnya tiga paket undang-undang (UU), yang terdiri atas UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU

Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Negara. Dengan lahirnya paket UU ini, banyak aspek pengelolaan keuangan negara yang mengalami perubahan.

Ketiga UU tersebut menjadi dasar bagi reformasi di bidang keuangan negara, yaitu dari administrasi keuangan (*financial administration*) menjadi pengelolaan keuangan (*financial management*) (Akhmad Solikin, 2006). Mardiasmo (2002:27) menyebutkan bahwa reformasi di bidang keuangan negara meliputi lima bidang berikut, yaitu:

- a. Reformasi Sistem Pembiayaan (*financing reform*).
- b. Reformasi Sistem Penganggaran (*budgeting reform*).
- c. Reformasi Sistem Akuntansi (*accounting reform*).
- d. Reformasi Sistem Pemeriksaan (*audit reform*).
- e. Reformasi Sistem Manajemen Keuangan Daerah (*financial management reform*).

Salah satu wujud reformasi sistem penganggaran (*budgeting reform*) adalah penyusunan anggaran dengan pendekatan kinerja. Sistem ini sudah menjadi tren perkembangan di banyak negara sejalan dengan budaya NPM (Bambang Sancoko dkk, 2008). Di Indonesia, sistem tersebut diamanatkan dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 14 ayat (1) dan (2), serta dituangkan dalam PP Nomor 20/2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah pasal 3 ayat (2) dan PP Nomor 21/2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga (RKAKL) pasal (4), (7), dan (8). Sistem penganggaran yang baik adalah anggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi, dan rencana strategis organisasi (Bastian, 2006: 171). Anggaran dengan pendekatan kinerja menekankan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja output. Pendekatan anggaran kinerja disusun untuk mencoba mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik (Haryanto, 2007). Anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan

perencanaan yang telah disusun. Pengukuran kinerja secara berkelanjutan akan memberikan umpan balik, sehingga upaya perbaikan secara terus menerus akan mencapai keberhasilan di masa mendatang (Bastian, 2006: 275).

Sejak diberlakukan otonomi daerah di Indonesia yang didasarkan pada UU Nomor 22 Tahun 1999 *juncto* UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU Nomor 25 tahun 1999 *juncto* UU Nomor 33 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah dengan Sistem Pemerintahan Desentralisasi, maka segala urusan kebijakan regional diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah (Pemda). UU tersebut merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi pemerintah yang sesungguhnya. Otonomi daerah mengindikasikan bahwa rakyat menghendaki keterbukaan dan kemandirian (desentralisasi). Maraknya globalisasi yang menuntut daya saing tiap negara, termasuk daya saing pemerintah daerahnya, diharapkan akan tercapai melalui peningkatan kemandirian Pemda. Pemda berhak dan bertanggung jawab untuk mengelola rumah tangganya sendiri untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan antardaerah, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik agar lebih efisien dan responsif terhadap kebutuhan potensi maupun karakteristik di daerah masing-masing.

Pemda perlu menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) seperti yang disebut dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 19 ayat (1) dan (2) yaitu pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Untuk dapat membuat APBD yang terarah, Pemda harus memiliki rencana strategik (Renstra). Renstra disusun secara obyektif dan melibatkan seluruh komponen yang ada di dalam pemerintahan. Dengan adanya sistem tersebut Pemda akan dapat mengukur kinerja keuangannya yang tercermin dalam APBD. Agar sistem dapat berjalan dengan baik perlu ditetapkan beberapa hal yang sangat menentukan yaitu standar harga, tolok ukur kinerja, dan standar pelayanan minimal (SPM) yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Untuk memenuhi pelaksanaan otonomi di bidang keuangan dengan terbitnya berbagai peraturan pemerintah yang baru, diperlukan sumber daya manusia yang mampu untuk menyusun APBD yang terarah. Pada dasarnya APBD

yang baik adalah APBD yang disesuaikan dengan program kerja dan bukan sebaliknya program kerja disesuaikan APBD. Aspek perencanaan memiliki peranan yang penting bagi suatu daerah. Aktivitas pemerintah akan terlaksana dengan baik jika seluruh proses perencanaan dilaksanakan secara konsekuen. Perencanaan mendorong pemikiran ke depan dan menjelaskan arah yang dikehendaki di masa yang akan datang, perencanaan tidak bisa lepas dari anggaran.

Sejak diberlakukannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, ada beberapa prinsip yang mendasari dalam hal pengelolaan keuangan daerah, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan *value for money*. Transparansi adalah keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan anggaran daerah. Hal tersebut memberikan arti bahwa anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat. Akuntabilitas adalah pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut, tetapi juga berhak menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut. *Value for money* adalah diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Efisiensi berarti penggunaan dana masyarakat (*public money*) tersebut menghasilkan output yang maksimal atau berdaya guna. Efektivitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target atau tujuan untuk kepentingan publik.

Inti dari ketiga hal di atas adalah reformasi keuangan negara menghendaki sebuah penganggaran secara terpadu dengan kinerja sebagai tolak ukur serta memperhatikan kelangsungan dari setiap kegiatan di periode selanjutnya. Pada prinsipnya ketiga hal tersebut adalah jawaban atas semakin meningkatnya tuntutan untuk terciptanya transparansi, akuntabilitas, dan profesionalitas dalam

pengelolaan APBD. Ketiga hal tersebut merupakan satu kesatuan prinsip yang harus dapat diterapkan dengan baik untuk menjawab harapan publik terhadap anggaran pemerintah. Laporan *Local Governance Support Program* (2009) dalam Pengawasan DPRD terhadap pelayanan publik menyatakan bahwa beberapa instrumen pertanggungjawaban kinerja dibuat secara sepihak, seperti Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) cenderung terkesan hanya formalitas dan tidak cukup dapat diandalkan untuk menilai kinerja organisasi publik.

Penganggaran pada organisasi sektor publik merupakan suatu proses yang cukup rumit. Karakteristik penganggaran sektor publik berbeda dengan penganggaran pada sektor swasta. Pada sektor swasta anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dievaluasi, dikritik, dan didiskusikan untuk mendapat masukan (Sri Rahayu, 2007). Para manajer berperan sebagai basis perencanaan, pengendalian, dan penilaian kinerja unit yang dipimpinnya. Dengan adanya peran para manajer sebagai pusat pertanggungjawaban dapat berfungsi untuk mendelegasikan tugas dan wewenang ke unit-unit yang memiliki kompetensi sehingga mengurangi beban tugas manajer pusat, di samping itu dapat pula mendorong kreativitas dan daya inovasi para bawahan.

Keberhasilan suatu *budget actions plan* tidak hanya berhenti pada ketaatan realisasi terhadap rencana, tetapi yang lebih penting adalah hasil dan implikasi kinerja yang diharapkan dari pengeluaran anggaran tersebut. Hal ini sangat berguna bagi perbaikan kinerja instansi pemerintah. Kinerja instansi pemerintah banyak menjadi kritikan akhir-akhir ini, terutama sejak timbulnya iklim yang lebih demokratis dalam pemerintahan. Masyarakat selalu mengharapkan penyelenggaraan pelayanan publik yang baik dan berkeadilan serta produk dan jasa lainnya yang berkualitas. Hanya saja dalam praktiknya, harapan ini tidak selalu dapat dipenuhi oleh pemerintah, baik di pusat maupun di daerah. Hingga kini, masih banyak ditemukan kasus-kasus pelayanan publik yang jauh dari harapan masyarakat (*Local Governance Support Program*, 2009). Rakyat mulai kritis mempertanyakan akan nilai yang mereka peroleh atas pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah.

Sebenarnya penyusunan anggaran di sektor publik tidak akan menjadi rumit jika ada kesadaran dari aparat pemerintah bahwa semua yang dikerjakan oleh pemerintah orientasinya harus ke masyarakat. Misalnya proyek pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan umum tidak hanya dilihat berdasarkan aktivitas saja, pembangunan, output bagus, atau karena dibangun sesuai dengan *master plan* dan tidak ada *mark up*, tetapi tidak cukup hanya sampai di situ saja. Persoalannya akan menjadi lain apabila pembangunan tersebut setelah dievaluasi ternyata tidak berdampak pada kemajuan di bidang ekonomi maupun sosial masyarakat. *Good corporate governance* seperti yang banyak diharapkan masyarakat Indonesia akan segera dapat terwujud apabila pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahannya berpegang pada UU Nomor 32 Tahun 2004 maupun UU Nomor 33 Tahun 2004 yang mempunyai tiga prinsip dasar, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan *value for money*.

Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah mengalami momentumnya pada tahun 2002 dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban, dan Pengawasan Keuangan Daerah, serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah, dan Penyusunan Perhitungan APBD. Keluarnya ketetapan tersebut memberikan landasan kepada pemerintah daerah bahwa sistem pengelolaan keuangan daerah memakai sistem anggaran kinerja.

Sebagaimana diketahui, bahwa sistem pengelolaan keuangan yang diberlakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebelum dikeluarkannya Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 masih menggunakan sistem anggaran tradisonal. Oleh karena itu, dengan semangat pembaharuan di dalam pengelolaan keuangan khususnya dalam mengatur regulasi pengelolaan keuangan di daerah yang dituangkan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000. Kemudian diikuti dengan disahkannya Permendagri Nomor 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah (Bastian, 2006), maka disebutkan bahwa penganggaran yang baik akan memberikan dasar bagi pengukuran kinerja dan menghasilkan informasi kinerja yang valid dan akurat, sehingga dapat digunakan sebagai bahan penyusunan laporan kinerja untuk pengendalian. Sistem pengukuran kinerja yang dilandasi oleh konsep *value for money* dan anggaran

yang berorientasi hasil yang menekankan pemikiran logis dan rasional dalam mengelola suatu perubahan dalam suatu organisasi. Organisasi kemudian dapat dimodifikasi dengan mengaplikasikan perencanaan rasional secara ilmiah untuk mencapai efektivitas dan efisiensi keseluruhan organisasi (Julnez dan Holzer, 2001). Dengan mempertimbangkan kelemahan dan kelebihan dalam penyusunan anggaran pada APBD dengan perkembangan penelitian terdahulu yang masih beragam, maka evaluasi atas pengalokasian anggaran pada APBD saat ini penting untuk diteliti. Hal ini untuk mengetahui apakah penyusunan anggaran pada APBD ini dijalankan secara efektif dan efisien atau hanya menjadi aksi simbolis yang terjebak pada formalitas penyusunan anggaran dan pada akhirnya berujung pada kegagalan reformasi. Hal ini merupakan upaya untuk menjaga momentum perubahan ini agar selalu pada jalur yang tepat (Bastian, 2006).

Pengalokasian anggaran pada APBD khususnya dengan pendekatan alokatif efisiensi pada akhirnya menjadi salah satu agenda penting bagi setiap instansi pemerintah, baik pusat maupun daerah dalam rangka mendukung reformasi keuangan negara yang telah dicanangkan, termasuk di dalamnya sebagai pengemban amanat ini adalah Pemda Kabupaten Tegal, Provinsi Jawa Tengah. Pemda Kabupaten Tegal dipilih untuk dijadikan sebagai daerah obyek studi kasus disebabkan karena penulis melihat banyak hal-hal yang harus dibenahi dalam perencanaan pembangunannya, khususnya terkait dengan perencanaan penganggaran sehingga visi, misi, dan sasaran pembangunan dari Pemda bisa tercapai sebagaimana yang telah dicita-citakan. Penulis melihat ketertinggalan Pemda Kabupaten Tegal disebabkan salah satunya karena permasalahan dalam penyusunan anggaran, sehingga saat ini tertinggal dibandingkan dengan daerah-daerah sekitarnya.

Berdasarkan data APBD Kabupaten Tegal tahun anggaran 2010 ditemukan bahwa pengalokasian APBD, khususnya pengalokasian belanja daerahnya telah menyimpang dari amanat Permendagri Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2010. Permendagri Nomor 5 Tahun 2009 menjelaskan bahwa pokok-pokok kebijakan yang perlu mendapat perhatian Pemda dalam penyusunan APBD Tahun Anggaran 2010 terkait dengan pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah adalah belanja daerah

disusun dengan pendekatan prestasi kerja yang berorientasi pada pencapaian hasil dari input yang direncanakan. Oleh karena itu, dalam penyusunan APBD agar Pemda berupaya menetapkan target capaian baik dalam konteks daerah, satuan kerja, dan kegiatan sejalan dengan urusan yang menjadi kewenangannya. Selain itu diupayakan agar belanja langsung mendapat porsi alokasi yang lebih besar dari belanja tidak langsung, dan belanja modal mendapatkan porsi alokasi yang lebih dari belanja pegawai atau belanja barang dan jasa. Jika ditelaah, APBD Kabupaten Tegal Tahun 2010 ternyata memuat sesuatu hal yang menyimpang dari Permendagri Nomor 25 Tahun 2009, karena belanja langsung tertulis lebih kecil dari belanja tidak langsung. Alokasi belanja langsung sebesar Rp313.358.332.050,-, sementara itu alokasi belanja tidak langsung sebesar Rp698.314.079.000,-. Sedangkan untuk belanja modal besarnya lebih kecil dari belanja pegawai dimana alokasi belanja modal sebesar Rp 154.859.250.100,- sementara alokasi belanja pegawai sebesar Rp642.481.497.500,-, dan belanja barang/jasa sebesar Rp131.505.397.450,-. Realita semacam ini seharusnya dapat menjadi cambuk agar penyusunan APBD ke depan harus memperhatikan prinsip-prinsip penganggaran yang sebenar-benarnya terutama prinsip alokatif efisiensi. Selain dari itu, diharapkan juga agar ke depan Badan Anggaran DPRD Kabupaten Tegal harus lebih teliti dan mendalami prinsip-prinsip dan aturan-aturan penyusunan APBD, karena bagaimanapun kontrol dari DPRD sangat diperlukan dalam mengawal visi dan misi rakyat dimana sementara ini menurut pengamatan penulis fungsi *budgeting* tersebut belum dilakukan secara optimal oleh DPRD, sehingga dalam APBD masih ada yang bertentangan dengan prinsip-prinsip penganggaran yang semestinya. Pengalokasian anggaran pada APBD seharusnya bisa menerapkan prinsip alokatif efisiensi sehingga dapat menciptakan kegiatan-kegiatan yang tepat sasaran dan mempunyai dampak yang lebih dapat dirasakan oleh masyarakat.

Dalam fokus penelitian ini, Pemda dinilai berhasil jika mampu memberikan pelayanan publik secara efektif dan efisien dalam mendayagunakan anggaran publik, sehingga pemenuhan kebutuhan publik dapat tercapai secara optimal sebagaimana yang telah tertuang dalam Renstrada atau Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Tegal. Dampak

APBD terhadap pembangunan daerah akan nampak apabila belanja publik untuk pembangunan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

1.2 Perumusan Masalah

Dengan mempertimbangkan beberapa kelemahan dalam penyusunan anggaran pada APBD dan dengan perkembangan penelitian terdahulu yang masih beragam, maka evaluasi atas pengalokasian anggaran pada APBD saat ini penting untuk diteliti. Hal ini untuk mengetahui apakah penyusunan anggaran pada APBD ini dijalankan secara efektif dan efisien atau hanya menjadi aksi simbolis yang terjebak pada formalitas penyusunan anggaran dan pada akhirnya berujung pada kegagalan reformasi dan berdampak pada kualitas anggaran yang direncanakan. Maka berdasarkan latar belakang di atas, perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bagaimana pengalokasian anggaran pada APBD Kabupaten Tegal tahun anggaran 2009-2011 dianalisis dengan pendekatan alokatif efisiensi?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menganalisis pengalokasian anggaran pada APBD Kabupaten Tegal tahun anggaran 2009-2011 dianalisis dengan pendekatan alokatif efisiensi.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Akademis

Dengan mengetahui kondisi riil dalam pengalokasian anggaran pada APBD Kabupaten Tegal Tahun Anggaran 2009-2011 diharapkan dapat memberikan khususnya akademik dalam memperkaya pemahaman terhadap teori *public expenditure management* khususnya elemen *allocative efficiency* dalam konsepsi pelaksanaan penyusunan anggaran publik.

1.4.2 Manfaat Praktis

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat disumbangkan sebagai bahan pertimbangan dalam meninjau penerapan *public expenditure management*

khususnya elemen *allocative efficiency* dalam konsepsi pelaksanaan penyusunan anggaran publik terkait dengan pelaksanaan kebijakan alokasi anggaran di Kabupaten Tegal melalui alokasi APBD Tahun Anggaran 2009-2011. Lebih lanjut diharapkan dapat dijadikan bahan masukan bagi semua pihak dalam memahami kebijakan alokasi anggaran Pemda yang semestinya menempatkan skala prioritas pengeluaran menjadi hal utama agar dana yang dialokasikan menjadi tepat sasaran.

1.5 Sistematika Penulisan

Dalam rangka pemahaman secara menyeluruh dalam penulisan tesis ini, penulis merasa perlu untuk membuat sistematika penulisan tesis ini agar dapat menunjukkan arah penulisan serta keterkaitan antarbab. Adapun sistematika penulisan dari tesis ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

Bab Satu akan menguraikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, serta sistematika penulisannya.

Bab Dua memuat kerangka teori dengan beberapa tinjauan literatur utama, meliputi definisi anggaran dan penganggaran, definisi dan karakteristik perencanaan strategis, manfaat dan keterbatasan perencanaan strategis, perencanaan strategis dan keuangan terpadu, alokasi sumber daya, serta hasil-hasil penelitian terdahulu.

Bab Tiga memuat metode penelitian yang meliputi paradigma penelitian, metode penelitian, tipe penelitian, teknik pengumpulan data, narasumber dan informan, teknik analisis data, serta batasan penelitian.

Bab Empat memuat gambaran umum Kabupaten Tegal meliputi kondisi daerah seperti kondisi geografis, sosial budaya dan kehidupan beragama, ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi, hukum dan aparatur, wilayah dan tata ruang, sarana dan prasarana, sumber daya alam dan lingkungan hidup, tantangan, serta modal dasar.

Bab Lima merupakan bagian inti dari kegiatan penelitian ini, memuat isu-isu strategis, strategi dan arah kebijakan Kabupaten Tegal, serta analisis atas pengalokasian anggaran dalam APBD Kabupaten Tegal Tahun Anggaran 2009-

2011 serta pengalokasian anggaran pada sektor-sektor prioritas pembangunan Kabupaten Tegal.

Bab Enam sebagai penutup berisi simpulan dari keseluruhan pembahasan hasil penelitian dan rekomendasi berupa saran sebagai bahan penyempurnaan kebijakan di bidang manajemen pemerintahan daerah terutama dalam efisiensi pengalokasian anggaran.



BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Definisi Anggaran

Istilah anggaran cukup sering diperdengarkan dalam keseharian kehidupan bermasyarakat. Mulai dari anggaran belanja rumah tangga, anggaran pembangunan rumah ibadah, anggaran perbaikan jalan, sampai dengan istilah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam skala nasional. Dari beberapa istilah ini, secara sederhana istilah anggaran dapat dirumuskan sebagai rencana biaya yang diperlukan untuk melaksanakan suatu hal di masa depan. Dari kaca mata pemerintahan, anggaran merupakan perwujudan dari kebijakan-kebijakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah. Kebijakan-kebijakan tersebut kemudian dituangkan dalam wujud program yang akan dilaksanakan disertai dengan biaya yang diperlukan/disediakan untuk melaksanakan kegiatan tersebut.

Herbert (1987) menjelaskan bahwa anggaran merupakan sebuah pernyataan keuangan secara tertulis yang dibuat oleh pemerintah dan terdiri atas sejumlah pendapatan yang dapat diantisipasi/diperkirakan akan diterima, program/kegiatan yang telah disetujui untuk dilaksanakan, disertai dengan alokasi belanja untuk menjalankan kegiatan tersebut dalam suatu periode tertentu. Sebagai perwujudan kebijakan pemerintah, anggaran menurut Herbert harus secara jelas menyatakan program/kegiatan apa saja yang akan dilaksanakan oleh pemerintah (aktivitas), berapa besar biaya yang diperlukan untuk melaksanakan program/kegiatan tersebut (belanja) dan dari mana saja sumber-sumber penerimaan negara untuk membiayainya (pendapatan). Ketiga unsur anggaran pemerintah inilah yang kemudian berkembang dalam proses penyusunan anggaran di periode-periode selanjutnya.

Anggaran juga didefinisikan oleh Freeman dalam Nordiawan (2008) sebagai sebuah proses pengalokasian sumber daya yang terbatas ke dalam kebutuhan yang tidak terbatas untuk periode waktu tertentu. Penyusunan anggaran membutuhkan kebijaksanaan dan kejelian pemerintah untuk mampu menyiasati sumber daya yang terbatas dalam usaha memenuhi/melaksanakan program-program prioritas yang dibutuhkan oleh masyarakat. Dari sinilah dapat kita simpulkan bahwa program-program prioritas (dari sekian banyak program yang

diusulkan) memegang peranan penting dalam sebuah proses penyusunan anggaran.

Anggaran negara menurut Due dalam Baswir (2000) memiliki unsur-unsur perkiraan pengeluaran dan penerimaan untuk periode masa depan disertai dengan adanya data mengenai pengeluaran dan penerimaan yang terealisasi di masa lalu. Melalui uraian ini terlihat bahwa anggaran di masa depan seharusnya merupakan hasil evaluasi dari anggaran yang benar-benar telah dilaksanakan dalam periode sebelumnya. Dengan demikian, anggaran yang ditetapkan pemerintah harus didasarkan atas evaluasi kinerja pada periode sebelumnya, bukan sekedar penambahan anggaran yang tidak disertai dengan pertimbangan akan dampaknya di masa depan.

Anggaran dapat diinterpretasikan sebagai paket pernyataan perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang. Anggaran sektor publik adalah rencana kegiatan dan keuangan periodik (biasanya dalam periode tahunan) yang berisi program, kegiatan, serta jumlah dana yang diperoleh (penerimaan/pendapatan) dan dibutuhkan (pengeluaran/belanja) dalam rangka mencapai tujuan organisasi publik.

Menurut *Governmental Accounting Standards Board* (GASB) dalam Bastian (2006:164), definisi anggaran (budget) adalah:

.....rencana operasi keuangan, yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu.

Governmental Accounting Standard Board (GASB) dalam Mutiatantri (2008) turut mendefinisikan anggaran (*budget*) sebagai rencana operasi keuangan yang terdiri atas usulan estimasi pengeluaran dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayai pengeluaran tersebut dalam periode waktu tertentu.

Dari beberapa definisi di atas penulis dapat menyimpulkan bahwa anggaran merupakan pernyataan kebijakan pemerintah yang terdiri dari aktivitas yang akan dilaksanakan, belanja untuk melaksanakan aktivitas, dan pendapatan untuk membiayai belanja tersebut.

2.2 Penganggaran

Proses penyusunan anggaran selanjutnya disebut dengan istilah penganggaran. Penganggaran (*budgeting*) merupakan aktivitas mengalokasikan sumber daya keuangan yang terbatas untuk pembiayaan belanja organisasi yang cenderung tidak terbatas (Haryanto, Sahmuddin, Arifuddin: 2007). Penganggaran merupakan rencana keuangan yang secara sistematis menunjukkan alokasi sumber daya manusia, material, dan sumber daya lainnya. Berbagai variasi dalam sistem penganggaran pemerintah dikembangkan untuk melayani berbagai tujuan termasuk guna pengendalian keuangan, rencana manajemen, prioritas dari penggunaan dana, dan pertanggungjawaban kepada publik. Di Indonesia penganggaran diatur dalam UUD 1945 pasal 23 ayat (1), dimana setiap tahun anggaran ditetapkan dalam UU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). APBN merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Dalam dunia pemerintahan, penganggaran tidak hanya sekedar sebuah proses penyusunan anggaran biasa. Namun lebih dari itu, penganggaran seringkali menjadi ajang politik. Kondisi ini akan lebih terlihat pada proses akhir penganggaran, yaitu di tingkat DPR (proses persetujuan anggaran). Hal ini dikarenakan anggota dewan terjebak di antara kepentingan masyarakat pada umumnya dan kepentingan partai yang mereka wakili. Mutiantantri (2008) menyatakan bahwa penganggaran sektor pemerintahan cukup kompleks dan tidak terlepas dari unsur politis. Kompleksitas ini merupakan muara dari sulitnya mengalokasikan sumber daya yang terbatas untuk memenuhi keinginan-keinginan yang tidak terbatas dan sangat beragam.

Prinsip-prinsip penganggaran diantaranya adalah sebagai berikut:

a. Demokratis

Hal-hal yang berkaitan dengan penerimaan dan pengeluaran daerah haruslah mendapat persetujuan rakyat (wakil rakyat).

b. Adil

Pemerintah harus bersikap adil dalam mengusahakan penerimaan dan dalam membelanjakannya.

- c. **Transparan**
Pengaturan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban penerimaan dan pembelanjannya harus diketahui dan diperdebatkan oleh rakyat.
- d. **Bermoral Tinggi**
Menjunjung tinggi keadilan, moral, dan kejujuran dalam pengelolaan keuangan daerah, karena pemerintah beserta wakil rakyat hanyalah pengelola bukan pemilik.
- e. **Berhati-hati**
Pengelola harus berhati-hati dalam mengelola uang negara (publik) dan tidak beresiko tinggi.
- f. **Akuntabel**
Pengelolaan keuangan negara/daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada wakil rakyat dan rakyat.
- g. **Memenuhi kriteria 3E**
Efisien, efektif, dan ekonomis dengan output yang terukur, serta berorientasi pada jangka menengah dan panjang.
- h. **Berdasarkan skala prioritas**
- i. **Responsif**
Salah satu hal yang perlu diperhatikan dalam penganggaran adalah siklus anggaran. Nordiawan (2008) menjelaskan bahwa siklus anggaran terdiri atas tahapan-tahapan sebagai berikut:
 - a. **Tahap persiapan**
Penganggaran diawali dengan penyusunan format anggaran oleh bagian anggaran yang akan digunakan oleh unit-unit pemerintahan dalam mengajukan anggaran mereka masing-masing sebelum nantinya dikonsolidasi.
 - b. **Tahap persetujuan lembaga legislatif**
Anggaran masing-masing unit pemerintah yang telah mendapat persetujuan pimpinan lembaga dan dikonsolidasi, diajukan ke lembaga legislatif untuk mendapat persetujuan atau bahkan nantinya ditolak untuk disetujui setelah melewati sejumlah proses pertimbangan.

c. Tahap administrasi

Anggaran yang telah disetujui oleh lembaga legislatif kemudian mulai diimplementasikan. Pelaksanaan anggaran ini meliputi pengumpulan pendapatan maupun pelaksanaan belanja. Proses pelaksanaan anggaran ini pun harus disertai dengan proses administrasi dalam rangka menjamin tertib administrasi pelaksanaan anggaran.

d. Tahap pelaporan

Anggaran yang telah dilaksanakan harus dilaporkan, baik dalam bentuk laporan per bagian periode, maupun laporan yang disiapkan pada akhir periode. Proses ini tentunya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses akuntansi yang telah berlangsung selama pelaksanaan anggaran.

e. Tahap pemeriksaan

Laporan yang telah dihasilkan dalam tahapan sebelumnya akan melewati proses pemeriksaan/audit oleh lembaga independen dimana hasil pemeriksaan tersebut dapat dijadikan acuan dalam penyusunan anggaran periode selanjutnya.

Penganggaran merupakan suatu proses menyusun rencana keuangan yaitu pendapatan dan pembiayaan, kemudian mengalokasikan dana ke masing-masing kegiatan sesuai dengan fungsi dan sasaran yang hendak dicapai dan selanjutnya masing-masing kegiatan tersebut dikelompokkan ke dalam program berdasarkan tugas dan tanggung jawab dari satuan kerja tertentu dengan standar biaya yang berlaku. Penyusunan anggaran merupakan suatu rencana tahunan yang merupakan aktualisasi dari perencanaan jangka menengah maupun jangka panjang, dengan kewenangan yang dimiliki saat ini Pemda dapat menyusun struktur anggaran yang memungkinkan masyarakat dan manajemen pemerintah daerah mengawasi dan mengevaluasi kebijakan yang telah dan akan dilaksanakan. Saleh (2001: iv-6) menyatakan bahwa proses penyusunan anggaran daerah meliputi tahap-tahap sebagai berikut: (1) arah dan kebijakan umum anggaran, (2) strategi dan prioritas anggaran, (3) program dan kegiatan, dan (4) anggaran.

Penyusunan anggaran berdasarkan suatu struktur dan klasifikasi tertentu adalah suatu langkah penting untuk mendapatkan sistem penganggaran yang baik dan berfungsi sebagai pedoman bagi pemerintah dalam mengelola negara, sebagai

alat pengawas bagi masyarakat terhadap kebijakan dan kemampuan pemerintah. Penyusunan anggaran tidak bisa dilepaskan dari karakteristik suatu daerah, untuk dijadikan sebagai dasar pertimbangan dalam pengalokasian anggaran.

APBD disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Pemda bersama-sama DPRD menyusun arah dan kebijakan umum APBD yang memuat petunjuk dan ketentuan umum yang disepakati sebagai pedoman dalam penyusunan APBD. Arah dan kebijakan umum APBD memuat komponen-komponen pelayanan dan tingkat pencapaian yang diharapkan pada setiap bidang dan kewenangan Pemda yang akan dilaksanakan dalam satu tahun anggaran. Komponen pelayanan dan tingkat pencapaian yang diharapkan disusun berdasarkan aspirasi masyarakat dengan mempertimbangkan kondisi dan kemampuan daerah, termasuk kinerja pelayanan yang telah dicapai dalam tahun-tahun anggaran sebelumnya.

Menurut mardiasmo (2002:129) beberapa tahap yang harus dilalui dalam mekanisme penyusunan arah dan kebijakan umum APBD antara lain sebagai berikut:

- a. Melakukan proses *scanning* lingkungan dan *needs asesment* untuk menentukan posisi dan kebutuhan daerah pada waktu itu.
- b. Berdasarkan dokumen hasil *needs asesment* dari penjangkaran aspirasi masyarakat, DPRD mempersiapkan draf arah dan kebijakan umum APBD serta strategi dan prioritas APBD.
- c. Pemda berdasarkan aspirasi yang diperoleh dari rakorbang, hasil evaluasi dan analisis kondisi eksisting mempersiapkan bahan-bahan, masukan, dan pertimbangan bagi DPRD dalam pertemuan untuk membuat kesepakatan dengan DPRD.
- d. Membuat kesepakatan antara DPRD dan Pemda. Kesepakatan yang dibuat tersebut menghasilkan arah dan kebijakan umum APBD serta strategi dan prioritas.

Kemudian mardiasmo (2002:126) menyatakan bahwa proses perencanaan anggaran daerah yang berorientasi pada kinerja pada dasarnya melibatkan tiga elemen penting yang saling terkait dan terintegrasi. Ketiga elemen tersebut adalah:

(1) masyarakat; (2) DPRD; dan (3) Pemda. Dengan adanya interaksi dan keterlibatan ketiga pihak dalam proses penjangkaran aspirasi masyarakat akan memberikan masukan dalam proses perencanaan anggaran daerah sehingga penentuan arah dan kebijakan umum APBD sesuai dengan aspirasi murni (kebutuhan dan keinginan riil) masyarakat, bukan sekedar aspirasi politik.

2.3 Definisi dan Karakteristik Perencanaan Strategis

Menurut Olsen dan Eadie (dalam Bryson, 1988, 2003; 4) perencanaan strategis adalah sebagai upaya yang didisiplinkan untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan memadukan bagaimana menjadi organisasi (atau entitas lainnya), apa yang dikerjakan organisasi (atau entitas lainnya), dan mengapa organisasi (atau entitas lainnya) mengerjakan hal seperti itu. Perencanaan strategis mensyaratkan pengumpulan informasi secara luas, eksplorasi alternatif, dan menekankan implikasi masa depan keputusan sekarang. Perencanaan strategis dapat memfasilitasi komunitas dan partisipasi, mengakomodasi kepentingan dan nilai yang berbeda, dan membantu pembuat keputusan secara tertib maupun keberhasilan implementasi keputusan.

Menurut Macleod dkk (2001;11):

“Perencanaan strategis merupakan sekumpulan konsep, prosedur, dan alat-alat yang dimaksudkan untuk membantu sebuah organisasi berpikir dan bertindak secara strategis melalui pembentukan konsensus. Perencanaan ini merupakan usaha penuh disiplin untuk menghasilkan keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan yang membentuk dan mengarahkan organisasi menjawab pertanyaan apa itu organisasi, apa kegiatannya, latar belakang dan cara bagaimana organisasi ini melakukan kegiatannya.”

Menurut Bryson (dalam Djunaedi, 1995;21) perbandingan antara perencanaan strategis dengan perencanaan komprehensif, adalah sebagai berikut:

- a. Perencanaan strategis lebih berorientasi pada tindakan (*action*), lebih menampung partisipasi masyarakat yang lebih luas, lebih mempertimbangkan kekuatan dan kelemahan serta peluang dan tantangan yang ada, dan lebih menaruh perhatian pada kompetisi kepentingan yang terjadi di masyarakat perkotaan.
- b. Rencana komprehensif kota selalu perlu mengacu pada format perundang-undangan tata ruang (yang kaku), sedangkan perkembangan kota yang dihadapi

ternyata kompleks, dinamis, dan sulit diduga, yang menuntut rencana kota yang lebih luwes. Rencana strategis (yang luwes) memungkinkan pengelola pengembangan kota untuk selalu berpikir dan bertindak strategis menghadapi perubahan-perubahan yang drastis.

- c. Meskipun kedua macam perencanaan ini mempunyai visi atau bayangan tujuan masa depan (*vision*), tetapi visi keduanya berbeda. Visi yang membimbing perencanaan strategis mencakup pula pada pemeran (aktor) pembangunan di samping juga program kegiatan (tindakan) dan ruang (tempat). Di lain pihak, visi yang membimbing rencana kota komprehensif hanya mencakup program kegiatan dan ruang. Visi rencana kota yang jelas dan rinci di masa depan (*end-state*) tidak memberi penjelasan siapa yang akan mewujudkan rencana tersebut. Dalam hal ini, pengetahuan empiris bagaimana kota tersebut tumbuh dan berkembang dan siapa saja pelakunya sangat perlu dimiliki oleh perencana strategis.

Lebih lanjut Bryson (2003;55) mengusulkan suatu proses perencanaan strategis untuk organisasi nirlaba dan pemerintahan, yang mencakup delapan langkah berikut:

- a. Memprakarsai dan menyepakati suatu proses perencanaan strategis.
- b. Memperjelas mandat organisasi.
- c. Memperjelas misi dan nilai-nilai organisasi.
- d. Menilai lingkungan eksternal: peluang dan ancaman.
- e. Menilai lingkungan internal: kekuatan dan kelemahan.
- f. Mengidentifikasi isu strategis yang dihadapi organisasi.
- g. Merumuskan strategi untuk mengelola isu-isu.
- h. Menciptakan visi organisasi yang efektif bagi masa depan.

2.4 Manfaat dan Keterbatasan Perencanaan Strategis

Menurut Bryson (2003;12-13) beberapa penulis mengemukakan bahwa perencanaan strategis dapat membantu organisasi dalam:

- a. Berpikir secara strategis dan mengembangkan strategi-strategi yang efektif.
- b. Memperjelas arah masa depan.
- c. Menciptakan prioritas.

- d. Membuat keputusan sekarang dengan mengingat konsekuensi masa depan.
- e. Mengembangkan landasan yang koheren dan kokoh bagi pembuat keputusan.
- f. Menggunakan keleluasaan yang maksimum dalam bidang-bidang yang berada di bawah kendali organisasi.
- g. Membuat keputusan yang melintasi tingkat dan fungsi.
- h. Memecahkan masalah utama organisasi.
- i. Memperbaiki kinerja organisasi.
- j. Menangani keadaan yang berubah dengan cepat secara efektif.
- k. Membangun kelompok kerja dan keahlian.

Namun, sekalipun perencanaan strategis dapat memberikan seluruh manfaat di atas, menurut Bryson (2003;12) tidak ada jaminan semuanya bisa diwujudkan, karena perencanaan strategis hanyalah kumpulan konsep, prosedur, dan alat. Juga dikemukakan bahwa perencanaan strategis tidak selalu dapat memberikan nasihat. Ada dua alasan yang memaksa bertahan pada upaya perencanaan strategis:

- a. Perencanaan strategis tidak dapat menjadi langkah pertama yang terbaik bagi organisasi yang runtuh atapnya. Contohnya ada organisasi yang mungkin perlu terlebih dahulu memperbaiki problem *cash flow* atau mengisi posisi manajemen kunci sebelum melakukan perencanaan strategis.
- b. Perencanaan strategis akan menjadi kegiatan yang hanya membuang waktu jika organisasi tidak memiliki skill, sumber daya, atau komitmen pengambil keputusan guna menghasilkan rencana yang baik. Jika perencanaan strategis dilakukan dalam situasi semacam ini, maka perencanaan strategis harus merupakan upaya yang terfokus dan terbatas yang bertujuan mengembangkan keterampilan, sumber daya, dan komitmen yang diperlukan.

Pendapat Gordon (1993;3-6) mengarah pada pandangan hal yang sama, di mana apabila suatu organisasi menggunakan tipe perencanaan strategis antara lain dapat melakukan keuntungan dalam lima hal berikut:

- a. Antisipasi terhadap masa depan, terutama terhadap peluang dan permasalahan strategis. Bila jauh hari, kemungkinan permasalahan dapat diantisipasi sebelum benar-benar terjadi, maka permasalahan tersebut dapat diminimalkan dan

- dampaknya dapat dikendalikan. Bila peluang tidak diantisipasi, maka akan kehilangan kesempatan dan mungkin problema muncul karenanya.
- b. Evaluasi diri. Dengan perencanaan strategis, semua dapat bekerja bersama untuk mengevaluasi diri, terutama tentang kekuatan dan kelemahan yang dimiliki. Kesadaran akan kekuatan dan kelemahan diri akan membuat lebih realistis dalam merencanakan masa depan.
 - c. Perumusan tujuan bersama melalui konsensus. Dengan tipe perencanaan strategis yang menggarisbawahi pembangunan konsensus antara *stakeholders* maka dapat dirumuskan ke arah mana akan menuju dan dengan cara apa yang terbaik untuk sampai ke tujuan tersebut. Dalam pembangunan konsensus ini tentunya ada negosiasi untuk memberi dan menerima. Lebih baik terjadi konflik selama proses daripada konflik setelah proses perencanaan selesai dan rencana telah disahkan untuk diimplementasikan.
 - d. Alokasi sumber daya. Perencanaan strategis mengalokasikan sumber daya dengan menetapkan prioritas dalam perumusan strategis, terutama sumber daya manusia dan prasarana. Alokasi sumber daya dilakukan antarbidang layanan perkotaan yang saling berkompetisi dalam meningkatkan kualitas layanan.
 - e. Pemantapan tolok banding (*benchmarks*), yang berupa rumusan tujuan dan sasaran. Hasil implementasi atau tindakan dibandingkan dengan tolok banding keberhasilan. Dengan menilai kinerja akan dapat ditarik “pelajaran” dari pengalaman dan masukan balik diperlukan untuk meningkatkan kualitas rencana strategis dalam hal proses maupun produknya.

2.5 Perencanaan Strategis dan Keuangan Terpadu

Rencana strategis akan jelas mendefinisikan tujuan didirikannya organisasi, target organisasi yang realistis, sasaran kegiatan yang konsisten dengan misi dan visinya dalam kerangka waktu yang ditetapkan, dan juga mengidentifikasi kemampuan organisasi dalam mencapai tujuan tersebut. Rencana strategis berfokus pada masa depan dengan perhatian utama pada adaptasi atas lingkungan yang senantiasa berubah. Semakin banyak perubahan lingkungan semakin sering proses perencanaan ditinjau-ulang (Macleod dkk (2001;11)).

Rencana strategis organisasi pun memerlukan keterpaduan terhadap aspek keuangan agar terjaga keefektifitasannya. Macleod dkk (2001;7) berpendapat bahwa dalam perencanaan strategis dan keuangan terpadu, kegiatan disusun berdasarkan prioritas dan biaya pelaksanaan diperkirakan dan dibandingkan dengan sumber daya yang tersedia untuk pelaksanaannya.

Dimana:

“Jika organisasi tidak mempunyai sumber daya untuk melaksanakannya paling sedikit 70% dari rencana strategisnya, bisa dikatakan organisasi hanya mengembangkan daftar tentang cita-cita kegiatan bukannya daftar yang bisa mengarahkan organisasi untuk melakukan kegiatan di masa mendatang.”

Hal tersebut menunjukkan masing-masing kegiatan dalam rencana strategis dijabarkan dalam angka-angka keuangan agar dapat dibuat perkiraan kebutuhan pendanaan di masa mendatang. Menurutnyanya pula, bahwa sumber daya terkait juga dianalisa untuk pelaksanaannya. Penyiapan rencana keuangan adalah penting untuk menentukan kelayakan rencana strategis. Dengan demikian organisasi tersebut mempunyai kesempatan mempertimbangkan apakah ada pendapatan yang memadai untuk menutupi pengeluaran yang diproyeksikan untuk kegiatan yang direncanakan. Jika organisasi ini tidak melaksanakan paling sedikit 70 persen dari rencana strategisnya, maka bisa dipastikan organisasi tidak akan dapat memenuhi janjinya untuk melayani masyarakat lewat jasa atau produknya.

Lebih lanjut Macleod dkk (2001;13) mengemukakan bahwa rencana strategis dan keuangan terpadu adalah bukan anggaran. Dasar dari rencana strategis dan keuangan terpadu terdiri dari proyeksi pengeluaran dan pendapatan organisasi. Meskipun rencana keuangan mirip dengan anggaran (*budget*) ternyata terdapat perbedaan di antara keduanya. Anggaran adalah laporan terperinci, tahunan, atas biaya organisasi dan sumber pendapatan yang berfungsi untuk menetapkan nilai moneter atas kegiatan organisasi, memperjelas hubungan antara biaya administrasi dan biaya program, menetapkan kapan sumber keuangan dibutuhkan, membantu mengontrol pengeluaran dan mengevaluasi hasil-hasil dari kegiatan yang khusus. Rencana keuangan merupakan dokumen yang dinamis yang sering mengalami perubahan. Tujuan akhir dari rencana keuangan adalah menentukan apakah organisasi akan mempunyai sumber keuangan yang memadai

untuk mencapai tujuan yang diterangkan rencana strategis jangka menengah tersebut.

Menurut Macleod dkk (2001;13) dalam proses perencanaan keuangan, hasil akhir adalah sama pentingnya dengan mekanisme yang digunakan untuk mencapai hasil tersebut. Proses perencanaan itu sendiri dengan demikian merupakan alat yang membantu manager organisasi secara berkala mengevaluasi kekuatan dan kelemahan institusi.

2.6 Alokasi Sumber Daya

Menurut Wilopo (2002;7), alokasi sumber daya yang dimiliki sektor publik termasuk sumber daya *tangible* dan sumber daya *intangible*. Sumber daya *tangible* seperti uang (sering kali dialokasikan melalui proses anggaran institusi), dan sumber daya *intangible* seperti *public power* di antaranya *law enforcement*, sistem perpajakan, proteksi lingkungan, dan lain sebagainya. Dalam hal ini ketepatan penggunaan *public power* merupakan faktor penting di dalam membangun efektifitas alokasi sumber daya yang ada.

Di samping itu, menurut Wilopo (2002;7-8) diperlukan pula penggunaan *public power* secara efektif karena organisasi sektor publik (bahkan sektor bisnis) dihadapkan pada kondisi semakin langka dan mahalnya sumber daya. Guna menopang strategi, menempatkan sumber daya sebagai salah satu persoalan strategis bagi organisasi sektor publik. Perlunya mencari sumber daya yang cukup dan sesuai dengan kebutuhan sama pentingnya dengan bagaimana mengalokasikan sumber daya tersebut secara efisien, efektif, dan memiliki daya guna. Tujuan dasar dari sistem manajemen sumber daya, di mana anggaran sebagai satu-satunya komponen, adalah:

- a. *Aggregate fiscal diciplin*. Untuk mendesain dan menjaga disiplin fiskal keseluruhan, di antaranya untuk memastikan pemerintah tidak membelanjakan secara keseluruhan, melebihi dari ketentuan, adalah merupakan satu kontrol terhadap anggaran. Efektivitas keseluruhan anggaran merupakan kedisiplinan keseluruhan sistem. Kontrol secara total merupakan tujuan dari semua sistem anggaran.

- b. *Allocative efficiency*. Untuk mengalokasikan sumber daya sesuai dengan prioritas pemerintah (di antaranya membelanjakan atas pertimbangan paling penting secara politik-efisiensi alokasi). Alokasi secara efisiensi merupakan kapasitas dalam mewujudkan prioritas melalui anggaran, yaitu: (1) mendistribusikan sumber daya atas dasar prioritas pemerintah dan efektivitas program, dan (2) mengalihkan sumber daya dari prioritas lama ke prioritas baru atau dari yang wilayah tidak produktif ke wilayah lebih produktif sesuai dengan tujuan pemerintah.
- c. Mendorong efisiensi di dalam penggunaan sumber daya anggaran di dalam menjalankan program dan memberikan pelayanan (efisiensi operasional) (OECD, 1999 dalam Wilopo 2002;7-8).”

Ketiga komponen tujuan dasar manajemen sumber daya yang dikemukakan Wilopo di atas, adalah tidak terlepas dari tiga elemen dasar utama *public expenditure management* menurut Schick (1999;2), yaitu sebagai berikut:

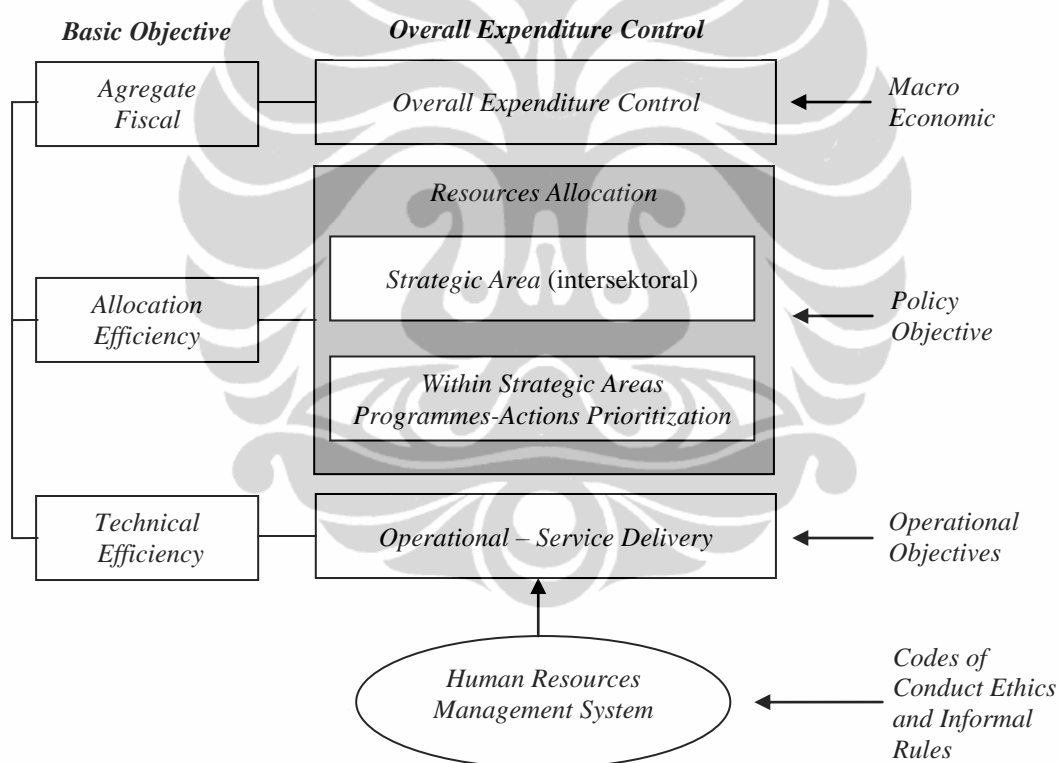
Tabel 2.1 *Basic Elements of Public Expenditure Management*

<i>Aggregate Fiscal Discipline</i>	<i>Budget totals should be the result of explicit, enforced decisions; they should not merely accommodate spending demands. These totals should be set before individual spending decisions are made, and should be sustainable over the medium-term and beyond.</i>
<i>Allocative Efficiency</i>	<i>Expenditures should be based on government priorities and on effectiveness of public programs. The budget system should spur reallocation from lesser to higher priorities and from less to more effective programs.</i>
<i>Operational Efficiency</i>	<i>Agencies should produce goods and services at a cost that achieves ongoing efficiency gains and (to the extent appropriate) is competitive with market prices.</i>

Sebagai kebijakan strategis dalam pengembangan perekonomian daerah dengan mengacu ketiga elemen dasar *public expenditure management* di atas, Elmi (2005; 4) mengemukakan bahwa atas dasar kewenangan dan fungsi pemerintah melaksanakan perannya agar sesuai dengan *social choice* dan kondisi perekonomian masyarakatnya. Dalam penerapan *public expenditure management* tersebut ada tujuan utama yang hendak dicapai yaitu sebagai suatu instrumen kebijakan, maka *public expenditure management* semestinya mengacu kepada

pencapaian tujuan-tujuan kebijakan ekonomi seperti disiplin fiskal, pertumbuhan ekonomi dan pemerataan yang diarahkan melalui pengalokasian dana ke berbagai sektor pembangunan. Ketiga kebijakan tersebut yaitu efektifitas dan efisien penggunaan sumber dana-dana masyarakat dimaksud. Oleh karena itu, kunci keberhasilan dalam mewujudkan “*good public expenditure management*” mencakup disiplin anggaran, alokasi dana harus secara konsisten dilaksanakan atas dasar *policy priorities*, dan manajemen operasional yang baik yaitu *minimizing cost per unit of output* dan pencapaian hasil sesuai dengan target (*output*) dan kualitas yang dikehendaki.

Gambar 2.1 *Basic Objective of PEM and Budget Management*



Sumber: Wilopo (2002;8)

Gambar 2.1 di atas menunjukkan posisi strategi alokasi sumber daya dalam konteks *public expenditure management* dan *budget management*. Alokasi sumber daya merupakan determinasi dari tujuan kebijakan, dimana arah dan kebijakan politik pemerintah akan tercermin pada dinamika pergerakan sumber daya ini. Ketepatan alokasi sumber daya akan memberikan kekuatan kepada organisasi sektor publik, namun sebaliknya ketidaktepatan alokasi sumber daya akan

berakibat menjadi boomerang di dalam mempertahankan eksistensi strategi. Pada wilayah inilah partai politik pemegang kekuasaan pemerintahan akan diuji ikatannya terhadap konstituennya, karena alokasi sumber daya - notabene sumber daya adalah milik dan atau berasal dari publik - dialokasikan sesuai dengan kepentingan publik atautkah tidak (Wilopo, 2002;9). Hal ini menurut Suhirman, dkk. (2002) bahwa efisiensi alokasi sumber daya akan terjadi karena dua hal, yaitu (1) pemerintah daerah lebih dekat kepada rakyatnya daripada pemerintah pusat, sehingga daerah memiliki informasi yang lebih baik mengenai preferensi masyarakat ketimbang pemerintah pusat (Hayek 1945, Musgrave, 1959); dan (2) pemerintah daerah dianggap lebih responsif terhadap variasi permintaan dan biaya untuk menyediakan barang publik.

Belanja publik (*public expenditures*) merupakan salah satu bentuk intervensi pemerintah ke dalam perekonomian negara dengan tujuan untuk menyediakan barang dan jasa yang tidak dilakukan oleh sektor swasta dan agar terwujud *allocation of resources* kepada masyarakat secara adil dan efisien. Oleh karena itu, dalam kebijakan alokasi sumber-sumber itu juga akan membawa dampak secara luas terhadap variabel ekonomi yang dapat menyebabkan permasalahan ekonomi apabila aset/kekayaan sumber daya alam yang melimpah tidak diatur dengan benar. Lebih jauh, dalam teori belanja publik yang terkait dengan pengalokasian sumber-sumber sesuai dengan fungsinya, ditujukan untuk membelanjakan pengeluaran operasional pemerintahan yang mempunyai dampak terhadap antara lain:

- a. Pemberian pelayanan kepada masyarakat (*public services*).
- b. Penganggaran pemerintah yang berkaitan dengan alokasi sumber daya, distribusi, dan pemerataan pendapatan masyarakat.
- c. Penerimaan bukan pajak.

Dalam pendekatan alokatif efisiensi pengeluaran harus didasarkan pada prioritas dan keberhasilan program. Sistem penganggaran harus mendorong realokasi dana dari program yang kurang mendapat prioritas pada program yang berprioritas tinggi dan dari program yang kurang berhasil pada program yang lebih berhasil. Adapun pengaturan kelembagaan bagi *allocative efficiency* adalah sebagai berikut:

a. *Rules* (Aturan Main):

- Penetapan batas pengeluaran bagi sektor/dinas dan kepala dinas didorong untuk merealokasi dananya pada batas yang telah ditetapkan.
- Proses realokasi harus didasarkan pada temuan yang telah dievaluasi terhadap keberhasilan program.

b. *Roles* (Peran):

- Pemda harus mempunyai kapasitas untuk mendefinisikan tujuan dan prioritas daerahnya dan melakukan alokasi antarsektor konsisten dengan *medium-term expenditure framework*.
- Kepala dinas dengan otoritas yang memadai untuk merealokasi dana pada wilayah kewenangannya melalui reviu dalam rapat anggaran dan/atau dalam rapat pembahasan dengan DPRD.

c. Informasi:

- Manajer menyiapkan informasi atau menerima informasi mengenai keberhasilan program yang direncanakan dan yang sesungguhnya dicapai.
- Menerima informasi tentang dampak dari pembiayaan yang dilakukan dalam perspektif jangka menengah.

Konsep *allocative efficiency* mengacu kepada kapasitas pemerintah untuk mendistribusikan sumber daya yang ada kepada program maupun kegiatan yang lebih efektif dalam mencapai sasaran pembangunan (*strategic objective*). Dalam pelaksanaannya, pemerintah dituntut untuk dapat melakukan prioritas terhadap anggaran guna mencapai sasaran pembangunan yang diwujudkan dengan mempertegas keterkaitan yang erat antara prioritas, program, dan kegiatan pokok dengan penganggarnya.

Penentuan prioritas memuat fokus dan kegiatan-kegiatan prioritas yang jelas dan terukur (serta dilengkapi dengan perhitungan biaya yang jelas) sehingga dapat lebih mencerminkan pemecahan masalah terhadap sasaran pembangunan nasional yang ditetapkan. Penerapan konsep *allocative efficiency* dapat dilaksanakan melalui:

- a. *Unified Budget* (anggaran terpadu) memperlihatkan keterpaduan (konsolidasi) antara anggaran operasional dengan anggaran investasi. Hal ini akan

memberikan gambaran pelaksanaan efisiensi alokasi oleh satuan kerja/unit organisasi tertentu.

- b. *Forward Estimates* yang memperhitungkan konsekuensi putusan terhadap anggaran pada tahun berikutnya dalam bentuk *rolling plan*. Penerapan *forward estimates* dalam perspektif jangka menengah menciptakan kepastian pendanaan bagi unit organisasi. Kepastian tersebut memberikan kesempatan pada unit organisasi dalam merencanakan pengeluaran/belanja pada tahun-tahun berikutnya secara efisien sesuai dengan prinsip *allocative efficiency*.
- c. *Performances Based Budgeting* (anggaran berbasis kinerja), dengan prasyarat berupa fleksibilitas pada pengguna anggaran serta fokus terhadap *outcomes*.

Berkaitan dengan tiga poin di atas, dalam rangka penerapan konsep *allocative efficiency* dalam sistem perencanaan dan penganggaran, ada beberapa hal yang harus dipenuhi terlebih dahulu yaitu:

- a. Adanya kerangka sasaran jangka menengah (terkait disiplin fiskal).
- b. Adanya prioritas yang terdesain dengan baik dalam mencapai sasaran pembangunan baik yang bersifat organisasi maupun sektoral.
- c. Adanya kewenangan pengeluaran, perubahan maupun penghematan alokasi pada pengguna anggaran.
- d. Pemerintah mendorong realokasi untuk meningkatkan efektivitas program. Pengguna anggaran berkewajiban untuk mengevaluasi kegiatan dan melaporkan kinerja dan *outcome* yang dihasilkan.
- e. Adanya *cabinet review* yang memfokuskan pada perubahan kebijakan yang ada atau kebijakan baru.

Selain itu, konsep *allocative efficiency* dapat diwujudkan dengan adanya kapasitas untuk melakukan realokasi anggaran. Realokasi tersebut dapat digunakan untuk mempertajam alokasi pada prioritas serta merencanakan efisiensi suatu kegiatan. Realokasi dapat dilakukan dengan dua pendekatan yaitu dilakukan secara terpusat atau diserahkan pada masing-masing pengguna anggaran. Jika dilakukan secara terpusat, maka keuntungan yang didapat yaitu:

- a. Realokasi yang bersifat lintas sektoral.
- b. Pertimbangan secara nasional terhadap prioritas dan sasaran pembangunan.

- c. Kriteria untuk memiliki kegiatan yang direalokasi dapat diterapkan misalnya, kriteria tingkat penyerapan. Hal ini akan mempermudah proses realokasi di berbagai kegiatan.
- d. Mempermudah pelaksanaan disiplin fiskal.
- e. Adanya kecenderungan pengguna anggaran enggan melakukan realokasi.
- f. Mendorong langkah pengguna anggaran untuk lebih mengefisienkan anggarannya.

Elemen *allocative efficiency* adalah elemen yang paling sulit dijalankan karena elemen ini yang paling tergantung pada proses politik. Politik pemerintah merupakan hal yang penting karena memberikan legitimasi untuk keputusan kebijakan dan implikasi sumber daya atas berjalannya kebijakan tersebut. Pilihan yang dibuat pada tingkat ini dapat diinformasikan kepada publik dengan berbasis pada nilai. Merancang dan mempertahankan pengaturan kelembagaan menuntut agar memfasilitasi dan mengambil pilihan yang dibuat demi kepentingan publik. Terdapat pembatasan dalam hal strategi yang ketat dan terbatas, tetapi yang penting di sini harus ada komponen penting dari fleksibilitas yang dibutuhkan.

Karakteristik pengaturan kelembagaan yang mendukung kebijakan strategis yang tepat adalah sebagai berikut:

- a. Seorang pemimpin eksekutif harus memiliki visi untuk mengambil kebijakan yang tepat dan harus melegitimasi keputusan yang dibuat.
- b. Sebuah forum yang diperlukan dalam pengambilan keputusan dibatasi oleh ketersediaan sumber daya dalam jangka menengah dan kebijakan harus bersaing satu sama lain sebagai suatu ide-ide dan untuk pengalokasian pendanaan. Hal ini harus difasilitasi karena ada hubungan erat antara kebijakan, perencanaan, dan penganggaran. Legitimasi yang dirasakan dari kebijakan yang muncul dari persaingan kebijakan tersebut akan ditingkatkan di mana masyarakat sipil, sektor swasta, dan legislatif juga secara tepat terlibat.
- c. Keputusan program untuk penyusunan anggaran harus berada di pimpinan tertinggi. Hal ini memerlukan kapasitas yang kuat untuk menilai kesesuaian keputusan-keputusan terhadap tujuan keseluruhan kebijakan strategis pemerintah dan implikasi keuangannya atas berjalannya kebijakan. Plafon pengeluaran per sektor harus diputuskan dalam forum. Alokasi dalam sektor

harus konsisten dengan *agregat fiscal discipline* dan kompatibel dengan keputusan kebijakan individu yang dibuat dalam forum selama memformulasi anggaran dan dengan kebijakan lain yang sudah ada. Kemudian akan membutuhkan perkiraan biaya kebijakan yang ada selama jangka menengah.

- d. Harus ada pendekatan kohesif dan komprehensif untuk membantu manajemen. Prioritas kebijakan strategis pemerintah harus menjadi pendorong keputusan yang melibatkan bantuan pembiayaan.

Pada gilirannya, informasi yang dapat dipercaya dan tepat waktu akan memerlukan aturan sistem akuntansi, sistem manajemen informasi keuangan dan nonkeuangan, dan kapasitas pemantauan dan evaluasi dalam eksekutif. Fungsi audit eksternal dan eksekutif yang independen juga merupakan elemen penting untuk *checks and balances* dari pengaturan kelembagaan.

Setelah eksekutif telah merumuskan anggaran, pilihan kebijakan yang diwujudkan dalam anggaran harus disampaikan kepada legislatif dengan cara yang memungkinkan untuk pengawasan yang efektif. Apapun struktur pengalokasian yang dipilih, legislatif harus diberikan informasi mengenai biaya yang diharapkan, pengeluaran, output, dan hasil dari kebijakan tersebut.

2.7 Hasil Penelitian Terdahulu

Dalam kurun waktu tahun 2003-2009, penelitian-penelitian terkait dengan pengalokasian anggaran pada APBD di Indonesia telah banyak dilakukan. Beberapa memang tidak secara khusus berbicara dengan pendekatan alokatif efisiensi. Namun karena objek penelitiannya berada dalam cakupan tema penganggaran, maka pengalokasian anggaran pasti menjadi bagian yang disentuh oleh peneliti. Dari sejumlah penelitian yang bertemakan penganggaran, ada tiga penelitian yang dapat dijadikan referensi dalam penelitian ini.

Temuan-temuan ini dapat uraikan sebagai berikut:

- a. Penelitian Ariefianthy (2006) yang berjudul Implementasi Sistem Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada Pemerintah Kota - Studi Kasus pada Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Depok menemukan kelemahan-kelemahan sebagai berikut:
 - a) Lemahnya dokumentasi proses penyusunan anggaran.

- b) Kurang sesuai penyusunan dokumen Arah dan Kebijakan Umum (AKU) dan Strategi dan Prioritas (Stratas) dengan kriteria yang ditetapkan dalam Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002.
 - c) Proses pembahasan anggaran sering memakan waktu yang cukup lama.
 - d) Proses penyusunan Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) yang dibuat oleh masing-masing dinas dan verifikasi oleh tim anggaran eksekutif masih menggunakan sistem manual.
 - e) Format dokumen strategi dan prioritas kurang menjabarkan faktor-faktor yang mempengaruhi keputusan strategi dan apa yang menjadi dasar skala prioritasnya.
 - f) Penentuan indikator kinerja, tolak ukur kegiatan dan target kinerja yang ditetapkan dalam RASK hanya bergantung pada keputusan pimpinan kegiatan saja, seharusnya indikator bersifat kualitatif dan dapat diukur.
- b. Penelitian Fateartmono (2007) yang berjudul Analisis Proses Perencanaan dan Penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA) pada Kementerian Negara/Lembaga menemukan kelemahan-kelemahan sebagai berikut:
- a) Terdapat dua biro dalam proses perencanaan dan penyusunan kinerja dan anggaran dimana masing-masing biro mempunyai orientasi yang berbeda sehingga terjadi tarik-menarik dalam pengalokasian anggaran terhadap program yang dapat mengurangi efisiensi dan efektivitas perencanaan dan penyusunan RKA.
 - b) Rencana kerja departemen disusun dan disahkan terlebih dahulu daripada Renstra yang merupakan dasar yang harus disesuaikan dalam penyusunan Renja, sehingga mengakibatkan Renja yang telah disusun tidak menjabarkan Renstra.
 - c) Waktu yang mendesak dan kurangnya pemahaman dari sumber daya manusia yang dimiliki sehingga mengakibatkan ketidaksempurnaan dan telatnya proses perencanaan dan penyusunan RKA di lingkungan Badan Diklat Depdagri.
 - d) Perlu adanya sosialisasi serta pelatihan tentang penyusunan Renstra dan Renja departemen untuk menentukan program, kegiatan dan indikator

- kinerja yang dibutuhkan dan pelatihan mengenai aplikasi penyusunan kinerja anggaran yang terkomputerisasi.
- e) Tidak adanya pemisahan antara program dan anggarannya (dijadikan saja satu bagian/biro).
 - f) Perlu adanya evaluasi lebih lanjut mengenai pelaksanaan maupun proses perencanaan dan penyusunan RKA sehingga terdapat penyempurnaan penyusunan anggaran untuk tahun berikutnya.
 - g) Adanya koordinasi yang baik antara kementerian/lembaga dengan Kementerian Keuangan dan Bappenas agar semua program, sasaran, dan hasil yang diharapkan dapat terwujud.
- c. Penelitian Mutiantantri (2008) yang berjudul Analisis Proses Perencanaan dan Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Berbasis Kinerja pada Instansi Pemerintah (Studi Kasus pada Pusbangja Lapan) menemukan kelemahan-kelemahan sebagai berikut:
- a) Minimnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan Renstra karena keterbatasan waktu yang dimiliki.
 - b) Program penerapan pemerintahan yang baik tidak dapat dibandingkan antara Renstra dengan Renja K/L karena program tersebut memang tidak masuk dalam program prioritas di LAPAN jadi tidak tercantum pada Renstra tetapi ada pada Renja K/L.
 - c) Indikator hasil dari Renja K/L bersifat kualitatif, tidak adanya kolom untuk target yang bersifat kuantitatif menyebabkan tidak ada ukuran untuk menilai tercapai tidaknya program tersebut.
 - d) Draft RKAKL telah disusun terlebih dahulu dari Renja K/L.
 - e) Kurangnya SDM dan peran serta peneliti dalam penyusunan RKAKL
- d. Penelitian Rasmihapsari (2008) yang berjudul Analisis atas Proses Perencanaan Kegiatan dan Penyusunan Penganggaran pada Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia menemukan kelemahan-kelemahan sebagai berikut:
- a) Penganggaran berbasis kinerja terkadang dapat terhambat dengan adanya keterbatasan dana.
 - b) Pagu yang berubah-ubah berdampak pada penyesuaian-penyesuaian yang dilakukan terhadap kegiatan yang telah direncanakan. Bahkan terkadang

terdapat kegiatan-kegiatan tertentu yang harus dihapuskan dalam dokumen perencanaan.

- c) Lemahnya sistem dokumentasi dalam satuan kerja dapat berdampak pada terhambatnya proses penyusunan anggaran di satker yang bersangkutan.
- d) Keterbatasan sumber daya manusia yang memahami proses penyusunan anggaran berbasis kinerja masih menjadi kendala dalam satuan kerja.

Berdasarkan hasil penelitian di atas, penulis dapat menyimpulkan bahwa dalam penyusunan anggaran di Indonesia secara umum memiliki kelemahan-kelemahan sebagai berikut:

- a. Kelemahan-kelemahan yang ditemukan dalam penyusunan anggaran menunjukkan bahwa tahapan persiapan pelaksanaan implementasi penyusunan anggaran masih perlu untuk dievaluasi kembali.
- b. Masih terdapat instansi-instansi pemerintah yang kekurangan sumber daya manusia yang memahami baik secara substansi maupun teknis pengalokasian anggaran.
- c. Proses penyusunan anggaran seringkali tidak sesuai dengan prosedur penyusunan anggaran yang telah ditetapkan.
- d. Belum berjalannya sistem pemantauan dan evaluasi terhadap proses penyusunan anggaran.

Hasil penelitian terdahulu di atas beberapa membahas mengenai implementasi sistem penganggaran berbasis kinerja dimana lebih kepada pendekatan *output* dan *outcome* yang ingin dicapai dalam penyusunan anggaran tersebut. Penganggaran berbasis kinerja merupakan salah satu cara untuk menerapkan prinsip *allocative efficiency*. Beberapa penelitian di atas juga membahas implementasi penyusunan anggaran di kementerian/lembaga yang merupakan instansi pemerintah pusat. Sedangkan pada penelitian ini membahas bagaimana pengalokasian anggaran pada APBD di Pemda yang tentunya mempunyai kondisi yang berbeda jika dibandingkan dengan pengalokasian anggaran di pemerintah pusat, kemudian dianalisis dengan pendekatan *allocative efficiency*. Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis dan melihat bagaimana Pemda dalam mengalokasikan anggaran pada APBD khususnya kepada sektor-sektor yang prioritas, potensial, unggulan, dan produktif sebagaimana yang telah dituangkan di dalam RPJMD.

BAB 3

METODE PENELITIAN

3.1 Paradigma Penelitian

Paradigma penelitian yang dipakai adalah paradigma *post positivism* dimana penulis mencoba untuk menganalisis fenomena-fenomena yang terjadi dalam pengalokasian anggaran pada APBD Kabupaten Tegal tahun anggaran 2009-2011 dianalisis dengan pendekatan alokatif efisiensi. Penulis mencoba memahami pengalokasian anggaran pada APBD Kabupaten Tegal tahun anggaran 2009-2011 dianalisis dengan pendekatan alokatif efisiensi dan sasaran pembangunan dalam Renstrada atau RPJMD, karena menurut asumsi penulis banyak kendala dalam pengalokasian tersebut sehingga kebutuhan publik yang seharusnya dipenuhi oleh Pemda untuk masyarakatnya kurang optimal. Alasan tersebut yang mengarahkan penulis untuk memakai paradigma *post positivism* tersebut untuk memahami sejauh mana implementasi sistem penganggarannya, memahami masalahnya, dan berusaha untuk memberikan solusi terkait dengan kendala atau masalah dalam pengalokasian anggaran pada APBD Kabupaten Tegal tahun anggaran 2009-2011 dianalisis dengan pendekatan alokatif efisiensi.

3.2 Metode Penelitian

Metode penelitian digunakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan dan manfaat yang hendak dicapai sebagaimana diuraikan pada Bab 1. Metode penelitian yang digunakan pada tesis ini adalah metode penelitian kualitatif. Merujuk pandangan Irawan (2006;15) bahwa tujuan utama penelitian kualitatif adalah untuk memahami “makna” (*meaning*) yang berada di balik fakta-fakta. Pendekatan studi kasus menurut Nisbet dan Watt (1994:4) adalah “berusaha memberikan penjelasan yang jujur dan seksama tentang suatu kasus tertentu sedemikian rupa, sehingga memungkinkan kita untuk menembus ke dalam apa yang tampak di permukaan dan juga untuk memeriksa kebenaran tafsiran dengan meninjau sejumlah data objektif pilihan yang sesuai”. Menurut Nazir (1985:65) studi kasus bertujuan untuk memberikan gambaran secara mendetail tentang latar belakang, sifat-sifat serta karakter-karakter yang khas dari kasus ataupun status

dari individu, kelompok ataupun lembaga, yang kemudian dari sifat-sifat khas di atas akan dijadikan suatu hal yang bersifat umum.

Metode ini digunakan dengan beberapa pertimbangan yang mendasari, yaitu:

- a. Objek yang diteliti adalah suatu proses pengalokasian anggaran pada APBD Kabupaten Tegal tahun anggaran 2009-2011 dianalisis dengan pendekatan alokatif efisiensi, sehingga penelitian tersebut lebih tepat dengan pendekatan kualitatif.
- b. Analisis untuk menguraikan jawaban pertanyaan pada perumusan masalah mengenai pengalokasian anggaran pada APBD Kabupaten Tegal tahun anggaran 2009-2011 dianalisis dengan pendekatan alokatif efisiensi lebih tepat dengan menggunakan pendekatan yang berorientasi pada kerangka penelitian kualitatif.
- c. Pengalokasian anggaran pada APBD merupakan suatu proses yang dinamis, diharapkan bahwa penelitian ini akan dapat terus dikembangkan dalam penelitian selanjutnya.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi dasar untuk pengembangan dalam pengalokasian anggaran pada APBD Kabupaten Tegal tahun anggaran 2009-2011 dengan pendekatan alokatif efisiensi sehingga pemenuhan kebutuhan publik dapat tercapai secara optimal sebagaimana yang telah tertuang dalam Renstrada Kabupaten Tegal.

3.3 Tipe Penelitian

Penelitian ini termasuk tipe penelitian deskriptif. Neuman (1997:19) menyatakan bahwa *“descriptive research presents a picture of the specific details of a situation, social setting, or relationship”*. Secara deskriptif penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan pengalokasian anggaran pada APBD Kabupaten Tegal tahun anggaran 2009-2011 dianalisis dengan pendekatan alokatif efisiensi dan memusatkan perhatian pada isu-isu prioritas yang telah diidentifikasi oleh Pemda Kabupaten Tegal pada Renstrada Tahun 2009-2011. Teknik penelitian yang digunakan dalam penelitian ini berkenaan dengan bagaimana data diperoleh. Berdasarkan sumbernya, yaitu: (1) data sekunder diperoleh melalui teknik

pengumpulan data telaah dokumen (Renstrada atau RPJMD dan APBD Kabupaten Tegal Tahun 2009-2011), arsip-arsip, dan bahan-bahan yang berkaitan dengan penelitian; dan (2) data primer diperoleh melalui teknik wawancara. Untuk mempertajam analisis dilakukan penelusuran informasi dari pihak Pemda Kabupaten Tegal (melalui Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD), Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), dan dinas), DPRD Kabupaten Tegal, dan pihak-pihak berkepentingan.

3.4 Teknik Pengumpulan Data

3.4.1 Metode Pengumpulan Data

Dalam menemukan dan mencari data penelitian dapat dibedakan berdasarkan sumbernya, yaitu: (1) data sekunder diperoleh melalui teknik pengumpulan data telaah dokumen, arsip-arsip, dan bahan-bahan yang berkaitan dengan penelitian; dan (2) data primer diperoleh melalui teknik wawancara mendalam.

3.4.2 Instrumen Penelitian

a. Panduan Telaah Dokumen

Telaah dokumen dilakukan untuk memperoleh data sekunder berupa pedoman-pedoman, literatur yang berhubungan dengan masalah yang dibahas untuk dijadikan landasan teori, dan kebijakan-kebijakan pemerintah (pusat/daerah) sehingga dapat dijadikan dasar peneliti menganalisis permasalahan yang ada.

b. Panduan Wawancara

Wawancara ini dilakukan dengan tahap mendasarkan diri pada fokus permasalahan penelitian dan mengadakan penelusuran ke arah pokok permasalahan. Wawancara ini dilakukan dengan komunikasi langsung kepada narasumber dan informan di Pemda Kabupaten Tegal (khususnya DPPKAD, Bappeda, dan dinas lainnya yang terkait); DPRD Kabupaten Tegal, dan pihak-pihak berkepentingan terkait permasalahan penelitian.

3.5 Narasumber dan Informan

Narasumber dan informan yang direncanakan oleh penulis adalah pejabat dan pegawai di lingkungan Pemda dan Anggota DPRD Kabupaten Tegal yang terkait dalam penyusunan Renstrada atau RPJMD dan APBD, antara lain:

- a. Mustofa Sami'an sebagai Anggota Badan Anggaran DPRD.
- b. Drs. Sholikhin, M.M. sebagai Kepala Bidang Pengendalian dan Evaluasi Perencanaan Pembangunan Bappeda.
- c. Amir Makhfud, S.E., M.Si. sebagai Kepala Seksi Fasilitasi Penyiapan RAPBD DPPKAD.
- d. Sigit Dwi Nugroho sebagai pelaksana di Bagian Pemerintahan.
- e. Mohammad Heri Hidayatullah sebagai pelaksana di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan.
- f. Anggota DPRD, serta beberapa pejabat dan pegawai di lingkungan Bappeda dan DPPKAD yang tidak ingin dicantumkan identitasnya yang tentunya terkait dengan permasalahan penelitian.

3.6 Teknik Analisis Data

3.6.1 Teknik Pengolahan Data

Setelah proses pengumpulan data selesai, data yang dikumpulkan selanjutnya dianalisa dengan melalui metode:

- a. Persiapan. Persiapan pengecekan data, yaitu memeriksa kelengkapan dan kebenaran isi instrumen pengumpulan data yang diperoleh dari hasil telaah dokumen dan responden melalui wawancara.
- b. Klasifikasi Data. Data yang telah diseleksi diklasifikasikan berdasarkan kategori-kategori yang disusun sedemikian rupa, sehingga berupa jenis data yang layak dipakai untuk beranalisis.
- c. Tabulasi Data. Data yang telah diklasifikasi disusun dalam bentuk tabel-tabel, sehingga memudahkan peneliti pada waktu menganalisis.

3.6.2 Analisis Data

Analisis data kualitatif penelitian ini menggunakan strategi yang mendasarkan pada proposisi teoritis yang akan menuntun studi kasus. Dengan

strategi ini, tujuan, dan desain studi kasus didasarkan atau proposisi teoritis yang berikutnya mencerminkan serangkaian pertanyaan penelitian, tinjauan pustaka hingga pemahaman baru. Proposisi akan membantu pengorganisasian studi kasus, membantu memfokuskan pada data tertentu dan menetapkan alternatif penjelasan yang harus diuji (Yin, 2004).

Teknik analisis yang digunakan adalah *success approximation*, yaitu suatu teknik analisis yang mengaitkan antara data dengan teori untuk menjelaskan kesenjangan yang terjadi hingga merumuskan suatu generalisasi mengacu proposisi teoritis dan bertalian yang merefleksikan realitas sosial (Neuman, 2003;451).

Penetapan arah dan wujud daerah untuk periode waktu ke depan diharapkan akan menjadi perangkat dasar kebijakan. Berangkat dari kondisi yang diharapkan selanjutnya akan diukur seberapa usaha dan kinerja pemerintah melalui alokasi anggaran pada setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Tegal mencapai arah atau kondisi yang diharapkan dalam pelaksanaan pembangunan tiap tahunnya.

3.7 Batasan Penelitian

Dalam penulisan tesis ini, akan dilakukan tinjauan atas pengalokasian anggaran pada APBD Kabupaten Tegal tahun anggaran 2009-2011 dianalisis dengan pendekatan alokatif efisiensi. Penelitian ini berfokus pada proses penyusunan APBD dikaitkan dengan Renstrada atau RPJMD. Penelitian ini tidak membahas secara rinci mengenai pelaksanaan anggaran, namun hasil evaluasi pelaksanaan anggaran nantinya dipergunakan sebagai bahan evaluasi anggaran yang telah disusun.

BAB 4

GAMBARAN UMUM KABUPATEN TEGAL

UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengamanatkan bahwa daerah diharuskan menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah setelah kepala daerah terpilih dilantik. Oleh karena itu, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD, merupakan kewajiban yang harus dipenuhi oleh Pemerintah Kabupaten Tegal setelah dilantiknya bupati dan wakil bupati periode 2009-2014 pada tanggal 8 Januari 2009.

Merujuk pada hal tersebut, maka penyusunan RPJMD Kabupaten Tegal Tahun 2009-2014 harus mengacu dan menjadi bagian tidak terpisahkan dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Tegal Tahun 2005-2025 yang disusun dengan prioritas pada peningkatan daya saing daerah dan kapasitas inovasi daerah. RPJMD Kabupaten Tegal Tahun 2009-2014 merupakan tahap lanjutan dari RPJMD Kabupaten Tegal Tahun 2005-2009 sebagai pengakomodasian atas Renstra Kabupaten Tegal Tahun 2004-2009 yang merupakan tahap inisiasi sistem inovasi.

RPJMD Kabupaten Tegal Tahun 2009-2014 dalam pelaksanaannya ditekankan pada pelengkapan instrumen inovasi. Inisiasi sistem inovasi yang telah dimulai pada RPJMD tahap sebelumnya perlu terus dilanjutkan. Kegiatan inovasi tidak terputus-putus sesuai tahapan, melainkan dilanjutkan dengan penekanan yang berbeda sesuai prioritas dan kematangan pemangku kepentingan. Pembangunan sistem inovasi membutuhkan kelengkapan perangkat inovatif yang mendukung, tidak hanya instrumen kelembagaan tetapi juga instrumen kebijakan.

Capaian-capaian RPJMD Kabupaten Tegal Tahun 2009-2014 yang ingin diwujudkan adalah: 1) pengentasan kemiskinan, 2) afirmasi terhadap pembangunan wilayah tertinggal/perdesaan, 3) inisiasi penuntasan wajib belajar di tingkat sekolah dasar, 4) peningkatan pendidikan dengan muatan kewirausahaan, 5) tercapainya masyarakat yang hidup dalam lingkungan yang sehat dan berperilaku sehat, memiliki kemampuan untuk menjangkau pelayanan kesehatan yang bermutu secara adil dan merata, serta memiliki derajat kesehatan yang optimal, 6) kemandirian pangan dipertahankan pada tingkat aman dan dalam

kualitas gizi yang memadai serta tersedianya instrumen jaminan pangan untuk tingkat rumah tangga. Hal ini perlu didukung kebijakan pengendalian penggunaan lahan, peningkatan kelestarian fungsi daerah tangkapan air dan keberadaan air tanah, memperkuat kelembagaan sumber daya air untuk meningkatkan keterpaduan dan kualitas pelayanan terhadap masyarakat, meningkatkan kapasitas aparat desa, mendorong peran serta masyarakat melalui lembaga-lembaga pelayanan dalam berbagai bidang (lembaga pelatihan, penyuluhan, layanan sosial, dan lain-lain), pemetaan sumber daya manusia dengan menerapkan sistem informasi kependudukan dengan berbagai macam atributnya, perluasan dan pendayagunaan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK), pembangunan sistem informasi tata ruang dan Sumber Daya Alam (SDA), peningkatan kelestarian lingkungan hidup, termasuk memulihkan lingkungan yang terlanjur rusak, memacu tumbuhnya formasi rumpun usaha, meningkatkan peran serta investor dari luar daerah, dan penyederhanaan regulasi usaha, inisiasi pemanfaatan energi terbarukan (pemanfaatan bioenergi, panas bumi, dan tenaga surya untuk kelistrikan).

Dokumen RPJMD diperlukan agar hasil-hasil pembangunan yang sudah dicapai sebelumnya dapat terjamin keberlanjutannya dan permasalahan, serta tantangan yang sedang dihadapi daerah dapat diatasi dengan lebih optimal. Oleh karena itu, dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah perlu dipertimbangkan program pembangunan yang mampu beradaptasi dengan perubahan yang demikian cepat.

Sebagai pijakan perencanaan pembangunan untuk kurun waktu lima tahun ke depan, maka pada RPJMD Kabupaten Tegal Tahun 2009-2014 tercantum indikasi rencana program prioritas tahunan daerah yang akan dilaksanakan untuk kurun waktu lima tahun beserta kebutuhan pendanaannya. Oleh karena itu, RPJMD Kabupaten Tegal Tahun 2009-2014 menjadi rujukan dalam penyusunan perencanaan tahunan daerah atau Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Tegal pada kurun waktu 2009-2014. RPJMD memuat tolok ukur kinerja pembangunan Pemerintah Kabupaten Tegal selama lima tahun. Pada akhirnya RPJMD Kabupaten Tegal Tahun 2009-2014 akan

dipertanggungjawabkan oleh Bupati dan Wakil Bupati Tegal di akhir masa jabatannya.

Sebelum pembahasan dan analisis secara mendalam, penulis perlu memberikan informasi singkat sebagai gambaran umum Kabupaten Tegal.

4.1 Kondisi Daerah Kabupaten Tegal

Gambaran umum kondisi daerah saat ini menjelaskan kondisi geografis, dan memaparkan perkembangan pembangunan Kabupaten Tegal di berbagai bidang kehidupan masyarakat, yang meliputi bidang sosial budaya dan kehidupan beragama, ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek), hukum dan aparatur, pembangunan wilayah dan tata ruang, penyediaan sarana dan prasarana, serta pengelolaan sumber daya alam (SDA) dan lingkungan hidup. Perkembangan Kabupaten Tegal menjelaskan berbagai kemajuan yang telah dicapai dan banyaknya tantangan atau masalah yang belum sepenuhnya terselesaikan. Oleh karena itu, masih diperlukan upaya untuk mengatasinya dalam pembangunan daerah lima tahun ke depan.

4.1.1 Geografis

- a. Kabupaten Tegal secara geografis terletak pada koordinat $108^{\circ} 57' 6''$ - $109^{\circ} 21' 30''$ Bujur Timur (BT) dan $6^{\circ} 50' 41''$ - $7^{\circ} 15' 30''$ Lintang Selatan (LS). Letak Kabupaten Tegal dilihat dari sisi transportasi sangat strategis, karena wilayahnya berada pada persilangan transportasi Semarang - Cirebon - Jakarta dan Jakarta - Tegal - Cilacap yang menghubungkan wilayah selatan dan wilayah pantura. Kabupaten Tegal memiliki batas-batas wilayah sebagai berikut:
 - 1) Sebelah utara : Kota Tegal dan Laut Jawa
 - 2) Sebelah selatan : Kabupaten Brebes dan Kabupaten Banyumas
 - 3) Sebelah timur : Kabupaten Pemasang
 - 4) Sebelah barat : Kabupaten Brebes
- b. Secara administratif wilayah Kabupaten Tegal terbagi menjadi 18 kecamatan, 281 desa, 6 kelurahan, 931 dusun, 1.343 RW, dan 6.414 RT. Luas wilayah

Kabupaten Tegal mencapai 87.878,56 Ha. Sedangkan panjang garis pantai mencapai 30 km.

- c. Secara Topografis wilayah Kabupaten Tegal terdiri atas tiga kategori/karakteristik daerah, yaitu:
- 1) Daerah dataran pantai, meliputi Kecamatan Kramat, Suradadi, dan Warureja.
 - 2) Daerah dataran rendah, meliputi Kecamatan Adiwerna, Dukuhturi, Talang, Tarub, Pagerbarang, Dukuhwaru, Slawi, Lebaksiu, sebagian wilayah Suradadi, Warureja, Kedungbanteng, dan Pangkah.
 - 3) Daerah dataran tinggi/pegunungan, meliputi Kecamatan Jatinegara, Margasari, Balapulang, Bumijawa, Bojong, sebagian Pangkah, dan Kedungbanteng.

4.1.2 Sosial Budaya dan Kehidupan Beragama

- a. Kondisi sosial menggambarkan heterogenitas dan diferensiasi sosial. Secara garis besar kondisi sosial masyarakat Kabupten Tegal dapat digolongkan menjadi tiga, yaitu masyarakat agraris, industri dan perdagangan, serta masyarakat urban.
- b. Pada tahun 2008 jumlah penduduk Kabupaten Tegal sebanyak 1.495.944 jiwa, yang terdiri atas laki-laki sebanyak 747.516 jiwa dan perempuan sebanyak 748.428 jiwa. Pertumbuhan penduduk tahun 2008 sebesar 4,61%. Jumlah kepala keluarga tahun 2008 yaitu sebesar 356.679. Terkait dengan heterogenitas dan diferensiasi sosial masyarakat Kabupaten Tegal, di antara 1.495.944 jiwa jumlah penduduk Kabupaten Tegal, sebesar 10,83% petani, 15,45% buruh tani, 0,74% nelayan, 0,62% pengusaha, 4,93% buruh industri, 4,18% buruh bangunan, 6,42% pedagang, 0,82% pengrajin, 1,37% PNS/ABRI, 0,60% pensiunan, 17,01% lain-lain, dan 36,98% belum bekerja.
- c. Pembangunan kesejahteraan sosial dimaksudkan untuk mencegah dan mengurangi kesenjangan sosial dan masalah kesejahteraan sosial. Berdasarkan pendataan Program Perlindungan Sosial 2008 (PPLS08), jumlah rumah tangga miskin sebanyak 273.189 jiwa atau 18,26% dari jumlah penduduk Kabupaten Tegal yang sebanyak 1.495.944 jiwa. Karakter kemiskinan berdasarkan

variabel pendataan dapat digambarkan sebagai berikut: RTS tinggal dalam rumah berkualitas rendah sebesar 63,34%, tidak mempunyai jamban sendiri sebanyak 13,11%, kesulitan terhadap akses air minum sebesar 63,24%, tidak berlistrik sebesar 25,57%, menggunakan bahan bakar kayu bakar sebesar 83,69%, bekerja di sektor pertanian sebesar 36,76%, tidak bekerja sebesar 21%, berpendidikan SD/MI ke bawah sebesar 96,51%. Terkait dengan data PMKS, tercatat sebanyak 1.173 jiwa anak terlantar, 526 KK balita terlantar, 3.403 jiwa lansia terlantar, 440 jiwa gelandangan dan pengemis, 5.142 jiwa penyandang cacat, dan 223 jiwa pekerja sosial. Untuk menangani sebagian persoalan PMKS, telah tersedia 17 panti sosial (yaitu 16 panti sosial asuhan anak dan satu panti sosial bina daksa).

- d. Upaya membangun kualitas manusia tetap menjadi perhatian utama. Kualitas sumber daya manusia yang semakin baik, antara lain ditandai dengan meningkatnya indeks pembangunan manusia. Pada tahun 2006 IPM Kabupaten Tegal sebesar 67,83. Angka tersebut masih berada di bawah IPM nasional dan IPM Jawa Tengah. Sebab pada tahun yang sama IPM Nasional menembus angka 70,1 dan IPM Provinsi Jawa Tengah sebesar 70,3. Namun pada tahun 2007 dan 2008 IPM Kabupaten Tegal meningkat menjadi 68,83 dan 69,54. Capaian angka IPM tersebut diperoleh dari hasil pengukuran kinerja pembangunan manusia dari dimensi kesehatan, pendidikan, dan paritas daya beli. Dimensi kesehatan dicerminkan pada angka harapan hidup, yang pada tahun 2008 sebesar 68,19 tahun. Dimensi pendidikan tercermin pada angka melek huruf dan angka lama sekolah. Angka melek huruf yang bisa diraih Kabupaten Tegal pada tahun 2008 adalah sebesar 89,09%, sedangkan angka lama sekolah 6,24. Dimensi penentu nilai IPM lainnya adalah paritas daya beli, yang pada tahun 2008 besarnya mencapai Rp634.240,-. Untuk mendorong peningkatan IPM, Kabupaten Tegal dapat mendayagunakan potensi yang ada, seperti pelibatan mahasiswa melalui kegiatan KKN yang dilaksanakan setiap tahun dan pelibatan sumber daya paseduluran.
- e. Derajat kesehatan masyarakat Kabupaten Tegal menunjukkan peningkatan walaupun masih banyak kejadian penyakit dan masalah kesehatan di Kabupaten Tegal. Cakupan Pemberian Makanan Pendamping ASI (MP-ASI)

pada tahun 2007 sebesar 17,80% mengalami kenaikan pada tahun 2008 sebesar 16,91% tetapi masih di bawah target sebesar 45% pada tahun 2010. Cakupan Gizi buruk mendapat perawatan pada tahun 2007 sebesar 23,65% mengalami kenaikan pada tahun 2008 sebesar 25% tetapi masih di bawah target sebesar 45% pada tahun 2010. Cakupan keluarga sadar Gizi (Kadarzi) pada tahun 2007 sebesar 14,8% mengalami kenaikan pada tahun 2008 sebesar 19,10% tetapi masih di bawah target sebesar 45% pada tahun 2010. Cakupan kunjungan ibu hamil K4 pada tahun 2007 sebesar 85,87% mengalami penurunan pada tahun 2008 sebesar 85,58% dan masih di bawah target sebesar 90% pada tahun 2010. Cakupan komplikasi kebidanan yang ditangani pada tahun 2007 sebesar 15,45% mengalami kenaikan pada tahun 2008 sebesar 15,89% tetapi masih di bawah target sebesar 76% pada tahun 2010. Cakupan pelayanan tenaga kesehatan yang memiliki kompetensi kebidanan pada tahun 2007 sebesar 78,74% mengalami kenaikan pada tahun 2008 sebesar 91,9% dan sudah melampaui target sebesar 86% pada tahun 2010. Cakupan pelayanan ibu nifas pada tahun 2007 sebesar 76,92% mengalami kenaikan pada tahun 2008 sebesar 82,32% tetapi masih di bawah target sebesar 86% pada tahun 2010. Cakupan pelayanan KB aktif pada tahun 2007 sebesar 74,2% mengalami kenaikan pada tahun 2008 sebesar 76,00% dan sudah melampaui target sebesar 70% pada tahun 2010. Cakupan kunjungan bayi pada tahun 2007 sebesar 95,4% mengalami kenaikan pada tahun 2008 sebesar 97,79% dan sudah melampaui target sebesar 90% pada tahun 2010. Cakupan pelayanan anak balita pada tahun 2007 sebesar 45,07% mengalami kenaikan pada tahun 2008 sebesar 51,5% tetapi masih di bawah target sebesar 60% pada tahun 2010.

Cakupan pelayanan puskesmas pada tahun 2008 sebesar 26% melampaui dari target 15%. Jumlah penduduk yang sakit mengalami penurunan dari 1.665.691 pada tahun 2006 turun menjadi 1.459.171 orang pada tahun 2007. Cakupan pelayanan kesehatan masyarakat miskin melalui Jamkesmas pada tahun 2007 sebesar 78,68% mengalami kenaikan pada tahun 2008 sebesar 100%. Selain Jamkesmas, telah dirintis pula kemitraan pelayanan kesehatan kepada masyarakat miskin yang merupakan embrio dari pelayanan kesehatan masyarakat miskin melalui Jamkesda. Cakupan ketersediaan obat

pada tahun 2007 sebesar 24,87% mengalami penurunan pada tahun 2008 sebesar 21,7% sehingga prosedur pengobatan rasional tidak tercapai.

Cakupan desa UCI tahun 2006 sebesar 81,18% dan 2007 sebesar 87,11%. Pada tahun 2008 menurun menjadi 85,71%, dan masih berada di bawah target 90%. Jenis penyakit menular yang menonjol adalah diare, pnemonia balita, TBC dan DBD. Penemuan penderita pnemonia balita tahun 2006 sebanyak 3.751 anak dan tahun 2007 sebanyak 5.960 anak mengalami kenaikan pada tahun 2008 menjadi sebanyak 8.709 anak. Penemuan penderita baru TB BTA positif tahun 2006 sebanyak 878 orang dan tahun 2007 sebanyak 810 orang mengalami kenaikan pada tahun 2008 menjadi sebanyak 879 orang. Penderita DBD ditangani tahun 2006 sebanyak 710 orang, tahun 2007 sebanyak 1.088 orang, dan pada tahun 2008 sebanyak 951 orang. Penemuan penderita diare tahun 2006 sebanyak 41.389 penderita, tahun 2007 sebanyak 46.754 penderita, dan mengalami kenaikan pada tahun 2008 menjadi sebanyak 53.044 penderita. Sedangkan penanganan KLB yang ditangani < 24 jam pada tahun 2008 sebanyak 10 kejadian.

Cakupan kunjungan klinik sanitasi pada tahun 2007 sebesar 56,64% mengalami penurunan pada tahun 2008 menjadi 56,24%. Cakupan Desa Siaga pada tahun 2008 pada strata I sebesar 49%, strata II sebesar 27,50% dan strata III sebesar 22,50%. Cakupan UKBM tahun 2006 s/d 2008 pada strata mandiri jauh dari yang diharapkan, rata-rata kurang dari 50%. Pada tahun 2008 terdapat 6 Poskestren dari 92 Pesantren yang ada. Cakupan PHBS tahun 2007 pada strata utama sebesar 70,08% mengalami kenaikan pada tahun 2008 sebesar 78,14%.

Data kesehatan lainnya yang menggambarkan kinerja Pemerintah Kabupaten Tegal adalah data tentang angka kematian ibu melahirkan (AKI), angka kematian bayi (AKB) dan usia harapan hidup (UHH). Pada tahun 2008 AKI mengalami penurunan menjadi 24 orang, dari 31 orang yang terjadi pada tahun 2007, demikian pula AKB menurun menjadi 98 bayi pada tahun 2008, sementara pada tahun 2007 mencapai 105 bayi. Jumlah kematian balita juga berhasil ditekan, yaitu dari sebanyak 33 balita pada tahun 2008 berkurang

menjadi 17 balita pada tahun 2008. Sedangkan UHH pada tahun 2008 mengalami peningkatan menjadi 70,10 tahun.

Upaya peningkatan derajat kesehatan membutuhkan keterlibatan tenaga kesehatan dan dukungan sarana kesehatan. Data tenaga kesehatan pada tahun 2008 adalah sebagai berikut: (a) dokter umum 38 orang, (b) dokter 11 orang, (c) dokter gigi 16 orang, (d) perawat 193 orang, (e) bidan 302 orang, (f) bidan desa 300 orang, (g) ahli kesehatan masyarakat 6 orang, (h) apoteker 54 orang, (i) asisten apoteker 6 orang, (j) ahli gizi 24 orang, (k) analis laboratorium 26 orang, (l) ahli rontgen 2 orang, dan (m) ahli penyehatan lingkungan 26 orang. Sedangkan data sarana kesehatan yang tersedia pada tahun 2008 adalah : (a) Posyandu 1500 unit, (b) Polindes 153 unit, (c) Puskesmas Induk 28 unit, (d) Puskesmas Pembantu 63 unit, (e) Puskesmas Keliling 27 unit, (f) RSUD Pemerintah 2 unit, (g) RSUD Swasta 2 unit, (h) Rumah Sakit Khusus 1 unit, (i) klinik/praktek dokter 46 unit, (j) klinik keluarga berencana 1 unit, (k) Desa Siaga 155 unit, (l) rumah bersalin 19 unit, (m) balai pengobatan klinik 11 unit, (n) praktek dokter bersama 1 unit, dan (o) praktek dokter perorangan 185 unit.

- f. Taraf pendidikan masyarakat Kabupaten Tegal menunjukkan adanya peningkatan dari tahun ke tahun, yang diantaranya dapat digambarkan dari angka putus sekolah, angka kelulusan, angka partisipasi sekolah umur 7 - 12, angka partisipasi sekolah umur 13-15. Pada tahun 2008 angka putus sekolah sebesar 0,99%, menurun dibandingkan tahun 2007 sebesar 7,17%. Penurunan terjadi pada angka kelulusan, namun untuk angka partisipasi sekolah mengalami peningkatan. Pada tahun 2008 angka kelulusan mencapai 94,98% menurun 1,19% dibandingkan tahun 2007 (96,17%). Pada tahun 2007 angka partisipasi sekolah umur 7 - 12 sebesar 84,13 % meningkat menjadi 88,74 % di tahun 2008, sedangkan angka partisipasi sekolah umur 13-15 pada tahun 2007 sebesar 53,27% dan pada tahun 2008 meningkat menjadi 53,59%. Keberhasilan pembangunan pendidikan juga nampak dari berkurangnya angka buta huruf, yang pada tahun 2007 sebesar 10,11 % berkurang menjadi 6,01 % pada tahun 2008. Indikator keberhasilan pembangunan pendidikan lainnya nampak dari besarnya APK dan APM. Pada tahun 2008 APK: (a) SD/MI sebesar 110,24%, (b) SMP/MTs sebesar 100,8%, dan (c) SMA/ SMK/MA sebesar 25,41%.

Sedangkan APM pada tahun yang sama adalah : a) SD/MI sebesar 96,25%, (b) SMP/MTs sebesar 72,56%, dan (c) SMA/SMK/MA sebesar 22,00%.

Dari sisi prasarana pendidikan sebagai pendukung keberhasilan penyelenggaraan pendidikan, terdapat jumlah prasarana pendidikan dari masing-masing jenjang sebagai berikut: (a) SD/MI sebanyak 755 unit, (b) SLB sebanyak 2 unit, (c) SMP/MI sebanyak 82 unit, dan (d) SMA/SMK/MA sebanyak 58 unit.

- g. Budaya merupakan kearifan lokal yang sangat penting dan potensial bagi Kabupaten Tegal untuk mengembangkan diri dalam jangka panjang. Pembangunan yang berbasis pada budaya dan kearifan lokal memiliki daya tahan terhadap pengaruh negatif dari budaya asing dan globalisasi yang kontraproduktif dengan nilai-nilai budaya lokal. Karakter masyarakat pesisir yang keras dengan etos kerja yang tinggi merupakan nilai-nilai budaya lokal yang perlu dikembangkan. Upaya pengembangan perlu pula diarahkan pada budaya yang berbentuk aktivitas, seperti wayang golek, wayang kulit, kesenian sintren, kelompok-kelompok kesenian kuda lumping, kelompok-kelompok masyarakat yang mengembangkan nilai-nilai religius seperti kegiatan suronan, sawalan dan pengajian, yang selama ini ada di tengah-tengah kehidupan masyarakat Kabupaten Tegal.
- h. Kondisi kehidupan beragama tercermin pada kerukunan hidup beragama masyarakat Kabupaten Tegal. Data tahun 2008 menggambarkan mayoritas penduduk beragama Islam yaitu sebanyak 1.422.737 orang. Pemeluk agama Kristen sebanyak 2.932 orang, agama Katholik sebanyak 2.743 orang, agama Hindu sebanyak 937 orang dan pemeluk agama Budha sebanyak 568 orang. Meskipun komposisi jumlah pemeluk masing-masing agama beragam, namun suasana kondusif, toleransi hidup beragama dapat dijaga dengan baik. Itulah sebabnya, konflik antarwarga yang bermuatan keagamaan hingga tahun 2008 tidak pernah terjadi. Terpeliharanya kondisi ini, antara lain dikarenakan adanya jalinan yang kokoh antarpemuka umat beragama yang terwadahi dalam forum komunikasi antarumat beragama.

Selain itu, peran serta organisasi keagamaan juga turut menciptakan tatanan kehidupan beragama yang kondusif. Tercatat pada tahun 2008 di

Kabupaten Tegal terdapat 15 organisasi keagamaan. Keberadaan organisasi keagamaan ini ke depan perannya tidak saja terfokus pada perkuatan moral agama masyarakat, tetapi perlu pula mengambil porsi dalam melakukan perlindungan keluarga baik dari pengaruh internal dan eksternal melalui aktivitas keagamaan.

4.1.3 Ekonomi

- a. Perekonomian Kabupaten Tegal didominasi oleh tiga sektor yaitu perdagangan, industri, dan pertanian. Total Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Tegal tahun 2007 atas dasar harga berlaku sebesar Rp5.000.548.260.000,- dengan dengan laju pertumbuhan ekonomi sebesar 5,5%. Dari total PDRB tersebut, sektor perdagangan memberikan kontribusi sebesar 29 %, industri sebesar 27 %, dan pertanian sebesar 15%. Adapun PDRB perkapita sebesar Rp3.310.904,51. Kondisi perekonomian tersebut tentunya dipengaruhi oleh lingkungan usaha, seperti perkembangan rumpun usaha, kebijakan pemerintah daerah, penanaman modal, fasilitas (sarana/prasarana), kerja sama antardaerah, dan lain-lain.
- b. Jenis tanaman pangan yang banyak diusahakan masyarakat adalah padi, jagung, kacang kedelai, singkong, dan umbi-umbian. Pada tahun 2008 jumlah produksi beras sebanyak 183.760 ton dari luas areal tanam 51.203 ha. Produksi beras ini masih melebihi kebutuhan konsumsi sebesar 99.470 ton. Produksi beras mengalami kenaikan sebanyak 32.996 ton dibandingkan tahun 2007. Kenaikan produksi juga terjadi pada produksi jagung dan kacang kedelai. Produksi jagung tahun 2007 sebanyak 67.678 ton dari areal tanaman jagung seluas 12.146 ha. Sedangkan produksi jagung tahun 2008 sebanyak 95.377 ton dari lahan seluas 14.574 ha.

Produksi jagung ini masih melebihi kebutuhan konsumsi jagung masyarakat Kabupaten Tegal tahun 2008 sebanyak 16.748 ton. Produksi kacang kedelai pada tahun 2008 sebanyak 217 ton dari luas areal tanam 115 ha. Capaian produksi ini walaupun naik dibandingkan dengan tahun 2007 tetapi jauh menurun dibandingkan tahun 2005 dan 2006. Tahun 2005 produksi mencapai 804 ton dari luas areal tanam 490 ha sedangkan tahun 2006

mencapai 632 ton dari luas areal tanam 389 ha. Produksi kacang kedelai yang sangat minim ini jauh dari jumlah konsumsi tahun 2008 sebanyak 6.861 ton, sehingga terjadi defisit yang sangat besar. Produksi singkong dan umbi-umbian juga mengalami penurunan yang signifikan. Pada tahun 2005 produksi sebesar 26.310 ton dari luas areal tanam 1.462 ha, tahun 2006 produksi sebesar 24.305 ton dari luas areal tanam 1.229 ha sedangkan tahun 2008 produksi sebesar 10.991 ton dari luas areal tanam 582 ha.

- c. Produksi perkebunan yang dihasilkan di Kabupaten Tegal adalah teh, kopi, kelapa, tebu, dan melati. Produksi kelapa tahun 2008 mengalami peningkatan menjadi sebesar 1.860,71 ton dibanding tahun 2007 yang hanya sebanyak 805,60 ton. Produksi tebu dari tahun ke tahun cenderung terus meningkat. Pada tahun 2007 produksi tebu mencapai 31.823,28 ton meningkat menjadi 40.204,01 ton di tahun 2008. Kenaikan juga terjadi pada tanaman teh. Pada tahun 2007 produksi teh sebanyak 494,78 ton, meningkat pada tahun 2008 menjadi 527,19 ton. Sementara itu, untuk tanaman melati mengalami penurunan yang sangat drastis. Produksi melati pada tahun 2006 mencapai 2.505,18 ton, sedangkan tahun 2007 hanya 28,05 ton. Demikian juga tanaman kopi juga mengalami penurunan. Pada tahun 2007 produksi kopi sebesar 32,50 ton, sementara pada tahun 2008 sebesar 26,36 ton.
- d. Usaha peternakan yang berkembang di Kabupaten Tegal adalah ternak sapi potong, sapi perah, ternak kecil, dan unggas. Jumlah populasi sapi potong pada tahun 2008 sebanyak 7.169 ekor, dengan laju pertumbuhan populasi per tahun sebesar 0,75%.

Untuk ternak sapi perah dalam tahun 2008 terdapat jumlah populasi sebanyak 480 ekor, dengan jumlah produksi susu per tahun sebanyak 626.580 liter, dan laju pertumbuhan populasi sebesar 0,81%. Jenis ternak kecil yang berkembang di Kabupaten Tegal adalah kambing dan domba, dengan jumlah populasi masing-masing di tahun 2008 sebesar 40.702 ekor kambing dan 106.824 ekor domba. Usaha peternakan yang cukup besar lainnya adalah jenis unggas, yang terdiri atas ayam buras, ayam petelur, ayam pedaging, dan itik. Pada tahun 2008 jumlah populasi ayam pedaging 2.279.773 ekor, ayam ras petelur 145.234 ekor dengan produksi telur sebanyak 2.053.920 kg, populasi

ayam buras 2.144.016 ekor dan populasi itik 491.623 ekor.

- e. Usaha perikanan yang digeluti masyarakat adalah perikanan laut dan perikanan darat. Jumlah tangkapan ikan laut tahun 2008 sebanyak 351 ton. Walaupun naik dibandingkan tahun 2007 tetapi apabila dibandingkan dengan tahun 2003 dan 2004, jumlah tangkapan ini mengalami penurunan yang signifikan. Tahun 2003 dan 2004 jumlah tangkapan mencapai 646,50 ton dan 472 ton. Penurunan jumlah tangkapan ini dipengaruhi oleh jumlah penangkap ikan yang mengalami penurunan. Tahun 2004 jumlah kapal mencapai 476 buah sedangkan tahun 2008 hanya 414 buah. Untuk mendukung usaha perikanan laut tersebut, selain tersedia tempat pelelangan ikan sebanyak 3 unit yaitu TPI Larangan, TPI Suradadi I dan TPI Suradadi II. Di samping perikanan laut, masyarakat juga menekuni usaha perikanan darat, dengan mengelola perikanan tambak, kolam, dan perairan umum. Pada tahun 2008, jumlah produksi perikanan darat dari hasil tambak sebanyak 190,15 ton, hasil kolam sebanyak 169,4 ton dan perairan umum sebanyak 94,3 ton.
- f. Lahan hutan di Kabupaten Tegal yang terdokumentasikan adalah seluas 17.253 ha. Luas areal hutan ini belum cukup ideal karena hanya seluas 23,45% dari luas wilayah Kabupaten Tegal. Sedangkan idealnya adalah 30% untuk mampu menjadi penyangga ketersediaan sumber-sumber air. Kawasan hutan yang merupakan daerah tangkapan air antara lain terdapat di Kecamatan Bumijawa, Jatinegara, Bojong, Kedungbanteng, dan Pangkah. Kelestarian hutan akan menjamin fungsi hutan secara optimal, diantaranya untuk menekan kerusakan lahan, penahan erosi, dan sebagai paru-paru Kabupaten. Selain itu, hutan juga memiliki nilai ekonomis. Pada tahun 2008, tercatat hasil hutan non HPH berupa kayu bulat sebesar 6.060,42 m³ dan kayu gergajian sebanyak 2.573,460 m³.
- g. Potensi investasi penanaman modal di Kabupaten Tegal meliputi bidang industri, perdagangan, dan koperasi. Pada tahun 2008 investasi pada industri kecil menengah sebanyak 29.000 unit usaha yang menyerap tenaga kerja 116.772 orang dengan nilai produksi sebesar Rp585.491.340.000,-. Investasi pada bidang perdagangan kecil dan menengah sebanyak 395 unit usaha dengan menyerap tenaga kerja sebanyak 790 orang. Kondisi ini jauh menurun

dibandingkan pada tahun 2005, yang mencapai 948 unit usaha dan menyerap tenaga kerja 1.896 orang. Sedangkan investasi pada bidang perdagangan industri besar mengalami kenaikan dari sebanyak 2 perusahaan pada tahun 2004 menjadi 7 perusahaan pada tahun 2008 yang menyerap tenaga kerja sebanyak 6.176 orang. Pada tahun 2007 terdapat 1 PMA, menurun dibandingkan tahun 2006 yaitu sebanyak 3 PMA, 5 PMDN, 13 BUMD, 1 BPD, 6 BPR, dan 1 PDAM .

- h. Terdapat tiga obyek wisata alam di Kabupaten Tegal yaitu: Wisata Air Panas Guci, Wisata Pantai Purwahamba Indah, dan Wisata Tirta Waduk Cacaban. Obyek wisata tersebut cukup menarik wisatawan untuk berkunjung, utamanya wisatawan domestik. Pada tahun 2008 terdapat 505.248 wisatawan domestik yang berkunjung ke obyek wisata di Kabupaten Tegal.

Untuk lebih meningkatkan daya tarik wisatawan, Pemerintah Kabupaten Tegal perlu melakukan berbagai upaya pembangunan dan pengembangan obyek wisata, dengan melibatkan berbagai pihak melalui investasi modal, antara lain yang sedang dikembangkan adalah Wisata Tirta Kalibakung. Sebagai bagian yang tidak terpisahkan untuk mendukung sektor pariwisata adalah ketersediaan prasarana penginapan. Pada tahun 2008 di Kabupaten Tegal terdapat 2 hotel berbintang satu dan 30 hotel nonbintang.

- i. Perkembangan industri di Kabupaten Tegal tergolong cukup pesat. Pada tahun 2008 terdapat sebanyak 180 perusahaan yang menyerap tenaga kerja sebanyak 13.221 orang. Industri logam mesin dan elektronik dari tahun ke tahun menunjukkan tren yang meningkat. Pada tahun 2008 terdapat 13 unit usaha sedang di bidang industri logam, mesin, dan elektronik yang menyerap tenaga kerja sebanyak 648 orang, serta 8.239 unit usaha kecil di bidang industri logam, mesin, dan elektronik yang menyerap tenaga kerja sebanyak 39.311 orang. Perkembangan serupa terjadi pada kelompok industri kimia dan kertas. Terdapat 2 unit usaha sedang di bidang industri kimia dan kertas yang menyerap tenaga kerja sebanyak 70 orang dan 4.778 unit usaha kecil di bidang industri kimia dan kertas yang menyerap tenaga kerja sebanyak 5.635 orang pada tahun 2008. Pada kelompok industri tekstil dan aneka pada tahun 2008 mengalami penurunan. Industri besar tekstil dan aneka yang tadinya ada 2

perusahaan, pada tahun 2007 mengalami kebangkrutan, sedangkan industri sedang sebanyak 2 unit usaha menyerap tenaga kerja 691 orang dan industri kecil sebanyak 11.684 unit usaha dan menyerap tenaga kerja 44.612 orang. Pada kelompok industri agro dan hasil hutan terdapat 2 unit usaha besar, 14 unit usaha sedang dan 9.479 usaha kecil, yang masing-masing menyerap tenaga kerja sebanyak 1.200 orang, 4.740 orang, dan 29.632 orang.

- j. Perkembangan sektor perdagangan menunjukkan tren yang sangat positif. Kontribusi sektor perdagangan terhadap PDRB terus mengalami kenaikan yaitu sebesar 26,21% pada tahun 2004 meningkat menjadi sebesar 28,11% pada tahun 2007. Untuk menunjang sektor perdagangan terdapat prasarana perdagangan, yaitu berupa pasar tradisional sebanyak 26 pasar, 19 pasar swalayan, 1 pusat perbelanjaan, 1 pasar hewan, dan 2 pasar desa. Menyangkut perdagangan ekspor nonmigas dari Kabupaten Tegal pada tahun 2007 mencapai nilai 10.380.499,91 US dolar meningkat sekitar 14,65 kali dari tahun 2006.

Dari sejumlah nilai ekspor tersebut di atas, furnitur kayu yang diekspor oleh PT. SAS dengan tujuan Belgia dan USA memberikan kontribusi terbesar dibanding dengan barang ekspor lainnya. Disusul oleh produksi Perabot Kayu dari Estika Pulau Mas, Ikan Beku dari Nanyung Korea Indonesia dan Benang Tenun dari PT. Laku Mas yang dikirim ke Jepang dan Taiwan.

- k. Memasuki periode RPJMD ini prakarsa untuk mendorong berkembangnya rumpun usaha telah tumbuh. Hal ini ditunjukkan dengan tumbuhnya beberapa kelompok kerja klaster industri seperti klaster komponen kapal, klaster jagung, klaster pariwisata, dan lain-lain. Secara empiris klaster industri mampu mendorong perkembangan ekonomi. Sinergis dengan hal tersebut, pemerintah Kabupaten Tegal menunjukkan komitmennya untuk meningkatkan kinerja klaster industri melalui pembentukan sumber daya derivatif sebagai lembaga kolaboratif.
- l. Masyarakat Kabupaten Tegal cukup dikenal sebagai masyarakat yang memiliki jiwa wirausaha dan kreativitas yang tinggi. Hal ini ditandai dengan banyaknya unit usaha yang berkembang dan mampu menembus pasar nasional, terutama unit usaha kecil yaitu sebanyak 29.000 unit usaha yang menyerap 116.712

orang tenaga kerja. Terdata sebanyak 486 unit koperasi, 285 unit keberadaannya aktif dan 201 unit tidak aktif. Selain itu, terdapat pula UMKM sebanyak 256.950 unit, yang terdiri atas 8.351 UMKM formal dan 248.599 UMKM informal. Dari unit usaha tersebut, di dalamnya terdapat beberapa unit usaha yang berpotensi menjadi industri kreatif.

Industri kreatif ini diharapkan mampu menghasilkan nilai tambah yang lebih besar, karena berbasis pada talenta individual, kekayaan budaya lokal, kekayaan intelektual, dan dikelola dengan suatu manajemen yang baik. Industri yang berpotensi dikembangkan menjadi industri kreatif di Kabupaten Tegal antara lain kerajinan (batik, seni kriya bambu, meubel), seni pertunjukan, penerbitan/percetakan, dan *software* berbasis *open source*. Dari industri tersebut, mulai tumbuh kesadaran untuk memperoleh Hak Kekayaan Intelektual (HKI), walaupun masih terbatas pada merek. Sampai saat ini unit-unit usaha tersebut masih melakukan usaha secara individual. Prakarsa untuk membentuk rumpun usaha belum tampak. Untuk itu unit-unit usaha ini perlu didorong untuk membentuk rumpun usaha. Salah satu peluang yang dapat dimanfaatkan untuk mendorong unit usaha tersebut adalah kerja sama antardaerah.

4.1.4 Ilmu Pengetahuan dan Teknologi

- a. Kinerja pembangunan pertama-tama dipengaruhi oleh kualitas perencanaan pembangunan. Dalam hal ini kualitas perencanaan pembangunan sangat dipengaruhi oleh ketersediaan dan kualitas data. Oleh karena itu, diperlukan penataan basis data. Dalam hal ini, ketersediaan dan kualitas data pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Kabupaten Tegal relatif masih rendah. Penataan basis data ini berkaitan erat dengan aktivitas penelitian dan pengembangan (litbang) dan pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK). Sebagai pendukungnya dibutuhkan infrastruktur TIK yang telah dimulai dengan penyediaan infrastruktur/jaringan masing-masing SKPD dan lembaga pendidikan. Langkah ini perlu segera diikuti dengan pemanfaatan jaringan TIK tersebut.

- b. Penelitian dan pengembangan (Litbang) di Kabupaten Tegal relatif masih perlu ditingkatkan kapasitasnya. Aktivitas litbang yang ada saat ini antara lain berupa prakarsa insentif untuk menumbuhkan budaya kreatif dan inovatif secara reguler. Kompetisi Kreasi dan Inovasi Masyarakat telah menjadi agenda rutin tahunan. Peningkatan masyarakat akademis (terutama mahasiswa S1, S2, dan S3) telah mulai dijaring untuk berpartisipasi memecahkan permasalahan-permasalahan strategis yang ada di Kabupaten Tegal.
- c. Kelembagaan di luar Pemerintah Kabupaten Tegal yang diharapkan mampu memberikan masukan kebijakan dan advokasi bidang litbang diwadahi dalam bentuk Dewan Riset Daerah (DRD). Dalam hal ini DRD telah merumuskan Strategi Inovasi Daerah (SID) dengan tujuan untuk memicu dan memacu inovasi daerah menuju daya saing daerah.

4.1.5 Hukum dan Aparatur

- a. Kesadaran berwarga negara masyarakat Kabupaten Tegal di antaranya terpresentasikan dalam bentuk partisipasi masyarakat dalam berpolitik dan kepatuhannya dalam mentaati peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Keterlibatan masyarakat dalam membangun kehidupan berdemokrasi dapat dilihat dari seberapa besar tingkat partisipasi dalam menyukseskan Pemilu. Data tahun 2009 menunjukkan bahwa pada Pemilu Legislatif, dari pemilih sebanyak 1.142.163 orang (terdiri dari 574.503 pemilih laki-laki, dan 567.660 pemilih perempuan), yang berpartisipasi memberikan suaranya sebanyak 708.800 pemilih (62,06%), yang terdiri atas pemilih laki-laki sebanyak 322.405 orang, dan pemilih perempuan sebanyak 396.017 orang. Kemudian pada Pemilu Presiden Tahun 2009, dari jumlah pemilih sebanyak 1.153.764 orang (terdiri dari 580.521 pemilih laki-laki, dan 573.243 pemilih perempuan), yang berpartisipasi memberikan suaranya sebanyak 725.526 pemilih (62,88%), yang terdiri atas pemilih laki-laki sebanyak 329.509 orang, dan pemilih perempuan sebanyak 386.395 orang. Berdasarkan data tersebut, nampak adanya peningkatan partisipasi masyarakat pada Pemilu Presiden Tahun 2009, meskipun sangat kecil (0,82%). Akan tetapi, jika dibandingkan dengan Pemilu sebelumnya, tingkat partisipasi masyarakat dalam berpolitik mengalami

- penurunan. Sebab, pada Pemilu 2004 dari pemilih sebanyak 979.404 orang yang berpartisipasi dalam Pemilu sebanyak 703.629 orang (71,84%).
- c. Salah satu wujud kepatuhan warga masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan terlihat dari ketaatan masyarakat Kabupaten Tegal dalam mematuhi tata tertib lalu lintas. Pada tahun 2008 terinventarisir sebanyak 133 pelanggaran lalu lintas sedangkan perkara politik dan HAM sebanyak 1 kasus. Tingkat pelanggaran lalu lintas ini menunjukkan tren terjadinya penurunan sangat drastis. Sementara itu, kasus pelanggaran hukum pidana juga mengalami penurunan. Pada tahun 2007 jumlah pelanggaran hukum pidana sebanyak 183 perkara sedangkan tahun 2008 sebanyak 103 perkara. Sedangkan perkara perdata tidak ada kasus yang dilaporkan. Ini berarti kondisi aman dan tertib perlu memperoleh perhatian agar tercipta suasana kehidupan bermasyarakat yang nyaman dan kondusif.
- d. Sekurang-kurangnya terdapat empat belas nilai yang menjadi prinsip tata pemerintahan yang baik yaitu: (1) wawasan ke depan (*visionary*), (2) keterbukaan dan transparansi (*openness and transparency*), (3) partisipasi masyarakat (*participation*), (4) tanggung gugat (*accountability*), (5) supremasi hukum (*rule of law*), (6) demokrasi (*democracy*), (7) profesionalisme dan kompetensi (*profesionalism and competency*), (8) daya tanggap (*responsiveness*), (9) efisiensi dan efektivitas (*efficiency and effectiveness*), (10) desentralisasi (*decentralization*), (11) kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat (*private and civil society partnership*), (12) komitmen pada pengurangan kesenjangan (*commitment to reduce inequality*), (13) komitmen pada perlindungan lingkungan hidup (*commitment to environmental protection*), serta (14) komitmen pada pasar yang fair (*commitment to fair market*). Guna menunjang percepatan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), *e-government* sebagai sebuah instrumen merupakan suatu kebutuhan yang perlu dibangun oleh Pemerintah Kabupaten Tegal. *E-government* adalah penggunaan teknologi informasi oleh pemerintah untuk memberikan informasi dan pelayanan bagi warganya, urusan bisnis, serta hal-hal lain yang berkenaan dengan pemerintahan. Dengan *e-government*

diharapkan akan terjadi peningkatan efisiensi, kenyamanan, serta aksesibilitas yang lebih baik dari pelayanan publik.

Berkaitan dengan *e-government*, sementara ini Pemerintah Kabupaten Tegal masih pada tahapan inisiasi penerapan *e-government*. Pada tahun 2004 baru beberapa SKPD yang telah menerapkan *e-government* untuk meningkatkan kualitas pelayanan, di antaranya Badan Kepegawaian Daerah dengan program Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian (SIMPEG), Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dengan program Sistem Informasi Manajemen Kependudukan (SIMDUK), dan Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah dengan program Sistem Manajemen Informasi Objek Pajak (SISMIOP).

- e. Kepemerintahan yang baik tidak cukup diwujudkan oleh pemerintah daerah, tetapi juga menjadi komitmen pemerintah desa yang didukung oleh segenap masyarakat. Untuk itu perlu adanya penguatan desa, melalui upaya peningkatan kapasitas kelembagaan dan kemitraan desa, serta peningkatan kapasitas aparat desa. Peran Pemda untuk mendorong langkah ini, diwujudkan melalui pengkajian pemberian dukungan pendanaan, yang dikemas dalam bentuk alokasi dana desa (ADD). Hal ini menunjukkan adanya kepedulian dan semangat membangun untuk memikirkan penguatan desa.

4.1.6 Wilayah dan Tata Ruang

- a. Kebijakan perwilayahan pembangunan Kabupaten Tegal menetapkan empat Pusat Kegiatan Lokal (PKL), sebagai berikut:
 - 1) PKL I, meliputi wilayah Kecamatan Slawi, Dukuhturi, Talang, Tarub, Adiwerna, Pangkah, Dukuhwaru, Lebaksiu, Jatinegara, dan Kedungbanteng, dengan pusat pertumbuhan di Slawi. Potensi utama wilayah ini adalah pemerintahan, perdagangan, pendidikan, industri kecil, dan pertanian tanaman pangan. Potensi yang dapat dikembangkan adalah perkebunan, peternakan, perikanan darat, dan kegiatan jasa.
 - 2) PKL II, meliputi wilayah Kecamatan Kramat, Warureja, Suradadi, dengan pusat pertumbuhan di Suradadi. Potensi utama wilayah ini adalah industri,

perikanan laut dan payau, serta pariwisata. Potensi yang dapat dikembangkan adalah tanaman pangan, peternakan, dan perdagangan.

- 3) PKL III, meliputi wilayah Kecamatan Margasari, Pagerbarang, dan Balapulang, dengan pusat pertumbuhan di Margasari. Potensi utama wilayah ini adalah perkebunan, pariwisata, pertanian tanaman pangan, dan pertambangan rakyat. Potensi yang dapat dikembangkan adalah tanaman pangan, peternakan, dan perdagangan.
 - 4) PKL IV, meliputi wilayah Kecamatan Bumijawa dan Bojong dengan pusat pertumbuhan di Bojong. Potensi utama wilayah ini adalah pertanian tanaman pangan, peternakan, perdagangan, pariwisata, dan industri kecil. Potensi yang dapat dikembangkan adalah tanaman pangan, perikanan, perdagangan, pemerintahan, pendidikan, pemukiman, industri, dan pariwisata.
- b. Pada tahun 2008, penggunaan lahan di Kabupaten Tegal adalah sebagai berikut: (1) Tanah Sawah 46.719 ha, (2) Pekarangan 13.156 ha, (3) Tegalan/ladang 7.872 ha, (4) Kawasan Industri 224 ha, (5) Tanah Tandus (tidak diusahakan) 143 ha, (6) Tambak Ikan 315 ha, (7) Pemukiman 15.078 ha, (8) Hutan 17.253,20 ha, (9) Kolam Ikan Air Tawar 6,25 ha, (10) Perkebunan 194 ha, serta (11) lain-lain 2.828 ha.
- c. Dari aspek administrasi pertanahan, pada tahun 2008 jumlah sertifikat dari masing-masing jenis kepemilikan tanah adalah sebagai berikut: (a) hak milik sebanyak 168.489 buah, (b) hak guna bangunan sebanyak 8.314 buah, (c) hak guna usaha sebanyak 10 buah, (d) hak pakai sebanyak 847 buah, dan (e) girik sebanyak 324.633 buah.
- d. Permasalahan pembangunan yang berkaitan dengan tata ruang terjadi karena pembangunan yang dilakukan belum mengikuti rencana tata ruang, kurang mempertimbangkan keberlanjutan dan daya dukung lingkungan, serta tidak memperhatikan kerentanan wilayah terhadap terjadinya bencana alam. Keinginan untuk memperoleh keuntungan ekonomi jangka pendek seringkali menimbulkan keinginan untuk mengeksploitasi sumber daya alam secara berlebihan, sehingga menurunkan kualitas dan kuantitas sumber daya alam dan lingkungan hidup, serta memperbesar risiko timbulnya korban akibat bencana

alam. Selain itu, sering terjadi konflik pemanfaatan ruang antarsektor, contohnya konflik antara kehutanan dan pertambangan. Beberapa penyebab utama terjadinya permasalahan tersebut adalah: (a) belum tepatnya kompetensi sumber daya manusia dalam bidang pengelolaan penataan ruang, (b) rendahnya kualitas dari rencana tata ruang, (c) belum diacunya perundangan penataan ruang sebagai payung kebijakan pemanfaatan ruang bagi semua sektor, dan (d) lemahnya penerapan hukum berkenaan dengan pemanfaatan ruang dan penegakan hukum terhadap pelanggaran berkaitan dengan pemanfaatan ruang.

4.1.7 Sarana dan Prasarana

- a. Pada tahun 2008, prasarana transportasi yang ada di Kabupaten Tegal dengan jaringan jalannya telah menjangkau semua wilayah Kabupaten Tegal. Kelas jalan di Kabupaten Tegal dibedakan atas: (1) jalan nasional, sepanjang 75 km, (2) jalan provinsi sepanjang 33 km, (3) jalan kabupaten sepanjang 767,05 km, dan (4) jalan desa/lokal sepanjang 71,37 km.
- b. Prasarana transportasi yang tersedia tersebut, kondisinya pada tahun 2007 adalah sebagai berikut: (1) jalan dengan kondisi baik sepanjang 225,489 km, (2) jalan dengan kondisi rusak sedang sepanjang 363,522 km, (3) rusak ringan 119,293 km, dan (4) rusak berat 165,561 km. Dengan kondisi jalan tersebut, maka untuk memantapkan fungsi jalan secara optimal perlu dilakukan pemeliharaan secara rutin.
- c. Prasarana lainnya adalah berupa jembatan. Terinventarisir sebanyak 377 buah jembatan yang ada di Kabupaten Tegal, baik jembatan nasional, provinsi, maupun kabupaten, yang panjangnya secara keseluruhan mencapai 3.901,80 m.
- d. Transportasi darat di Kabupaten Tegal pada Tahun 2008 dilayani oleh 121 Bus AKAP, yang ditunjang dengan terminal tipe A dan tipe B masing-masing 1 unit, serta tipe C sebanyak 2 unit.
- e. Luas areal permukiman yang ada di Kabupaten Tegal pada tahun 2008 adalah 15.078 ha. Luas areal tersebut dimanfaatkan untuk rumah milik sendiri sejumlah 338.964 unit dan rumah sewa sebanyak 9.416 unit. Dengan adanya pertumbuhan jumlah penduduk, maka pada tahun 2008 kebutuhan akan rumah diperkirakan mencapai 21.427 unit.

- f. Telekomunikasi yang dioperatori oleh PT Telkom dengan daerah operasi di Kabupaten Tegal pada tahun 2008 mempunyai jumlah Kapasitas Sentral Telepon sebanyak 14.020 SST, dengan kapasitas terpasang sebanyak 13.419 SST, dan kapasitas terpakai 10.871 SST. Dengan berkembangnya teknologi komunikasi, kehadiran fasilitas telepon selular telah menjangkau hampir semua desa di Kabupaten Tegal. Prasarana telekomunikasi lainnya adalah keberadaan stasiun radio dan warung telekomunikasi (wartel). Pada tahun 2008 terdapat sebanyak 242 unit, wartel 8 unit dan 6 stasiun radio, yang terdiri atas sebuah stasiun radio milik pemerintah daerah dan 5 stasiun radio swasta.
- g. Sumber air baku minum yang dikelola PDAM Kabupaten Tegal berasal dari mata air di Jatinegara, Bojong, Bumijawa, sumur dalam di Warurejo, dan jaringan air induk dari air Kali Giri di Kecamatan Sirampok. Dari sumber air baku minum tersebut, pada tahun 2007 PDAM mampu memproduksi kebutuhan air minum sebesar 3.010.417 m³, yang didistribusikan ke 12 wilayah Ibu Kota Kecamatan (IKK) yaitu Kecamatan Slawi, Dukuhwaru, Adiwerna, Dukuhhuri, Talang, Balapulung, Warurejo, Jatinegara, Bojong, Bumijawa, Lebaksiu, dan Pangkah. Meskipun masih terdapat kelebihan produksi air minum dari yang terjual sebesar 2.294.257 m³, namun penyediaan kebutuhan air minum ke depan akan menjadi tantangan berat. Sebab selain akan terjadi peningkatan kebutuhan air minum sejalan dengan laju pertumbuhan penduduk, juga dimungkinkan sumber air, baik air permukaan maupun air bawah tanah mengalami degradasi akibat rusaknya sumber daya alam dan pencemaran lingkungan.
- h. Dalam rangka mendorong kegiatan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, maka pembangunan dan pengembangan tenaga listrik perlu ditingkatkan, baik di perkotaan maupun di pedesaan. Pada tahun 2008 dari sejumlah 287 desa dan 6 kelurahan telah 100% terjangkau layanan energi listrik. Sedangkan jumlah pelanggan yaitu sejumlah 188.752 rumah tangga. Energi lainnya adalah minyak. Potensi agen mitan/gas pada tahun 2008 adalah sebagai berikut: (a) SPBU sebanyak 21 buah, (b) agen minyak tanah sebanyak 13 buah, (c) agen LPG sebanyak 13 buah, dan (d) SPBE sebanyak 1 satu buah.

- i. Untuk mendukung kegiatan perdagangan dibutuhkan adanya fasilitas pasar yang representatif. Sementara ini di Kabupaten Tegal terdapat 26 pasar tradisional dengan kondisi yang belum seluruhnya layak untuk meningkatkan aktivitas perdagangan dan perekonomian. Selain pasar tradisional terdapat pula pasar swalayan sebanyak 6 buah.
- j. Pembangunan pertanian yang lebih diarahkan pada upaya peningkatan produksi pertanian tanaman pangan, sangat diperlukan adanya infrastruktur pengairan yang memadai seperti waduk, bendungan, dan saluran pengairan. Satu-satunya waduk yang dimiliki Kabupaten Tegal adalah Waduk Cacaban, yang hingga saat ini masih berfungsi untuk mendukung kegiatan pertanian. Selain waduk, terdapat pula berbagai jenis prasarana irigasi/ pengairan, yaitu: (1) irigasi teknis primer sepanjang 36.613 m, (2) irigasi teknis sekunder sepanjang 285.150 m, (3) irigasi teknis tersier sepanjang 822.535 m, (4) irigasi nonteknis semiteknis sepanjang 156.540 m, dan (5) irigasi nonteknis sederhana sepanjang 679.280 m.

4.1.8 Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup

- a. Ekofisiensi menjadi isu penting saat ini. Penggunaan bahan produksi yang tidak ramah lingkungan menjadi masalah tersendiri. Persoalan-persoalan lingkungan hidup semakin kompleks. Kondisi ini ditandai dengan meningkatnya volume sampah yang belum diimbangi dengan pengelolaan yang memadai, kerusakan hutan mangrove di wilayah pesisir yang semakin meningkat, dan terjadinya kerusakan hutan akibat pencurian kayu.
- b. Luas lahan kritis pada tahun 2007 sudah jauh berkurang dibandingkan pada tahun sebelumnya. Jika pada tahun 2004 luas lahan kritis mencapai 9.237 ha, pada tahun 2007 berkurang drastis menjadi seluas 1.422,5 ha. Langkah nyata yang telah dilakukan untuk menanggulangi lahan kritis tersebut adalah kegiatan reboisasi dan penghijauan. Pada periode 2007 luas lahan yang direboisasi di wilayah Kabupaten Tegal adalah seluas 1.955,21 ha, sedangkan luas lahan penghijauan yaitu 5.590,94 ha.
- c. Kabupaten Tegal pada tahun 2008 memiliki kawasan hutan lindung seluas 6.403,4 ha dan hutan suaka alam seluas 27,8 ha, yang harus dijaga

kelestariannya bagi keseimbangan ekosistem. Luas hutan lindung dan hutan suaka alam ini mengalami kenaikan cukup berarti dibandingkan dengan kondisi sebelum tahun 2006. Tahun 2005 luas hutan lindung dan hutan suaka alam masing-masing hanya 2.890 ha dan 3,70 ha.

- d. Berdasarkan kondisi topografi wilayah, Kabupaten Tegal memiliki wilayah dengan tingkat kemiringan 2-15% seluas 14.183 ha, dan yang tingkat kemiringannya 15-40% seluas 19.339 ha, sedangkan wilayah dengan kemiringan datar (0-2%) seluas 46.204 ha. Kondisi fisik alam tersebut, mendukung Kabupaten Tegal menjadi wilayah yang potensial bagi berkembangnya keanekaragaman hayati dan berkembangnya berbagai usaha komoditas ekonomi.
- e. Air tanah merupakan sumber daya alam yang strategis karena menyangkut kebutuhan pokok hajat hidup orang banyak dalam berbagai aktivitas masyarakat. Hal ini diperkuat dengan hasil penelitian yang menyimpulkan bahwa ketergantungan terhadap pasokan air baku dari sumberdaya air tanah mencapai 70%. Kabupaten Tegal adalah daerah yang cukup kaya akan sumber daya air. Berdasarkan peta potensi airtanah CAT Tegal-Brebes Tahun 2005, potensi air tanah sedang pada akuifer tertekan dengan kondisi sebagai berikut: (1) kedudukan akuifer 40-165,0 m bmt, (2) muka air tanah 2,5 m bmt-47,5 m bmt, (3) keterusan (T) 26,3-179,4 m bmt, (4) debit jenis (Qs) 0,06-1,99/det/m, (5) debit optimum (Qopt) 188,44-751,68 m³/hari, (6) jarak antarsumur (2R) 78-176,0 m, dan (7) mutu air tanah pada umumnya baik. Sampai saat ini potensi sumber daya air belum dimanfaatkan secara optimal, meskipun telah ada sebanyak 117 perusahaan yang memanfaatkan air bawah tanah (ABT).
- f. Sumber Daya Mineral yang telah diusahakan di Kabupaten Tegal adalah galian golongan C, yang terdiri atas galian pasir, batu, tanah liat, kapur, dan tras. Secara umum sektor galian mengalami peningkatan, yang tercermin pada jumlah usaha penggalian pasir yang meningkat 2,32%, usaha penggalian batu meningkat 5,19%, usaha penggalian tanah liat meningkat 4,96%, usaha penggalian kapur meningkat 6,98%, dan usaha penggalian tras meningkat 7,06%. Usaha penggalian ini perlu dikendalikan karena telah mempengaruhi kualitas lingkungan. Terlebih penggalian dan penambangan yang tidak tertib

dan tidak mempertimbangkan keseimbangan lingkungan dapat berpotensi terjadinya tanah longsor dan banjir.

- g. Produksi sampah pada tahun 2007 rata-rata sebanyak 373,17 m³/hari, dengan sampah yang terangkat/tertangani sebanyak 320,12 m³/hari (85%). Sebagian besar produksi sampah berasal dari sampah pasar sebanyak 151,7 m³/hari (40,6%) dan permukiman 120,39 m³/hari (32,2%) sedangkan sisanya sebanyak 27,2% berasal dari sumber lainnya (perkantoran, jalan dsb). Dari volume sampah tersebut, 46,20% merupakan sampah berupa daun dan 34,15% merupakan sampah berupa karet/plastik. Produksi sampah ini ke depan dimungkinkan akan terus meningkat volumenya, seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk dan perilaku konsumsi yang tidak ramah lingkungan. Hal ini harus disikapi dengan penyediaan lahan TPA yang cukup dan teknologi pengolahan sampah agar tidak menimbulkan dampak lingkungan.

4.2 Tantangan

- a. Bertambahnya jumlah penyandang masalah kesejahteraan sosial akan menjadi tantangan bagi daerah apabila tidak segera dirumuskan upaya pemecahannya secara terstruktur. Tidak tertanganinya kesejahteraan sosial akan memunculkan persoalan lainnya di bidang sosial dan kependudukan.
- b. Angka IPM Kabupaten Tegal yang masih rendah dibandingkan dengan daerah lain di Jawa Tengah, perlu mendapatkan perhatian serius dalam menangani pembangunan pendidikan, kesehatan, dan ekonomi secara menyeluruh dan saling bersinergi.
- c. Daya saing daerah menjadi salah satu tolok ukur keberhasilan penerapan otonomi daerah. Karenanya menjadi sebuah tantangan bagi daerah untuk mampu mengembangkan daya saing daerah dengan segenap potensi yang dimiliki.
- d. Di era globalisasi, lemahnya aktivitas penelitian dan pengembangan (litbang) dan pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) menjadi sebuah tantangan bagi daerah. Kekurangpekaan daerah terhadap perkembangan TIK dan kurangnya kepedulian terhadap aktivitas litbang, akan mengakibatkan ketertinggalan daerah dari daerah lain.

- e. Perbaikan kualitas pelayanan publik merupakan tantangan bagi daerah. Keberhasilan pelaksanaan *good governance* salah satu tolok ukurnya adalah tingkat kepuasan masyarakat akan kualitas pelayanan. Di sinilah daerah perlu melakukan berbagai perbaikan, termasuk di antaranya peningkatan kapasitas aparatur sebagai penyelenggara fungsi pelayanan publik.
- f. Meningkatnya pertumbuhan penduduk dan ekonomi dimungkinkan akan berdampak terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan peruntukannya. Hal ini dapat mengganggu keseimbangan lingkungan yang pada akhirnya akan mengganggu pula kenyamanan hidup penduduk. Untuk itu, perlu adanya pengendalian di dalam pemanfaatan ruang.
- g. Berkurangnya lahan pertanian produktif akan berpengaruh terhadap hasil produksi pertanian, yang berarti pula akan mempengaruhi kecukupan pangan. Oleh karena itu, lahan pertanian produktif perlu diperhatikan, agar tidak secara berangsur-angsur beralih fungsi. Perhatian yang sama perlu ditujukan pada lahan kritis yang semakin bertambah. Hal ini dimaksudkan untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya bencana alam.

4.3 Modal Dasar

Modal dasar pembangunan Kabupaten Tegal adalah sumber kekuatan baik yang efektif dan potensial yang dimiliki dan didayagunakan masyarakat Kabupaten Tegal dalam pembangunan daerah. Modal dasar pembangunan Kabupaten Tegal antara lain:

- a. Letak Kabupaten Tegal relatif strategis, karena terletak pada persimpangan jalur transportasi pantai utara laut Jawa (Jakarta - Semarang - Surabaya) dan jalur selatan (Jakarta - Purwokerto - Cilacap), di mana jalur tersebut merupakan urat nadi perekonomian nasional.
- b. Wilayah Kabupaten Tegal memiliki kekayaan alam dan topografi yang bervariasi, mulai dari pesisir, dataran rendah, sampai dataran tinggi. Kondisi wilayah seperti ini memungkinkan berkembangnya potensi keragaman hayati dan komoditas ekonomi yang dapat diusahakan.
- c. Masyarakat Kabupaten Tegal memiliki jiwa kewirausahaan yang dilandasi semangat berkreasi yang tinggi. Hal ini ditunjukkan dengan banyaknya kreasi

masyarakat Kabupaten Tegal yang diterima di pasaran nasional. Jiwa wirausaha dan semangat berkreasi ini harus dimaksimalkan pemanfaatannya untuk mendorong kemajuan daerah.

- d. Kesadaran akan pentingnya pembangunan sistem inovasi ditandai dengan telah tumbuhnya beberapa prakarsa rumpun usaha spesifik (klaster), seperti klaster komponen kapal, klaster pariwisata, dan klaster jagung. Hal ini dapat mendorong daya saing daerah.
- e. Budaya atau keunikan lokal yang mengandung nilai-nilai luhur bangsa merupakan salah satu sumber atau kekuatan daya saing daerah dan dapat dikembangkan menjadi industri kreatif yang mendatangkan kemakmuran daerah. Seni budaya lokal Tegal yang sudah mulai muncul dan dikenal masyarakat nasional, seperti seni pertunjukan dan kerajinan tangan, merupakan modal dasar pembangunan yang harus ditumbuhkembangkan.
- f. Pencitraan Kabupaten Tegal sering dikaitkan dengan usaha “Warteg”, produksi *the*, dan *shuttle cock*. Pencitraan yang telah dikenal pada skala lokal, regional maupun nasional tersebut, dapat menjadi modal dasar pembangunan daerah untuk mengembangkan daya saing daerah. Produk lainnya yang berpotensi untuk dikembangkan dalam skala yang lebih besar adalah “Batik Tegal”, “Wisata Kuliner” (sate kambing, tahu aci, kacang Bogares, pilus, soto Tegal), “Seni Kriya” (anyaman bambu), dan “Tari Endel”.

BAB 5 PENGALOKASIAN ANGGARAN PADA APBD KABUPATEN TEGAL TAHUN ANGGARAN 2009-2001

5.1 Isu-isu Strategis

RPJMD Kabupaten Tegal Tahun 2009-2014 merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari RPJPD Kabupaten Tegal Tahun 2005-2025. Oleh karena itu, isu-isu strategis pada RPJMD Kabupaten Tegal Tahun 2009-2014 berkaitan erat dengan isu-isu RPJPD Kabupaten Tegal Tahun 2005-2025. RPJMD Kabupaten Tegal Tahun 2009-2014 merupakan Tahapan Pelengkapan Instrumen Inovasi yang pada tahapan ini memuat isu-isu strategis sebagai berikut:

a. Pemerintahan Yang Baik

Kepemerintahan yang baik merupakan isu yang paling mengemuka dalam teori dan praktik administrasi publik sesuai dengan perkembangan paradigma dari *rule government* menjadi *good governance*. Membangun *good governance* bukan semata-mata masalah memperbaiki kondisi institusi pemerintah, akan tetapi yang lebih penting adalah persoalan etika, sikap, dan perilaku. Dalam *good governance* tidak lagi pemerintah, tetapi juga *citizen*, masyarakat, dan terutama sektor usaha/swasta yang berperan dalam *governance*.

Efektivitas dan efisiensi penerapan *good governance* dapat dilakukan melalui sinergi manajemen sektor publik, sektor swasta, dan masyarakat, yang saling berinteraksi dan berkoordinasi. Pemerintahan berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan, masyarakat berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi dan politik.

Telah disadari bahwa kebijakan yang kondusif merupakan prasyarat berhasilnya agenda pembangunan. Namun fakta menunjukkan bahwa masih banyak kelemahan di bidang ini. Kelemahan tersebut antara lain dapat dirasakan dengan masih terdapatnya regulasi yang menghambat, belum terdapat koherensi kebijakan pada tataran pemerintah pusat dan daerah. Selain itu, pemerintah sebagai kelompok yang diberi mandat dan perangkat kewenangan, dapat lebih berperan untuk memacu kegiatan ekonomi dan inovasi dengan instrumen pengadaan pemerintah.

Pemetaan sumber daya manusia sebagai potensi pembangunan Kabupaten Tegal perlu dilakukan dengan menerapkan sistem informasi kependudukan, dengan segala atribut. Berdasarkan pemetaan potensi sumber daya manusia yang akurat ini diharapkan akan dapat dirumuskan kebijakan perencanaan pembangunan yang tepat.

Agenda penting dalam tahap ini adalah pembangunan sistem informasi tata ruang untuk melengkapi sistem informasi kependudukan yang telah diuraikan di atas. Sistem informasi tersebut, merupakan bagian dari suatu sistem basis data pembangunan daerah yang dipelihara secara kontinyu untuk mendukung proses pengambilan keputusan. Keberhasilan implementasi agenda ini membutuhkan komitmen dari semua pemangku kepentingan.

Dalam rangka percepatan pembangunan, Pemda dan masyarakat membentuk lembaga-lembaga pelayanan dalam berbagai bidang. Lembaga pelatihan, penyuluhan, layanan sosial merupakan sebagian dari lembaga-lembaga dimaksud. Interaksi lembaga pelayanan dengan masyarakat perlu ditingkatkan dengan memberi penekanan agar anggota masyarakat dapat mengaksesnya. Anggota masyarakat didorong untuk membentuk dan memperkuat kelompok minat dan atau profesi agar terjadi interaksi yang lebih terstruktur antarkelompok pelaku. Kondisi ini akan memacu tumbuhnya kapasitas inovatif yang menghasilkan nilai tambah.

Salah satu elemen pemberdayaan adalah kemampuan untuk mengelola suatu program pembangunan. Gerakan membangun daerah perlu dilakukan dengan meningkatkan kemampuan lembaga pemerintah yang paling rendah yakni desa melalui peningkatan kapasitasnya dalam mengelola pembangunan. Dalam tataran kebijakan ini juga perlu didorong meningkatnya kapasitas aparat desa.

Program pengungkit pembangunan yang diyakini strategis untuk dilakukan adalah perluasan dan pendayagunaan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) yang sudah dimulai sejak RPJMD tahap I.

Meningkatnya kualitas SDM perlu dilengkapi dengan peningkatan kualitas perilaku yang didasarkan atas ketakwaan pada Tuhan Yang Maha Esa. Perilaku yang bersifat individual maupun kolektif ini merupakan modal sosial dalam penyiapan sumber daya pembangunan.

b. Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM)

UMKM merupakan kelompok penghela potensial bagi Kabupaten Tegal. Oleh karena itu, agenda penguatannya perlu mengacu kepada prinsip modernisasi, baik secara individual maupun secara kolektif berlandaskan rumpun usaha spesifik. Untuk lebih meningkatkan daya saing daerah, pembangunan usaha yang selama ini bersifat sektoral, perlu disempurnakan dengan landasan (*platform*) pendekatan rumpun yang bersifat multipihak yang saling terhubung.

Tujuan pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah adalah menumbuhkan dan mengembangkan kemampuan usaha mikro, kecil, dan menengah menjadi usaha yang tangguh dan mandiri, serta meningkatkan peran usaha mikro, kecil, dan menengah dalam pembangunan daerah, penciptaan lapangan kerja, pemerataan pendapatan, pertumbuhan ekonomi, dan pengentasan rakyat dari kemiskinan.

SDM yang merupakan pendukung modal sosial akan menghadapi situasi yang terus berkembang dan menantang di masa mendatang. Untuk itu, pendidikan dengan muatan kewirausahaan perlu diberikan dengan lebih terorganisasi dan terarah. Kewirausahaan ini dimaksudkan untuk mewujudkan keberdayaan dan kemandirian.

Pembangunan daya saing daerah mensyaratkan adanya lingkungan usaha yang dapat merangsang tumbuhnya peningkatan nilai tambah secara kolektif. Unsur lingkungan usaha yang perlu dipacu pada tahap ini adalah tumbuhnya formasi rumpun usaha. Unsur lingkungan usaha yang perlu mendapat prioritas adalah menghadirkan investor dari luar daerah, terutama yang dapat meningkatkan permintaan lokal. Untuk memudahkan anggota masyarakat dalam memasuki dunia usaha yang sangat dinamis, regulasi yang menghambat harus disederhanakan, termasuk pemudahan dalam mengakses sistem perizinan usaha yang menjadi ranah pembuat kebijakan.

c. Hak Kekayaan Intelektual (HKI)

Keragaman potensi masyarakat Kabupaten Tegal perlu diarahkan menjadi suatu potensi yang lebih bermanfaat bagi masyarakat luas. Potensi masyarakat terutama yang mengandung muatan budaya atau kearifan lokal perlu lebih didayagunakan. Potensi ini perlu dilengkapi dengan kesadaran tentang Hak

Kekayaan Intelektual (HKI). HKI menjadi perangsang sekaligus pelindung terhadap kejahatan pencurian/perampasan terhadap karya intelektual, budaya, atau kearifan lokal.

d. Budaya Kreatif Inovatif

Budaya belajar seumur hidup (*lifelong learning*) harus terus digalakkan dan diarahkan agar mencapai hasil yang bermanfaat. Kampanye memacu pencapaian hasil inovatif perlu disertai dengan pemberian apresiasi terhadap prestasi keberhasilan. Budaya inovatif yang berorientasi Iptek terus dikembangkan agar masyarakat Kabupaten Tegal menguasai Iptek serta mampu menjawab tantangan pada era persaingan global. Pengembangan budaya Iptek tersebut dilakukan dengan meningkatkan penghargaan masyarakat terhadap Iptek melalui pengembangan budaya membaca dan menulis, masyarakat pembelajar, masyarakat yang cerdas, kritis, dan kreatif dalam rangka pengembangan tradisi iptek dengan mengarahkan masyarakat dari budaya konsumtif menuju budaya produktif. Bentuk-bentuk pengungkapan kreativitas tetap didorong untuk mewujudkan keseimbangan aspek material, spiritual, dan emosional.

Pemicu inovasi yang cukup penting di antaranya adalah lembaga litbang yang dibangun pada tahap sebelumnya. Namun dibutuhkan program khusus untuk melakukan penguatan terhadap lembaga ini sehingga dapat lebih berperan dalam proses pembangunan sistem inovasi. Pola pemikiran terhadap keberadaan lembaga litbang ini bukan hanya beranjak dari apa yang sekarang ada, tetapi untuk menjawab tuntutan kebutuhan apa yang harus dipenuhi pada masa yang akan datang.

Intensitas berkreasi dan berinovasi pada akhir tahapan ini diharapkan telah bergeser dan berkembang menjadi budaya kreasi dan inovasi. Hal ini didukung dengan pemunculan keunikan lokal.

e. Kestaraan dan Keadilan Gender

Kesetaraan dan keadilan gender sudah menjadi isu yang sangat penting dan sudah menjadi komitmen bangsa-bangsa di dunia termasuk Indonesia sehingga seluruh negara menjadi terikat dan harus melaksanakan komitmen tersebut. Disadari bahwa keberhasilan pembangunan baik yang dilaksanakan oleh pemerintah, swasta maupun masyarakat sangat tergantung dari peran serta laki-

laki dan perempuan sebagai pelaku dan pemanfaat hasil pembangunan. Pada pelaksanaannya sampai saat ini peran serta kaum perempuan belum dioptimalkan. Oleh karena itu, program pemberdayaan perempuan telah menjadi agenda dan memerlukan dukungan semua pihak. Penduduk perempuan Kabupaten Tegal pada tahun 2008 yang jumlahnya 50,11% (726.430 jiwa) dari total (1.449.683 jiwa) penduduk Kabupaten Tegal merupakan sumber daya pembangunan yang cukup besar.

Partisipasi aktif perempuan dalam setiap proses pembangunan akan mempercepat tercapainya tujuan pembangunan. Kurang berperannya kaum perempuan akan memperlambat proses pembangunan atau bahkan perempuan dapat menjadi beban pembangunan itu sendiri. Kenyataannya dalam beberapa aspek pembangunan, perempuan kurang dapat berperan aktif. Hal ini disebabkan karena kondisi dan posisi yang kurang menguntungkan dibanding laki-laki. Seperti peluang dan kesempatan yang terbatas dalam mengakses dan mengontrol sumber daya pembangunan, sistem upah yang merugikan, tingkat kesehatan dan pendidikan yang rendah, sehingga manfaat pembangunan kurang diterima kaum perempuan.

Adapun faktor penyebab kesenjangan gender antara lain: (1) tata nilai sosial budaya masyarakat yang umumnya lebih mengutamakan laki-laki daripada perempuan (ideologi patriarki), (2) peraturan perundang-undangan masih berpihak pada salah satu jenis kelamin dengan kata lain belum mencerminkan kesetaraan gender, (3) kemampuan, kemauan, dan kesiapan perempuan sendiri untuk merubah keadaan secara konsisten dan konsekuen, (4) rendahnya pemahaman para pengambil keputusan di eksekutif, yudikatif, dan legislatif terhadap arti, tujuan, serta arah pembangunan yang responsif gender. Adanya kesenjangan pada kondisi dan posisi laki-laki dan perempuan menyebabkan perempuan belum dapat menjadi mitra kerja aktif laki-laki dalam mengatasi masalah-masalah sosial, ekonomi dan politik yang diarahkan pada pemerataan pembangunan. Selain itu rendahnya kualitas perempuan turut mempengaruhi kualitas generasi penerusnya mengingat mereka mempunyai peran reproduksi yang sangat berperan dalam mengembangkan sumber daya manusia masa depan.

Wajib belajar di tingkat sekolah dasar baik bagi anak laki-laki maupun perempuan diupayakan penuntasannya pada tahap ini dengan mendorong kesetaraan gender. Kaum perempuan sebagai pelaku penting dalam pembangunan perlu ditingkatkan keberdayaannya dan menjadi bagian tak terpisahkan dalam isu pendidikan.

f. Pelestarian Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup

Sumber daya alam dan lingkungan hidup memiliki peran ganda yaitu sebagai modal pembangunan dan sekaligus sebagai penopang sistem kehidupan. Adapun jasa-jasa lingkungan meliputi keanekaragaman hayati, penyerapan karbon, pengaturan air secara alamiah, keindahan alam, dan udara bersih merupakan penopang kehidupan manusia. Namun, pengelolaan sumber daya alam tersebut masih belum berkelanjutan dan relatif mengabaikan kelestarian fungsi lingkungan hidup sehingga daya dukung lingkungan menurun dan ketersediaan sumber daya alam menipis. Menurunnya daya dukung dan ketersediaan sumber daya alam juga terjadi karena kemampuan Iptek yang rendah sehingga tidak mampu mengimbangi laju pertumbuhan penduduk.

Dengan menelaah kondisi sumber daya alam dan lingkungan hidup saat ini apabila tidak diantisipasi dengan kebijakan dan tindakan yang tepat akan dihadapkan pada tiga ancaman yaitu krisis pangan, krisis air, dan krisis energi. Ketiga krisis itu menjadi tantangan jangka panjang yang perlu diwaspadai agar tidak menimbulkan dampak buruk bagi kehidupan masyarakat.

Bertambahnya kebutuhan lahan pertanian dengan menggunakan lahan hutan akan mengancam keberadaan hutan dan terganggunya keseimbangan tata air. Memburuknya kondisi hutan akibat deforestasi yang meningkat pesat dan memburuknya penutupan lahan di wilayah hulu daerah aliran sungai menyebabkan menurunnya ketersediaan air yang mengancam turunya debit air waduk dan sungai pada musim kemarau serta berkurangnya pasokan air untuk pertanian.

Satu hal yang tidak boleh diabaikan dari semua hal di atas adalah pengelolaan pembangunan yang berkelanjutan. Oleh karena itu, dalam pembangunan *data base* juga harus mengakomodasi kebutuhan akan sistem

informasi sumber daya alam (SDA). Dengan sistem informasi ini maka kebijakan dan implementasi pendayagunaan SDA secara lestari dapat terwujud.

Prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan perlu dipadukan dengan penyusunan kebijakan dan program pembangunan daerah untuk menjamin kelestarian lingkungan hidup termasuk memulihkan lingkungan yang terlanjur rusak. Program pembangunan bertujuan agar alam dengan sumberdayanya dapat terus menerus mampu mendukung kegiatan manusia di dalamnya.

Pengelolaan sumber daya air diarahkan untuk menjamin keberlanjutan daya dukungnya dengan menjaga kelestarian fungsi daerah tangkapan air dan keberadaan air tanah, mewujudkan keseimbangan antara pasokan dan kebutuhan melalui pendekatan *demand management* yang ditujukan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penggunaan dan konsumsi air dan pendekatan *supply management* yang ditujukan untuk meningkatkan kapasitas dan keandalan pasokan air, serta memperkokoh kelembagaan sumber daya air untuk meningkatkan keterpaduan dan kualitas pelayanan terhadap masyarakat.

g. Krisis Pangan dan Air

Seiring dengan peningkatan jumlah penduduk yang relatif pesat menyebabkan kemampuan penyediaan pangan semakin terbatas. Hal itu disebabkan oleh meningkatnya konversi lahan sawah dan lahan pertanian produktif lainnya, rendahnya peningkatan produktivitas hasil pertanian, dan menurunnya kondisi jaringan irigasi dan prasarana irigasi. Selain itu, praktik pertanian konvensional mengancam kelestarian sumber daya alam dan keberlanjutan sistem produksi pertanian.

Pemenuhan kebutuhan penyediaan air baku di berbagai sektor kehidupan menghadapi tantangan. Oleh karena itu, upaya meningkatkan pasokan air baku yang ditempuh melalui pengembangan prasarana penampung air yang dapat dikelola bersama masyarakat perlu dilakukan. Selain itu, pengembangan sarana dan prasarana pengendali daya rusak air harus mampu mengantisipasi perkembangan daerah-daerah permukiman dan industri baru. Intervensi sarana dan prasarana juga perlu dilakukan untuk mengurangi laju sedimentasi sejalan dengan upaya-upaya konservasi dan reboisasi terutama dengan mengembangkan bangunan-bangunan pengendali sedimen yang dapat dikelola oleh masyarakat.

Pengelolaan jaringan irigasi belum diselenggarakan dengan pengutamaan peran masyarakat petani dengan dukungan penuh dari pemerintah dan pihak pengguna air irigasi. Peningkatan kemampuan kelembagaan pengelola sarana dan prasarana sumber daya air harus terus dikembangkan sesuai prinsip-prinsip pengelolaan sumber daya air terpadu (*integrated water resources management*). Upaya mempertahankan kondisi kualitas air yang ada serta pemulihan terhadap kualitas air yang telah tercemar diwujudkan melalui pendekatan pengelolaan lingkungan hidup dan penerapan teknologi. Akses terhadap air minum yang juga menyangkut masalah lingkungan termasuk dalam agenda prioritas tahap ini.

Kemandirian pangan dapat dipertahankan pada tingkat aman dan dalam kualitas gizi yang memadai serta tersedianya instrumen jaminan pangan untuk tingkat rumah tangga. Hal ini perlu didukung kebijakan pengendalian penggunaan lahan.

h. Krisis Energi

Peranan energi sangat penting artinya bagi peningkatan kegiatan ekonomi dan stabilitas ketahanan sehingga pengelolaan energi yang meliputi penyediaan, pemanfaatan, dan pengusahaannya harus dilaksanakan secara berkeadilan, berkelanjutan, optimal, dan terpadu. Sementara itu, kelangkaan ketersediaan energi tak terbarukan juga terus terjadi karena pola konsumsi energi masih menunjukkan ketergantungan pada sumber energi tak terbarukan. Tantangan utama dalam penyediaan energi adalah mengurangi ketergantungan terhadap minyak dan meningkatkan energi terbarukan seperti biogas, biomassa, panas bumi (*geothermal*), energi matahari, arus laut, dan tenaga angin. Masyarakat mulai mengambil peran dalam lingkungan dan inisiasi pemanfaatan energi terbarukan, antara lain melalui kajian pemanfaatan bioenergi, panas bumi, dan tenaga surya untuk kelistrikan sebagai upaya mengatasi kelangkaan ketersediaan energi.

i. Kerja Sama Antardaerah

Kerja sama dalam bentuk yang beragam dirasakan masih belum memunculkan hasil yang memadai sehingga perlu dibangun kolaborasi strategis (jangka panjang) yang bersifat kelembagaan. Kerja sama antardaerah tetangga, kemitraan daerah dan keterpaduan kebijakan pusat-daerah perlu dibangun untuk memadukan potensi pembangunan.

j. Penguatan Wilayah Tertinggal dan Kapasitas Masyarakat

Keserentakan dalam membangun kemajuan ternyata belum dirasakan oleh semua wilayah, masih ada wilayah yang kurang beruntung. Pada dasarnya hakikat pembangunan adalah menyejahterakan seluruh anggota masyarakat, maka perlu upaya khusus untuk menangani kelompok ini. Dalam membangun percepatan upaya pembangunan maka kemampuan minimum masyarakat perlu ditingkatkan. Hal ini antara lain dapat dilaksanakan dengan mengembangkan kemampuan TIK untuk menambah pengetahuan dan pemberdayaan kelembagaan masyarakat.

Menyadari banyaknya agenda pembangunan maka perlu ditetapkan suatu afirmasi atau penegasan. Afirmasi dimaksud terdiri atas afirmasi terhadap pembangunan wilayah tertinggal termasuk pedesaan dan afirmasi program pengungkit. Wilayah tertinggal tidak saja dipandang dari infrastruktur yang tertinggal, namun juga tempat bermukim penduduk yang tertinggal.

Tujuan pembangunan adalah untuk kesejahteraan manusia. Dalam tahap ini, prioritas perlu diberikan kepada penduduk miskin, sehingga setelah RPJMD II jumlahnya berkurang. Agenda untuk penduduk miskin ini tidak dapat dilakukan secara eksklusif. Penduduk miskin harus ditempatkan sebagai bagian dari kelompok masyarakat dengan berbagai potensinya.

Pembangunan di bidang kesehatan utamanya di wilayah tertinggal diarahkan untuk mengurangi tingkat kematian anak balita, meningkatkan kesehatan ibu dan mengurangi rasio kematian ibu dalam proses melahirkan, dan memerangi penyakit menular terutama kusta, TBC, HIV/AIDS, dan flu burung.

k. Klaster Industri dan Sistem Inovasi

Pendekatan klaster industri dan sistem inovasi merupakan upaya untuk meningkatkan daya saing daerah melalui kapasitas inovatif. Oleh karena itu, data di seputar perkembangannya juga perlu dibangun dan dipacu kemajuannya.

l. Sumber Daya Pembangunan

Kegiatan pembangunan baik yang dilakukan oleh pemerintah melalui APBD atau oleh masyarakat yang didanai oleh pihak lain perlu diidentifikasi. Beberapa kegiatan yang didanai oleh negara-negara/lembaga donor perlu diarahkan sebagai komplemen sumber daya pembangunan. Pemetaan sumber daya pembangunan dapat membuat pemanfaatan APBD menjadi semakin efektif.

m. Industri Kreatif

Berawal dari pengamatan yang dilakukan oleh DCMS UK pada tahun 2000, terdapat sekelompok sektor kegiatan yang memiliki pertumbuhan cukup tinggi, salah satunya adalah industri kreatif. Industri kreatif adalah “kegiatan yang berasal dari kreativitas, ketrampilan dan talenta yang berpotensi menciptakan penghasilan dan kesempatan kerja, melalui penumbuhan dan eksploitasi kekayaan intelektual”, sedangkan kegiatan tersebut dicirikan oleh empat elemen kunci: berbasis individual dengan ketrampilan seni kreatif, beraliansi dengan manajer dan teknolog, menciptakan produk yang dapat dipasarkan dan nilai ekonominya terletak pada kekayaan budaya atau kekayaan intelektual.

Menyadari bahwa muatan budaya dapat mewarnai kegiatan produktif, maka identifikasi dan penumbuhan perlu mulai dilakukan dengan bersandar pada budaya daerah (Kabupaten Tegal) yang berpotensi.

5.2 Strategi dan Arah Kebijakan

Dalam rangka mewujudkan visi dan misi maka ditetapkan strategi tertentu yang merupakan sehimpunan tahapan capaian yang disusun dalam rangkaian yang logis. Strategi tertentu digunakan untuk mencapai tujuan tertentu dan spesifik. Kalimat penuntun tercapainya tujuan spesifik semacam ini disebut arah kebijakan. Strategi dan arah kebijakan pada RPJMD kabupaten Tegal akan diuraikan berikut ini:

5.2.1 Strategi

- a. Penetapan data dasar atau basis data (*baseline*) memerlukan penyempurnaan pangkalan data (*database*) secara sistematis. Penetapan data dasar menjadi salah satu fokus perhatian dengan menitikberatkan pada sistem informasi kependudukan, tata ruang, dan keterbukaan informasi.
- b. Pemantapan pembangunan manusia seutuhnya untuk peningkatan kualitas SDM dan mendukung pelaksanaan *good governance*.
- c. Pemulihan kerusakan lingkungan ekosistem pesisir, Daerah Aliran Sungai (DAS) dan hutan untuk menjamin keberlanjutan pembangunan berwawasan lingkungan.

- d. Perlindungan keluarga dari Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) dan pengaruh negatif faktor eksternal dengan penanaman dan penguatan nilai-nilai moral agama.
- e. Membangun sistem inovasi melalui penataan basis data dan peningkatan kegiatan penelitian dan pengembangan (Litbang) sebagai landasan penyelenggaraan regionalisasi dan pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK).
- f. Peningkatan daya Saing daerah melalui penguatan lingkungan usaha dan penumbuhan industri kreatif dengan memperhatikan keefisiensi.

5.2.2 Arah Kebijakan

Arah kebijakan dibagi dalam empat agenda besar sebagai berikut:

a. Penguatan Landasan Inovatif

Beberapa hal yang dipandang dapat memperkuat landasan inovatif seperti infrastruktur TIK yang mulai dibangun, dipercepat pemanfaatannya untuk semua bidang kegiatan, baik itu *e-gov*, *e-learning*, maupun *e-commerce*. Belanja pemerintah (*government procurement*) diarahkan untuk memicu inovasi. Apabila terdapat belanja pemerintah yang cukup besar, kegiatan besar rutin seperti Peringatan Hari Jadi Kabupaten Tegal dan Hari Ulang Tahun Kemerdekaan RI dapat dimanfaatkan sebagai ajang inovasi guna memicu kegiatan ekonomi masyarakat Kabupaten Tegal.

b. Peningkatan Daya Saing Daerah

Daya saing daerah antara lain sangat dipengaruhi oleh keunggulan lokalitas. Pemanfaatan budaya dan kearifan lokal merupakan agenda strategis untuk memunculkan keunggulan daerah. Keunggulan daerah sudah barang tentu dipengaruhi oleh berkembangnya ekonomi pedesaan. Pemfokusan pengembangan ekonomi desa ini dapat dilakukan dengan metoda *One Village One Product (OVOP)*. Tentu saja hal ini dilakukan tanpa mengesampingkan pengembangan ekonomi kecil di perkotaan, yaitu dengan memasukkan Pedagang Kaki Lima (PKL) sebagai pelaku penting kegiatan ekonomi. Implikasi dari hal tersebut perlu dilakukan pendaftaran dan penyediaan ruang usaha bagi PKL. Keberhasilan peningkatan daya saing ini tidak bisa dilakukan

oleh pemerintah semata, melainkan memerlukan keterlibatan *sumber daya paseduluran* di luar Kabupaten Tegal (termasuk masyarakat Tegal yang berdomisili di luar Kabupaten Tegal). Keterlibatan sumber daya paseduluran dalam berbagai hal, termasuk dalam pembangunan fisik (jalan tol, bendungan, pabrik besar, jembatan, dan lain-lain) di Kabupaten Tegal perlu dilengkapi dengan rencana perluasan efek ganda sehingga diperoleh manfaat yang maksimal.

c. Pemulihan dan Perlindungan

Prinsip pembangunan berkelanjutan perlu menjiwai setiap kebijakan daerah. Oleh karena itu, kegiatan ekonomi diarahkan akrab lingkungan. Penerapan hal tersebut, antara lain dalam menyikapi isu kelangkaan energi dunia diantisipasi dengan menginisiasi peragaman sumber energi alternatif di perdesaan, terutama energi terbarukan. Selain itu untuk kepentingan baik kesehatan, kelestarian sumber daya pertanian, lingkungan, maupun ekonomi maka tema organik perlu diterapkan.

Pemerintah Kabupaten Tegal dalam arah kebijakan ini memandang penting dan mendorong lebih berperannya keluarga dan sektor swasta dalam pembangunan daerah, baik dalam pemulihan dan perlindungan lingkungan fisik (lingkungan hidup) maupun lingkungan sosial (pendidikan, kesehatan, isu gender seperti penyetaraan upah perempuan, dan budaya).

d. Pembangunan Sumber Daya Manusia

Pembangunan wilayah/desa dilaksanakan dengan mengedepankan pemahaman terhadap kewenangan dan tanggung jawab serta peningkatan kapasitas pengelolaan pembangunan. Oleh karena itu, peningkatan kualitas pendidikan harus diperkaya dengan muatan kewirausahaan dan dijiwai semangat gotong-royong dalam seluruh kegiatan pembangunan. Kegotongroyongan ini antara lain juga dapat diarahkan untuk mengelola ruang terbuka publik yang banyak terdapat di Kabupaten Tegal untuk memicu peningkatan budaya sehat, budaya belajar, aktivitas ekonomi, maupun pengembangan seni dan budaya.

5.3 Pengalokasian Anggaran dalam APBD Tahun 2009-2011

Kerangka logis keterkaitan konsistensi RPJMD Kabupaten Tegal 2009-2014 dengan arah alokasi anggaran melalui APBD Tahun 2009-2011 pada implementasinya tercermin dari strategi dan prioritas pembangunan yang telah ditetapkan di dalam Kebijakan Umum APBD dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS) Kabupaten Tegal Tahun 2009-2011. RPJMD Kabupaten Tegal Tahun 2009-2014 merupakan penjabaran visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJPD Kabupaten Tegal Tahun 2005-2025 dan memperhatikan RPJM Nasional dan RPJMD Provinsi Jawa Tengah, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), lintas SKPD, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif untuk rentang waktu lima tahun terhitung mulai tahun 2009-2014.

Berdasarkan KUA-PPAS Kabupaten Tegal Tahun 2009-2011, prioritas pembangunan Kabupaten Tegal diarahkan antara lain untuk:

- a. Pembangunan kesejahteraan masyarakat: program untuk pengangguran/tenaga kerja, pengentasan kemiskinan dan pelayanan kesehatan dasar, serta pelayanan pendidikan dasar.
- b. Pembangunan ekonomi: program untuk pengembangan IKM/UKM, revitalisasi pertanian dan ekonomi, pengembangan pariwisata, peningkatan infrastruktur.
- c. Peningkatan kapasitas pemerintah.
- d. Peningkatan kualitas sumber daya alam, lingkungan, dan sumber daya kelautan.

Secara spesifik pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Tegal diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 13 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam peraturan daerah ini meliputi kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, asas umum dan struktur APBD, penyusunan rancangan APBD, pelaksanaan APBD, perubahan APBD, pengelolaan kas, penatausahaan keuangan daerah, akuntansi keuangan daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, kerugian daerah, pengelolaan keuangan BUMD, pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan

daerah, serta sistem informasi keuangan daerah. Pedoman penatausahaan pelaksanaan APBD setiap tahun diatur tersendiri dalam Peraturan Bupati yang biasanya ditetapkan pada akhir Desember sebagai pedoman pelaksanaan APBD tahun berikutnya.

Asas umum pengelolaan keuangan daerah yang telah menjadi komitmen pemerintah daerah Kabupaten Tegal adalah keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem terintegrasi, diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan Perda.

APBD merupakan instrumen yang menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah. Landasan administrasi yang mengatur pengelolaan anggaran daerah antara lain prosedur dan teknis penganggaran, harus diikuti secara tertib dan taat azas. Agar APBD dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik dan benar.

Beberapa prinsip disiplin anggaran dalam penyusunan anggaran daerah antara lain adalah: (1) pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja; (2) penganggaran pengeluaran harus didukung oleh kepastian penerimaan daerah dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi anggarannya dalam APBD/Perubahan APBD; (3) semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD dan dibukukan dalam rekening Kas Umum Daerah.

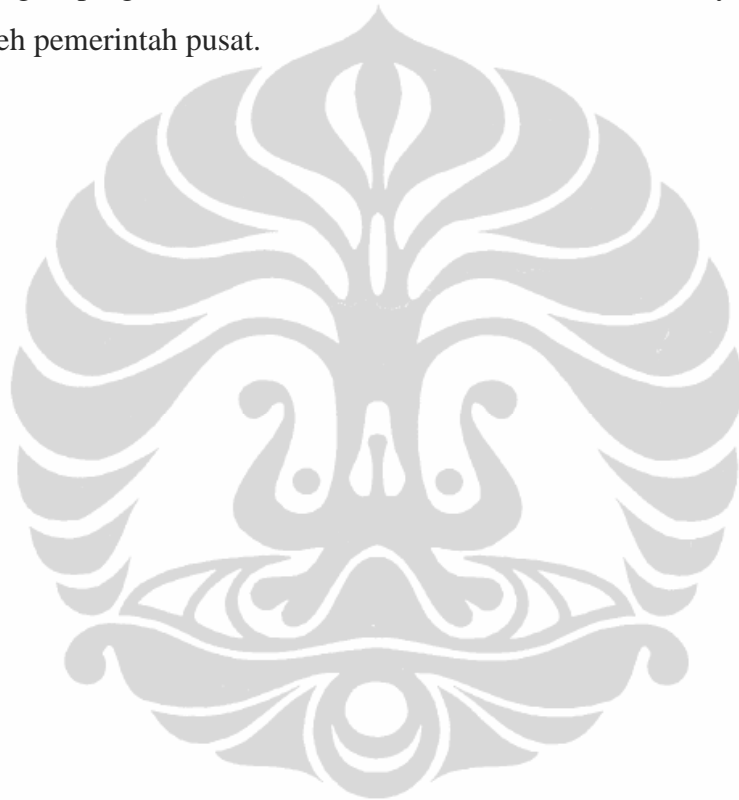
Aspek penting dalam penyusunan anggaran adalah penyelarasan kebijakan (*policy*), perencanaan (*planning*) dengan penganggaran (*budget*) antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah agar tidak tumpang tindih. Penyusunan APBD pada dasarnya bertujuan untuk menyelaraskan kebijakan ekonomi makro dan sumber daya yang tersedia, mengalokasikan sumber daya

secara tepat sesuai kebijakan pemerintah dan mempersiapkan kondisi bagi pelaksanaan pengelolaan anggaran secara baik.

Dari hasil wawancara responden menyatakan bahwa RPJMD merupakan visi misi calon bupati waktu itu kemudian diterjemahkan ke dalam RPJMD, Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), KUA-PPAS. Menurut responden visi Kabupaten Tegal yaitu “Tegal Gotong Royong yang Dilandasi Ketakwaan Kepada Tuhan Yang Maha Esa” yang merupakan visi dari bupati terpilih saat ini juga sangat kabur pengertiannya. Pada saat itu juga banyak yang mempertanyakan maksud dari visi itu, apakah gotong royong itu sebagai ruhnya atau tujuan yang hendak dicapai. Menurut bupati terpilih gotong royong itu merupakan ruh dan alat, sehingga dapat disimpulkan bahwa Tegal gotong royong maksudnya adalah *good governance* karena meliputi tiga pilar yaitu birokrasi, swasta, dan publik.

Dalam program-program prioritas yang ada seperti pendidikan, kesehatan, kemiskinan, kemudian ketahanan pangan, dan sebagainya, RPJMD Kabupaten Tegal harus selaras dengan program pemerintah pusat karena pada dasarnya pembangunan di daerah muaranya menuju pada pembangunan nasional sehingga program di pusat dan daerah harus berjalan dengan selaras. Dokumen perencanaan yang tertuang di Kabupaten Tegal tiap tahun hampir sama, khususnya kegiatan-kegiatan prioritas yang tertuang dalam RKPD ataupun KUA-PPAS. Hanya detail programnya yang berubah untuk selanjutnya diterjemahkan ke dalam kegiatan dan kemudian ditetapkan target capaian kinerja yang dibuat agak berbeda pada tiap tahunnya, sehingga pada akhirnya di tahun terakhir yaitu tahun 2014 sampai pada target capaian 100%. Kegiatan di RKPD dan KUA-PPAS sebagian ada yang masih mengacu pada RPJMD, tetapi masih terdapat juga yang sangat tergantung dengan kondisi di lapangan, meskipun pada dasarnya harus tetap mengacu pada dokumen perencanaan yang telah disusun. Prioritas pembangunan pada tahun 2010 dan 2011 masih pada pembenahan birokrasi atau reformasi birokrasi, selain urusan wajib seperti pendidikan, kesehatan, ketahanan pangan, dan lain sebagainya. Secara normatif dalam penyusunan APBD, RPJMD harus menjadi acuan karena RPJMD merupakan cerminan dari aspirasi masyarakat yang diamanatkan kepada kepala daerah. Penyusunan RPJMD dimulai dengan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa/Kecamatan (Musrenbangdes-kec)

dimana dalam musyawarah tersebut dihadiri oleh para perwakilan dari masyarakat seperti Ketua RT, Ketua RW, tokoh masyarakat, pegawai Pemda, serta anggota DPRD. Musrenbangdes-kec Kabupaten Tegal sejak tahun 2010 mengalokasikan pada setiap kecamatan mendapat jatah satu milyar rupiah untuk tahun 2011, kemudian selanjutnya pada tahun 2012 akan dibagi secara proporsional, tergantung situasi dan kondisi seperti jumlah desa, luas wilayah, jumlah penduduk, dan lain sebagainya. Dalam pengalokasian anggaran di APBD juga dipadukan dengan program PNPM mandiri, MDG's, dan MP3EI yang sedang digalakkan oleh pemerintah pusat.



Tabel 5.1 Struktur APBD Kabupaten Tegal Tahun Anggaran 2009-2011

(dalam rupiah)

Uraian	Tahun 2009	Tahun 2010	Tahun 2011
PENDAPATAN	842.322.775.000,00	958.794.549.050,00	1.113.872.959.000,00
PENDAPATAN ASLI DAERAH	67.474.669.000,00	77.683.104.000,00	83.974.505.000,00
Pendapatan Pajak Daerah	14.472.696.000,00	16.606.568.000,00	22.853.771.000,00
Hasil Retribusi Daerah	8.801.902.000,00	9.807.854.000,00	12.280.785.000,00
Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	3.592.406.000,00	4.405.341.000,00	4.405.341.000,00
Lain-lain PAD yang sah	40.607.665.000,00	46.863.341.000,00	44.434.608.000,00
DANA PERIMBANGAN	722.507.787.000,00	761.224.241.050,00	818.703.478.000,00
Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak	51.240.217.000,00	58.311.259.050,00	53.197.678.000,00
DAU	624.991.570.000,00	640.042.082.000,00	704.172.500.000,00
DAK	46.276.000.000,00	62.870.900.000,00	61.333.300.000,00
LAIN-LAIN PENDAPATAN DAERAH YANG SAH	52.340.319.000,00	119.887.204.000,00	211.194.976.000,00
Pendapatan Hibah	2.617.012.000,00	117.012.000,00	117.012.000,00
Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemda Lainnya	32.936.007.000,00	33.248.462.000,00	36.004.851.000,00
Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	0,00	53.573.529.000,00	140.621.033.000,00
Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemda Lainnya	16.787.300.000,00	32.948.201.000,00	34.452.080.000,00
BELANJA	887.577.879.000,00	1.011.672.411.050,00	1.129.606.798.000,00
BELANJA TIDAK LANGSUNG	585.186.812.470,00	698.314.079.000,00	739.087.232.000,00
Belanja Pegawai	499.552.293.470,00	615.487.813.000,00	655.142.772.000,00
Belanja Bunga	368.688.000,00	368.688.000,00	368.688.000,00
Belanja Hibah	887.500.000,00	1.940.000.000,00	7.670.156.000,00
Belanja Bantuan Sosial	40.195.650.000,00	34.973.811.000,00	27.561.924.000,00
Belanja Bagi Hasil kepada Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa	972.596.000,00	972.596.000,00	1.602.273.000,00
Belanja Bantuan Keuangan kepada Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa	41.482.085.000,00	43.071.171.000,00	44.241.419.000,00
Belanja Tidak terduga	1.728.000.000,00	1.500.000.000,00	2.500.000.000,00
BELANJA LANGSUNG	302.391.066.530,00	313.358.332.050,00	390.519.566.000,00
Belanja Pegawai	43.949.507.653,00	26.993.684.500,00	49.348.427.020,00
Belanja Barang dan Jasa	107.641.512.377,00	131.505.397.450,00	166.139.548.452,00

Universitas Indonesia

Belanja Modal	150.800.046.500,00	154.859.250.100,00	175.031.590.528,00
SURPLUS/(DEFISIT)	(42.255.104.000,00)	(52.877.862.000,00)	(15.733.839.000,00)
PEMBIAYAAN DAERAH			
PENERIMAAN PEMBIAYAAN DAERAH	48.693.054.000,00	56.055.812.000,00	22.911.789.000,00
Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran Sebelumnya	39.434.799.000,00	49.555.812.000,00	22.511.789.000,00
Penerimaan kembali Pemberian Pinjaman	2.000.000.000,00	2.000.000.000,00	400.000.000,00
Penerimaan Piutang Daerah	6.998.255.000,00	0,00	0,00
Penerimaan kembali penyertaan modal/investasi daerah	260.000.000,00	0,00	0,00
Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang dipisahkan	0,00	4.500.000.000,00	0,00
PENGELUARAN PEMBIAYAAN DAERAH	3.437.950.000,00	3.177.950.000,00	7.177.950.000,00
Penyertaan Modal (Investasi) Pemda	3.260.000.000,00	3.000.000.000,00	7.000.000.000,00
Pembayaran Pokok Utang	177.950.000,00	177.950.000,00	177.950.000,00
PEMBIAYAAN NETTO	45.255.104.000,00	52.877.862.000,00	15.733.839.000,00
SISA LEBIH PEMBIAYAAN ANGGARAN TAHUN BERKENAAN	0,00	0,00	0,00

Sumber: APBD Kabupaten Tegal Tahun 2009-2011

Struktur APBD tahun 2009-2011 menunjukkan bahwa PAD Kabupaten Tegal masih sangat minim yaitu hanya di kisaran 8%, dan hal ini menunjukkan bahwa Kabupaten Tegal masih sangat tergantung pada Dana Alokasi Umum (DAU) dari pemerintah pusat. Sedangkan porsi DAU dari total pendapatan adalah sebesar 74% di tahun 2009, 67% di tahun 2010, dan 63% di tahun 2011. Bahkan dari alokasi DAU tersebut hanya cukup digunakan untuk belanja pegawai yaitu masing-masing sebesar 87% di tahun 2009, 100% di tahun 2010 dan 100% di tahun 2011. Berdasarkan data tersebut harus diakui bahwa Kabupaten Tegal merupakan salah satu daerah yang tidak mandiri karena masih sangat tergantung pada DAU. Oleh karena itu, Kabupaten Tegal harus segera mengoptimalkan segala potensi daerah yang ada dan berupaya untuk meningkatkan PADnya sehingga tidak lagi bergantung pada DAU. Menurut penuturan responden, saat ini sedang membahas Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) pajak dan retribusi daerah dalam rangka untuk meningkatkan PAD dari sektor pajak dan retribusi. Pengelolaan objek wisata di sektor pariwisata juga masih kurang optimal. Masih terdapat kebocoran dalam pengelolaannya baik melalui tiket dan lain sebagainya.

Menurut hasil wawancara dengan responden dikatakan bahwa:

“PAD tidak perlu muluk-muluk. Cukup 10% dari total penerimaan saja itu sudah sesuatu yang menggembirakan. Banyak sekali Perda-perda yang sudah usang, misalnya PBB dan retribusi sepeda motor, karena kondisi riil saat ini sudah tidak sesuai dengan Perda yang masih berlaku. Sebenarnya hal ini merupakan tugas DPPKAD untuk menggali potensi-potensi tersebut. Sudah berkali-kali di DPPKAD terdapat program untuk memetakan potensi, banyak kajian dengan konsultan tetapi yang disayangkan hasilnya tidak jelas. Dokumen ada tetapi tidak ada tindak lanjutnya.”

Menurut responden jika memang tidak bisa mengelola obyek wisata dengan baik, lebih baik dalam pengelolaan obyek wisata tersebut dipihakketigakan atau diswastakan saja. Terdapat tiga potensi wisata yang besar di Kabupaten Tegal yaitu obyek wisata Guci, Purwohamba Indah, dan Waduk Cacaban. Tetapi sampai saat ini pimpinan daerah masih belum berani memutuskan untuk mengelola secara swakelola atau dikontrakkan, sehingga timbul pertanyaan dengan kebingungan itu, apakah ada sesuatu di balik itu semua. Selain dari itu, sebenarnya terdapat potensi lain dari sektor wisata di Kabupaten Tegal seperti wisata religi dan kuliner yang bisa dikerjasamakan dengan paket

perjalanan pada biro perjalanan. Jika itu dikembangkan dan promosinya bagus pasti hasilnya juga mungkin akan optimal. Jika dipihakketigakan pasti banyak investor yang tertarik dan merekapun pasti akan dengan cermat menghitung potensinya. Hal ini sudah dibuktikan di Lamongan melalui wisata pantainya yang berhasil karena dipihakketigakan. Responden punya keyakinan jika diswastakan pasti akan lebih optimal karena akan lebih terhindar dari kebocoran-kebocoran.

Pada dasarnya PAD sebenarnya masih bisa ditingkatkan dan akan bisa menembus sampai 10% termasuk dengan mengefisiensikan belanja dengan menggunakan belanja tepat sasaran dan benar-benar mendukung target-target prioritas. Jika kita melihat daerah lain dengan kondisi sosial, budaya, dan ekonomi yang sama dengan Kabupaten Tegal, porsi PADnya juga tidak jauh berbeda dengan Kabupaten Tegal yaitu di kisaran 10% ke bawah. Sebagai contoh Purbalingga, di daerah tersebut PADnya tidak besar, hanya karena faktor kepemimpinan saja yang bisa mengubah semuanya. Terdapat isu yang memberitakan bahwa investor ada yang merasa takut untuk berinvestasi di Kabupaten Tegal, hal itu disebabkan karena mungkin biaya investasi yang harus dikeluarkan terutama biaya nonteknis terlalu mahal. Padahal jika dilihat dalam RPJMD terdapat program untuk menjamin iklim investasi yang sehat, mempermudah izin, dan mengurangi pungutan sehingga akan semakin banyak investor yang berminat untuk berinvestasi di Kabupaten Tegal.

PAD merupakan komponen pendapatan yang penggaliannya sangat tergantung pada kinerja Pemerintah Kabupaten Tegal. Sehingga keberhasilan Pemda dalam menggali potensi PAD akan mendongkrak tingginya pendapatan daerah. Berdasarkan RPJMD Tahun 2009-2014, dengan segala potensi yang dimiliki Kabupaten Tegal, diprediksikan PAD pada tahun 2010-2014 akan mengalami peningkatan, utamanya dari obyek pajak daerah dan retribusi daerah. Proyeksi pertumbuhan rata-rata PAD selama kurun waktu 2010-2014 sebesar 6% per tahun. Pajak daerah diprediksi akan mengalami kenaikan secara bertahap rata-rata sebesar 6%, dengan asumsi kondisi perekonomian stabil. Sedangkan kontribusi pajak terhadap PAD diproyeksikan sebesar 20% per tahun. Hal itu hanya merupakan prediksi yang tertuang dalam dokumen RPJMD. Dapat di lihat

nanti di tahun 2014 apa yang akan terjadi terhadap kondisi PAD Kabupaten Tegal dan hal ini merupakan tugas yang berat bagi Pemda untuk mewujudkannya.

Responden mengatakan bahwa:

“Memang harus diakui bahwa usaha untuk meningkatkan PAD masih kurang, justru tahun 2012 akan turun dan sepertinya PAD dari tahun ke tahun akan semakin turun karena selalu tidak berimbang dengan kenaikan gaji pegawai. Hal ini juga yang seharusnya menjadi kajian pemerintah pusat untuk mempertimbangkan kembali tentang kenaikan gaji pegawai ini. Otonomi daerah memberikan kesempatan bagi daerah untuk terus berkembang, tetapi di sisi lain sektor keuangannya ada yang tidak seimbang, meski berangsur-angsur sudah ada kewenangan keuangan yang dilimpahkan ke daerah misalnya PBB dan BPHTB. Di sisi lain, begitu ada yang dilimpahkan ke daerah, kemudian muncul kebijakan baru yang kurang menguntungkan bagi daerah. Sebagai contoh BPHTB, dimana sebelum dilimpahkan ke daerah, transaksi yang terkena BPHTB adalah 15 juta rupiah ke atas, tetapi begitu dilimpahkan ke daerah kebijakannya jadi berubah menjadi 60 juta rupiah ke atas. Hal ini akan mengurangi potensi pajak yang ada terutama di daerah seperti Kabupaten Tegal yang masyarakatnya masih jarang melakukan transaksi di atas 60 juta rupiah.”

Responden mengatakan bahwa dalam praktiknya dokumen perencanaan dan implementasi merupakan sesuatu yang terpisah, para pemangku kepentingan tidak konsisten dengan dokumen perencanaan yang telah disepakati bersama. Sepertinya masing-masing mempunyai kepentingan baik eksekutif dan legislatif, terutama di pihak elitnya. Proyek-proyek bantuan sosial (bansos) dan bantuan-bantuan kepada yang tidak berhak merupakan proyek yang paling sering terjadi kekeliruan dalam pelaksanaannya, misalnya pemberian bansos kepada hafidz dan hafidzoh, imam rowatib, dan lain sebagainya pada saat momen-momen tertentu, padahal sebenarnya para penerima bantuan tersebut kondisi ekonominya tidak mengalami kekurangan. Suatu kebijakan semacam ini jika dari awal sudah dilaksanakan maka akan sangat sulit untuk melepaskannya. Hal ini juga bertentangan dengan Permendagri yang mengatur bahwa bansos itu tidak boleh berturut-turut diberikan dan harus bersifat selektif. Dokumen perencanaan dilihat hanya sebagai pengantar saja dan jika membuat dokumen perencanaan turunanannya hanya mengait-ngaitkan dengan dokumen perencanaan yang lebih tinggi. Di sisi lain juga masih terdapat beberapa proyek “mercusuar” yang kurang memberikan manfaat bagi masyarakat Kabupaten Tegal.

Proyek-proyek tersebut antara lain pembangunan jalan lingkaran di tengah kota, pembangunan terminal Adiwerna, arena balap Waduk Cacaban, dan *rest area* Klonengan yang kesemuanya itu tidak memberikan manfaat yang signifikan, padahal sudah milyaran rupiah yang dikeluarkan oleh Pemda untuk membangun proyek-proyek tersebut. Menurut responden, ketika ada kegiatan produktif yang sudah tumbuh seharusnya dibiarkan dulu berkembang kemudian baru difasilitasi, bukan membuat fasilitas terlebih dahulu dengan nilai yang besar tetapi justru tidak memberikan manfaat sama sekali. Dalam hal ini mungkin eksekutif saat itu kurang kontrol, padahal seyogyanya jika pimpinan dijelaskan pasti akan memahami, tetapi mungkin karena eksekutif yang kurang bisa menjabarkan keinginan pimpinan sehingga menjadi proyek yang kurang bermanfaat. Kemungkinan yang lain dikarenakan kajian yang kurang matang, sehingga proyek-proyek yang tidak bermanfaat itu terus berjalan.

Hal ini sangat disayangkan, karena dengan belanja publik yang sangat kecil, tetapi justru digunakan untuk membangun proyek yang tidak mempunyai *outcome* buat masyarakat. Bahkan proyek yang hampir hilang adalah proyek pembangunan lintasan balap di obyek wisata Waduk Cacaban karena setelah lintasan tersebut sudah jadi pada akhirnya terkena longsor, sehingga proyek itu tidak termanfaatkan dengan baik. Padahal sebenarnya ada obyek lain yang lebih potensial untuk dibangun lintasan balap yaitu di Purwahamba Indah karena posisinya yang berada di jalan Pantura. Alokasi anggaran untuk sektor unggulan seperti industri logam juga sangat minim, sehingga industri logam di Kabupaten Tegal belum dapat dioptimalkan. Para pengusaha kecil industri logam banyak yang gulung tikar dikarenakan Pemda tidak dapat memfasilitasi dalam mengembangkan usaha-usaha tersebut dan tidak membuat regulasi yang bisa membantu para pengusaha kecil, sehingga pengusaha-pengusaha besar dapat dengan leluasa menindas para pengusaha kecil.

Melihat daerah lain yang mirip kondisinya dengan Kabupaten Tegal terdapat juga daerah yang bisa berkembang dan bisa lebih baik dalam memanfaatkan segala potensi yang ada di daerahnya. Misalnya di Indramayu, Pemda berani untuk memberikan insentif kepada setiap guru madrasah untuk meningkatkan kecerdasan di bidang rohani sehingga dapat membentuk

masyarakat yang religius. Menurut responden, faktor utama dari keberhasilan suatu daerah adalah keberanian dari kepala daerah untuk membuat kebijakan yang benar-benar bisa bermanfaat untuk masyarakatnya. Sebenarnya Kabupaten Tegal bisa seperti daerah lain yang berhasil dengan segala keterbatasan dana yang ada. Hanya menunggu bagaimana keberanian kepala daerah untuk membuat kebijakan yang pro rakyat.

Terdapat isu yang berkembang bahwa eksekutif malas untuk memperbaharui Perda yang sudah usang karena ada anggapan bahwa untuk memperbaharui Perda biayanya sangat mahal atau tidak sebanding dengan manfaat yang akan didapatkan. Menurut responden, dikatakan bahwa:

“Wacana itu memang ada karena mungkin oknum-oknum tersebut ingin memanfaatkan momen itu, misalnya meminta alokasi dana untuk kunjungan kerja, dan lain sebagainya. Beberapa orang eksekutif yang mempunyai pemikiran dan ide yang baik untuk memperbaharui Perda akhirnya menjadi apatis. DPRD merupakan lembaga politis dimana anggotanya ada yang cerdas dan idealis, serta tidak sedikit juga yang berlatar belakang tidak jelas. Namun anggota yang idealis jumlahnya sangat sedikit, jadi tidak bisa melawan suara mayoritas terutama dengan adanya pemilu langsung. Sedangkan biaya untuk menjadi anggota DPRD dengan penghasilannya tidak sebanding karena harus dipotong untuk beberapa hal. Jika keadaannya demikian, bagaimana kinerja mereka dapat membaik untuk memikirkan perbaikan Perda-perda yang sudah usang tersebut. Dengan pemilu langsung ini menjadi sangat memungkinkan akan terjadinya *money politic*. Gaya hidup juga sebagai salah satu faktor dimana pada akhirnya para oknum tersebut mencari jalan-jalan lain untuk bisa menutup kebutuhannya.”

Jadi, saat ini salah satu hal yang mungkin bisa dilakukan untuk mengatasi masalah yaitu birokrasi dengan jabatan karir, meski terkadang juga birokrat bertindak tidak profesional. Jika kepala daerah dipilih melalui pemilu langsung menyebabkan juga para birokrat ikut bermain politik, sedangkan kinerja sudah tidak menjadi tolak ukur lagi. Baperjakat juga hanya memenuhi tuntutan formal saja, bahkan kontraktor pun bisa ikut mempengaruhi untuk jabatan-jabatan tertentu. Pada akhirnya *leadership* adalah hal yang paling menentukan, tetapi pemimpin yang cerdas yang dibutuhkan agar tidak dapat dibodohi oleh bawahannya.

Dari data APBD Kabupaten Tegal tahun anggaran 2009-2011 ditemukan bahwa pengalokasian APBD, khususnya pengalokasian belanja daerahnya telah

menyimpang dari amanat Permendagri tentang Pedoman Penyusunan APBD yang secara detail tertuang dalam Permendagri Nomor 38 Tahun 2008, Nomor 25 Tahun 2009, dan Nomor 37 tahun 2010 masing-masing tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2009, 2010, dan 2011. Dalam Permendagri Nomor 25 Tahun 2009 menjelaskan bahwa pokok-pokok kebijakan yang perlu mendapat perhatian pemda dalam penyusunan APBD terkait dengan pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah adalah belanja daerah disusun dengan pendekatan prestasi kerja yang berorientasi pada pencapaian hasil dari input yang direncanakan. Oleh karena itu, dalam penyusunan APBD agar Pemda berupaya menetapkan target capaian baik dalam konteks daerah, satuan kerja, dan kegiatan sejalan dengan urusan yang menjadi kewenangannya. Selain itu diupayakan agar Belanja Langsung mendapat porsi alokasi yang lebih besar dari Belanja Tidak Langsung, dan Belanja Modal mendapatkan porsi alokasi yang lebih dari belanja Pegawai atau Belanja Barang dan Jasa.

Tabel 5.2 Alokasi APBD Per Jenis Belanja Tahun 2009-2011
(dalam rupiah)

Belanja	Tahun 2009	Tahun 2010	Tahun 2011
Belanja Langsung	302.299.066.530,00	313.358.332.050,00	390.519.566.000,00
Belanja Tidak Langsung	585.278.812.470,00	698.314.079.000,00	739.087.232.000,00
Belanja Pegawai	543.501.801.123,00	642.481.497.500,00	704.491.199.020,00
Belanja Barang dan Jasa	107.641.512.377,00	131.505.397.450,00	166.139.548.452,00
Belanja Modal	150.800.046.500,00	154.859.250.100,00	175.031.590.528,00

Sumber: APBD Kabupaten Tegal Tahun 2009-2011

Jika ditelaah dari tabel di atas, APBD Kabupaten Tegal Tahun 2009-2011 ternyata memuat sesuatu hal yang menyimpang dari Permendagri tentang Pedoman Penyusunan APBD, karena pada tiap tahun anggaran dari 2009 s.d. 2011 belanja langsung selalu teralokasikan lebih kecil dari belanja tidak langsung. Selanjutnya belanja modal pada tiap tahun anggaran dari 2009 s.d. 2011 juga teralokasikan selalu lebih kecil dibandingkan dengan belanja pegawai. Hal ini menunjukkan bahwa di Kabupaten Tegal belanja aparturnya sangat besar, masing-masing sebesar 61% di tahun 2009, 64% di tahun 2010, dan 62% di tahun 2011 dari total belanja daerah.

Menurut hasil wawancara dengan responden, dikatakan bahwa struktur APBD hampir di semua kabupaten/kota mempunyai belanja aparatur yang sangat besar. Kabupaten Tegal sendiri jumlah pegawainya terlalu banyak, terutama guru

Universitas Indonesia

atau tenaga pendidik. Salah satu kecelakaan dari kebijakan pemerintah pusat, diantaranya adanya rekrutmen pegawai honorer secara besar-besaran dan pengangkatan sekretaris desa dimana hal ini akan membuat anggaran untuk belanja aparatur bertambah menjadi lebih besar yang tentunya akan lebih membebani APBD. Struktur organisasi dan tata kerja (SOTK) di Kabupaten Tegal juga mengambil pola yang maksimal padahal di sisi lain masih memungkinkan untuk dirampingkan. Pada pandangan umum antara DPRD dengan Pemda sering dimunculkan ide-ide untuk merampingkan SOTK, termasuk adanya moratorium penerimaan CPNS untuk mengurangi beban APBD. Terdapat keinginan untuk mengurangi badan-badan daerah, unit kerja eselon dua, serta memangkas golongan 4 yang sudah tidak produktif, meskipun masih ada resistensi dalam hal ini, termasuk juga mendorong peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), paling tidak 50-50 atau 60-40.

Salah satu dari program prioritas di Kabupaten Tegal adalah reformasi birokrasi, tetapi sungguh disayangkan bahwa arah dari reformasi itu sendiri lebih kepada remunerasi yang pada akhirnya juga dapat mengakibatkan kebutuhan terhadap belanja aparatur akan semakin tinggi. Menurut responden sebenarnya reform itu arahnya bukan ke remunerasi, tetapi pada dasarnya lebih ke arah tuntutan agar bekerja dengan lebih profesional. Pada dasarnya para PNS di lingkungan Kabupaten Tegal pendapatannya sudah sangat mencukupi karena biaya hidup yang tidak terlalu besar. Untuk kelas pejabat juga sudah mendapat fasilitas yang baik ditambah lagi honor-honor nonrutin sehingga jika dihitung secara detail mungkin pendapatan mereka sudah lebih dari cukup. Pada saat pembahasan antara DPRD dengan Pemda mengenai remunerasi atau di Kabupaten Tegal dikenal dengan istilah Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP) berlangsung sangat alot. Terdapat dua opsi pada saat itu yaitu ada TPP tapi honor-honor dihapus atau ada honor tapi tidak ada TPP. Tapi eksekutif pada saat itu sepertinya menginginkan kedua-duanya yaitu TPP ditambah honor. Hal ini sungguh sangat ironis jika dibandingkan dengan realita masyarakat Kabupaten Tegal. Belanja daerah yang sesungguhnya harus lebih banyak dialokasikan untuk belanja publik, tetapi pada kenyataannya para pengambil kebijakan lebih memikirkan kesejahteraan mereka sendiri.

Dalam hal ini sebenarnya DPRD mempunyai kewenangan untuk menolak usulan tersebut apabila TPP dianggap belum perlu, tetapi menurut responden mungkin ada *deal-deal* tertentu antara pihak eksekutif dan legislatif di belakang yang tidak kita ketahui bersama. Tetapi menurut responden dikatakan bahwa hal ini bukan masalah antara belanja aparatur dengan publik, karena belanja aparatur itu juga untuk kepentingan publik, sebagai contohnya adalah guru yang pada akhirnya untuk kepentingan publik juga. Arah yang sebenarnya adalah bagaimana dengan sumber daya yang sedikit dapat dioptimalkan untuk pelayanan publik, bukan untuk pemborosan anggaran.

Realita semacam ini seharusnya dapat menjadi cambuk agar penyusunan APBD ke depan harus memperhatikan prinsip-prinsip penganggaran yang sebenar-benarnya terutama prinsip alokatif efisiensi. Selain dari itu, diharapkan juga agar ke depan Badan Anggaran DPRD Kabupaten Tegal harus lebih teliti dan mendalami prinsip-prinsip dan aturan-aturan penyusunan APBD, karena bagaimanapun kontrol dari DPRD sangat diperlukan dalam mengawal visi dan misi rakyat dimana sementara ini menurut pengamatan penulis fungsi *budgeting* tersebut belum dilakukan secara optimal oleh DPRD, sehingga dalam APBD masih ada yang bertentangan dengan prinsip-prinsip penganggaran yang semestinya. Pengalokasian anggaran pada APBD seharusnya bisa menerapkan prinsip alokatif efisiensi sehingga dapat menciptakan kegiatan-kegiatan yang tepat sasaran dan mempunyai dampak yang lebih dapat dirasakan oleh masyarakat.

Kesejahteraan pegawai memang harus dipikirkan, tetapi kesejahteraan yang rasional sehingga pegawai tidak mencari-cari jalan yang tidak diperbolehkan. Tetapi bagaimanapun juga yang terpenting untuk pegawai adalah mengubah *mind set* dan *culture set* sehingga mempunyai mental sebagai pelayanan publik, bukan mental pegawai yang selalu ingin dilayani oleh publik. Responden mengatakan bahwa saat ini Pemda kurang melakukan tindakan yang preventif. Misalnya dalam menangani pedagang kaki lima (PKL) yang bermunculan disekitar pasar. Jadi Pemda sengaja membiarkan PKL itu agar tumbuh sehingga nantinya memperoleh tambahan anggaran untuk mengatasi masalah PKL tersebut. Pola pikir aparat kita masih menganggap jika ada tambahan anggaran berarti ada tambahan kesejahteraan untuk mereka, karena

dengan adanya tambahan anggaran nantinya menurut anggapan mereka ada honor dan perjalanan dinas yang bisa menambah kesejahteraan buat mereka. Dengan pola pikir yang masih semacam ini, reformasi birokrasi di Kabupaten Tegal harus segera dilaksanakan untuk mengubah *mind set* dan *culture set* aparatnya. Oleh karena itu, reformasi birokrasi juga menjadi salah satu program prioritas di Kabupaten Tegal dalam upaya untuk meningkatkan kapasitas aparatnya. Efisiensi pengalokasian belanja daerah sebagai salah satu tindakan nyata yang harus dilakukan oleh eksekutif sehingga belanja pelayanan publik bisa lebih besar, disamping mungkin juga dapat digunakan untuk menyejahterakan pegawai secara rasional. Reorganisasi juga harus segera dilakukan untuk merampingkan struktur organisasi dan mengalihkan sumber-sumber daya yang tidak produktif ke bidang yang lebih produktif.

Musrenbangdes-kec juga dihadiri oleh anggota DPRD dimana mereka mempunyai fungsi *budgeting* sehingga dapat terlibat dalam proses Musrenbangdes-kec, termasuk mereka juga dapat mendokumentasikan hasilnya. Namun, titik lemahnya adalah bahwa anggota DPRD ini hanya bisa mengawal sesuai dengan komisi-komisi yang membidangnya sehingga ada banyak hal yang seharusnya bisa ditangani lebih baik di sektor tertentu, tetapi karena komisi terkait tidak membahasnya pada akhirnya tidak menghasilkan perencanaan sesuai dengan prioritas-prioritas yang telah ditetapkan di dalam dokumen perencanaan. Menurut hasil wawancara dengan responden bahwa DPRD berkomitmen pada KUA-PPAS, tidak boleh ada yang menyimpang atau keluar judul baru pada KUA-PPAS. Ketika dalam pembahasan terdapat *saving* anggaran atau dihapus karena bukan merupakan sasaran prioritas maka dana tersebut hanya dibolehkan untuk *saving*, tidak diperkenankan membuat judul baru. Pada saat pembahasan dengan Badan Anggaran DPRD, dana *saving* tersebut biasanya digunakan untuk mengurangi defisit, untuk menindaklanjuti surat bupati yang bersifat mendesak, atau arahan dari pemerintah pusat untuk kegiatan pendampingan.

Dalam pengalokasian anggaran di APBD, Bappeda mempunyai peran yang paling signifikan, termasuk dalam penyusunan RKPD dan KUA-PPAS, meskipun secara normatif penyusunan RAPBD dilakukan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Sedangkan peran DPPKAD secara kelembagaan

hanya dalam penjabaran pada alokasi yang sudah ditetapkan. Kemudian untuk selanjutnya disusun RKA oleh SKPD dan diteliti oleh DPPKAD. Jadi pada akhirnya dalam penyusunan RAPBD ini semua menjadi tanggung jawab TAPD. TAPD menyusun KUA-PPAS berdasarkan RKPD, kemudian KUA-PPAS tersebut dijadikan dasar penyusunan RAPBD untuk selanjutnya menyusun Rencana Kerja Anggaran (RKA) oleh SKPD.

Dalam pembahasan RAPBD antara eksekutif dengan legislatif, TAPD berfungsi untuk menjelaskan program prioritas yang menjadi acuan oleh eksekutif. Jika ada perubahan dalam RAPBD itu adalah murni wewenang DPRD selaku pembahas. TAPD hanya menyampaikan argumentasi, karena banyak kegiatan-kegiatan setelah dianalisis oleh DPRD menjadi bertambah atau berkurang. Sering kali DPRD hanya berdasarkan laporan dari hasil pembahasan di komisi untuk merevisi kegiatan-kegiatan yang telah diusulkan.

Apabila DPRD ada yang ingin menghapus kegiatan prioritas maka eksekutif akan segera memberi tahu. DPRD melakukan pembahasan dengan bersifat rasionalitas, misalnya pada kegiatan tertentu jumlahnya 300 juta rupiah, tetapi DPRD menganggap dengan 200 juta rupiah sudah cukup maka biasanya DPRD dengan SKPD saling beradu argumentasi. Jadi hanya menyangkut besaran rupiahnya saja, meskipun juga terkadang DPRD mengkritisi jika ada kegiatan nonprioritas yang masuk. Realita yang ada saat ini bahwa anggaran yang diberikan kepada SKPD adalah berdasarkan pagu anggaran. Detail kegiatan diserahkan kepada SKPD untuk diolah sesuai dengan kebutuhan SKPD sehingga sering terjadi SKPD merencanakan sesuatu yang berada di luar prioritas. Semua program mungkin masih ada, tetapi kalau prioritas mungkin ada yang tidak terpenuhi. Ego sektoral masih terlihat sekali karena sangat tergantung dengan pagu anggaran yang ditetapkan oleh Bappeda. Menurut responden pengalokasian anggaran dengan penetapan pagu anggaran itu sangat tidak tepat. Seharusnya merupakan kombinasi antara pagu anggaran dengan tetap memperhatikan prioritas.

Menurut responden, dikatakan bahwa:

“Terdapat kelemahan dalam pembahasan RAPBD. Seharusnya RAPBD dan lampirannya sudah bisa dipelajari oleh DPRD sebelum dibahas, tetapi realitanya RAPBD dan lampirannya tersebut pada saat hari H baru

diberikan sehingga DPRD belum sempat mempelajarinya. Responden mengatakan bahwa bagaimanapun juga eksekutif mempunyai kewenangan jika DPRD tidak menyetujui maka memakai APBD tahun sebelumnya. Setiap tahun ada evaluasi tetapi selalu eksekutif lebih pintar. Secara keilmuan dalam penganggaran, DPRD kalah jauh jika dibandingkan dengan eksekutif. Bahkan bimbingan teknis lima kali dalam setahunpun mungkin masih belum cukup untuk mengimbangi pemahaman eksekutif dalam hal penganggaran. Apalagi jika ada *deal-deal* tertentu antara oknum di DPRD dan Pemda yang pada akhirnya terjadi kompromi politik sehingga eksekutif menerima dengan catatan melihat kondisi keuangan daerah. Hal yang terpenting dalam pembahasan tersebut adalah struktur APBD aman. Dalam pembahasan juga masih menggunakan model militer, dimana Ketua DPRD menganggap sebagai pihak yang paling berkuasa sehingga suara-suara anggota dewan yang kritis langsung dipotong oleh beliau. Oleh karena itu, banyak sekali aspirasi masyarakat yang tidak bisa tersalurkan dalam pembahasan RAPBD tersebut.”

Sebagaimana yang telah diketahui bersama bahwa DPRD itu merupakan lembaga politis. Dalam satu tahun DPRD mempunyai masa reses, dimana pada saat reses tersebut DPRD terjun ke lapangan untuk bertemu dengan konstituennya. Dari hasil reses tersebut, misalnya beberapa masyarakat ada yang menyampaikan masalah dalam hal pelayanan publik, maka rapat pembahasan sebelum KUA-PPAS ditetapkan dapat memberikan masukan hasil reses dari DPRD. Tetapi tidak dipungkiri bahwa terdapat lobi-lobi atau *deal-deal* tertentu pada masa reses tersebut yang bersifat nonteknis. Menurut responden yang lain mengatakan bahwa anggota DPRD lebih mengedepankan konstituennya, tidak memperhatikan prioritas pembangunan. Oleh karena itu, sering terdapat daerah-daerah, jalan-jalan, dan gang-gang bagus yang sangat timpang dengan lingkungan sekitarnya. Hal itu bisa dipastikan karena campur tangan dari DPRD yang lebih mengedepankan konstituennya.

Seringkali terdapat proyek pemerintah pusat yang datang di tengah tahun anggaran berjalan, meskipun memang ada yang bermanfaat untuk daerah, tetapi kadang harus mengurangi anggaran kegiatan lain sebagai dana pendampingan. Misalkan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang dananya tidak bisa diolah karena sudah sangat jelas juklak dan juknisnya sehingga tidak boleh menyimpang, padahal disisi lain proyek dari DAK tersebut tidak sesuai dengan kebutuhan Kabupaten Tegal.

Tabel 5.3 Alokasi Anggaran Berdasarkan Urusan dan Organisasi

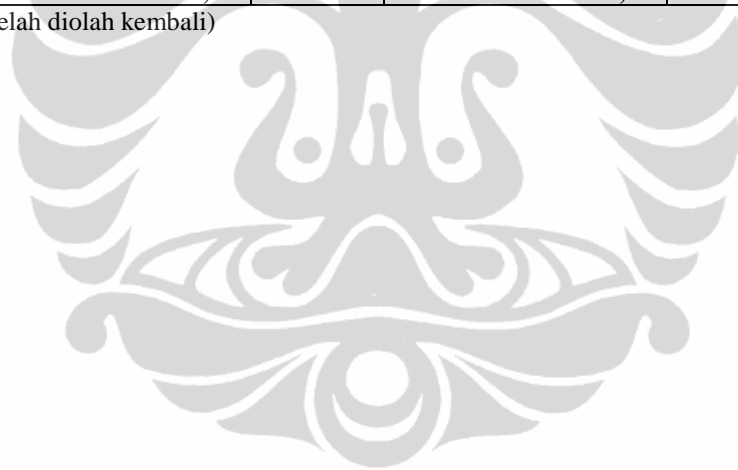
(dalam rupiah)

Urusan Pemda	Tahun					
	2009	%	2010	%	2011	%
Urusan Wajib						
Pendidikan	409.586.179.470,00	46,15%	511.797.130.000,00	50,59%	623.192.560.000,00	55,17%
Kesehatan	102.051.695.000,00	11,50%	112.098.526.100,00	11,08%	120.823.896.000,00	10,70%
Pekerjaan Umum	70.860.558.000,00	7,98%	83.294.309.000,00	8,23%	98.186.256.000,00	8,69%
Perumahan	3.259.243.000,00	0,37%	2.134.000.000,00	0,21%	1.671.840.000,00	0,15%
Penataan Ruang	74.648.750,00	0,01%	-	-	-	-
Perencanaan Pembangunan	5.959.883.250,00	0,67%	5.147.561.000,00	0,51%	4.679.627.000,00	0,41%
Perhubungan	10.156.991.000,00	1,14%	6.059.129.600,00	0,60%	4.767.484.000,00	0,42%
Lingkungan Hidup	12.222.873.000,00	1,38%	6.679.123.800,00	0,66%	4.308.130.000,00	0,38%
Pertanahan	2.225.000.000,00	0,25%	2.272.000.000,00	0,22%	900.000.000,00	0,08%
Kependudukan dan Catatan Sipil	3.553.816.000,00	0,40%	3.072.342.000,00	0,30%	2.438.581.000,00	0,22%
Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	8.861.000.000,00	1,00%	8.481.967.400,00	0,84%	8.976.786.000,00	0,79%
KB dan Keluarga Sejahtera	2.464.468.000,00	0,28%	2.164.263.000,00	0,21%	1.593.782.000,00	0,14%
Sosial	5.122.343.000,00	0,58%	4.633.724.000,00	0,46%	5.941.001.000,00	0,53%
Ketenagakerjaan	2.316.150.000,00	0,26%	1.236.450.000,00	0,12%	2.704.222.000,00	0,24%
Koperasidan UKM	7.442.497.000,00	0,84%	9.943.216.000,00	0,98%	6.884.377.000,00	0,61%
Penanaman Modal	687.500.000,00	0,08%	423.202.050,00	0,04%	1.039.751.000,00	0,09%
Kebudayaan	657.500.000,00	0,07%	693.600.000,00	0,07%	316.244.000,00	0,03%
Pemuda dan Olah Raga	63.000.000,00	0,01%	79.500.000,00	0,01%	39.396.000,00	0,00%
Kesatuan Bangsa dan Politik DN	6.317.626.000,00	0,71%	5.972.603.200,00	0,59%	5.582.464.000,00	0,49%
Otda, Pemerintahan Umum, Adm. Keu Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian, dan Persandian	191.974.959.580,00	21,63%	205.507.370.900,00	20,31%	200.225.035.000,00	17,73%
Ketahanan Pangan	1.160.297.000,00	0,13%	1.263.832.200,00	0,12%	899.857.000,00	0,08%
Pemberdayaan Masyarakat dan Desa	5.831.060.750,00	0,66%	6.042.778.000,00	0,60%	4.812.025.000,00	0,43%
Statistik	125.000.000,00	0,01%	8.500.000,00	0,00%	-	-
Kearsipan	80.000.000,00	0,01%	50.000.000,00	0,00%	102.324.000,00	0,01%

Universitas Indonesia

Komunikasi dan Informatika	945.000.000,00	0,11%	181.000.000,00	0,02%	129.925.000,00	0,01%
Perpustakaan	1.801.386.000,00	0,20%	2.783.918.400,00	0,28%	1.060.543.000,00	0,09%
Urusan Pilihan						
Pertanian	16.415.822.000,00	1,85%	15.911.395.200,00	1,57%	15.779.689.000,00	1,40%
Kehutanan	520.522.200,00	0,06%	122.000.000,00	0,01%	147.323.000,00	0,01%
Pariwisata	5.710.280.000,00	0,64%	5.735.585.000,00	0,57%	4.357.336.000,00	0,39%
Kelautan dan Perikanan	3.987.212.000,00	0,45%	3.688.337.200,00	0,36%	3.099.256.000,00	0,27%
Perdagangan	1.226.968.000,00	0,14%	-	-	255.015.000,00	0,02%
Industri	3.716.400.000,00	0,42%	4.088.397.000,00	0,40%	4.525.659.000,00	0,40%
Ketransmigrasian	200.000.000,00	0,02%	106.650.000,00	0,01%	166.414.000,00	0,01%
Jumlah	887.577.879.000,00	100%	1.011.672.411.050,00	100%	1.129.606.798.00000	100%

Sumber: APBD Kabupaten Tegal Tahun 2009-2011 (telah diolah kembali)



Pengalokasian anggaran berdasarkan sektor di Kabupaten Tegal dari tahun 2009-2011 memperlihatkan beberapa kesamaan, antara lain bahwa anggaran di sektor-sektor strategis seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur mendapatkan porsi yang paling besar. Untuk sektor pendidikan, pada tahun 2009 mendapat alokasi anggaran sebesar 46,15%; 50,59% di tahun 2010; dan 55,17% di tahun 2011. Sedangkan untuk sektor kesehatan masing-masing mendapatkan alokasi sebesar 11,5% di tahun 2009; 11,08% di tahun 2010; dan 10,7% di tahun 2011. Sektor infrastruktur mendapatkan alokasi anggaran sebesar 7,98% di tahun 2009; 8,23% di tahun 2010; dan 8,69% di tahun 2011. Selain dari itu, pada sektor otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian yang lebih bersifat administrasi dan merupakan anggaran rutin justru mendapat alokasi yang cukup besar yaitu rata-rata 20% tiap tahun. Sisanya terbagi ke dalam beberapa sektor sehingga masing-masing sektor hanya mendapat alokasi anggaran sebesar kisaran 1% atau 1% ke bawah. Hasil analisis memperlihatkan bahwa pengalokasian dana APBD Kabupaten Tegal pada tahun 2009-2011 untuk memenuhi belanja penyediaan kebutuhan dasar (*basic needs*), seperti pendidikan dan kesehatan masyarakat sudah menjadi prioritas dalam APBD. Tetapi jika dibandingkan dengan alokasi anggaran pada sektor yang sesungguhnya dapat menggenjot potensi pendapatan daerah justru sangat timpang. Kondisi sosial budaya masyarakat Kabupaten Tegal memperlihatkan bahwa masyarakat Kabupaten Tegal terbagi menjadi tiga kelompok yaitu masyarakat agraris, industri, dan perdagangan. Perekonomian Kabupaten Tegal juga didominasi oleh tiga sektor yaitu perdagangan, industri dan pertanian. Total Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Tegal tahun 2007 atas dasar harga berlaku sebesar Rp5.000.548.260.000,- dengan dengan laju pertumbuhan ekonomi sebesar 5,5%. Dari total PDRB tersebut, sektor perdagangan memberikan kontribusi sebesar 29%, industri sebesar 27%, dan pertanian sebesar 15%. Adapun PDRB perkapita sebesar Rp3.310.904,51. Kondisi perekonomian tersebut tentunya dipengaruhi oleh lingkungan usaha, seperti perkembangan rumpun usaha, kebijakan pemerintah daerah, penanaman modal, fasilitas (sarana/prasarana), kerjasama antardaerah dan lain-lain. Sehingga sektor-sektor itulah yang harus dioptimalkan terutama untuk meningkatkan PAD. Saat

ini sektor yang merupakan potensi di Kabupaten Tegal adalah sektor pertanian, industri dan perdagangan, dan pariwisata atau sering dikenal dengan istilah “pertiwi”, tetapi dapat di lihat bahwa alokasi anggaran untuk ketiga sektor tersebut sangatlah tipis, hanya dikisaran 1% atau bahkan kurang dari itu. Meskipun slogan “pertiwi” merupakan peninggalan dari era lama tetapi saat ini slogan tersebut masih terus dipakai. Hal ini sangatlah ironis karena rencana Kabupaten Tegal untuk mengoptimalkan segala sektor yang potensial dan dalam rangka menguatkan fundamental ekonomi justru mendapatkan alokasi anggaran yang sangat sedikit. Diperlukan suatu terobosan dan keberanian dari pimpinan daerah untuk mereformasi segala sektor yang ada terutama pada sektor yang potensial di wilayah Kabupaten Tegal. Sebenarnya ada solusi terkait dengan pengalokasian belanja yang masih kurang efisien. Tetapi menurut responden, dikatakan bahwa:

“Masalahnya karena Kabupaten Tegal tidak mempunyai standar analisis belanja, jadi dalam meneliti RAPBD hanya melalui dialog dan rasionalisasi saja. Misalnya honor kegiatan yang sampai enam bulan setelah dievaluasi ternyata dengan tiga bulan cukup. Namun, hal itu juga tidak bisa dikatakan efisiensi, karena dana kelebihannya dipindahkan untuk perjalanan dinas, ATK, dan sebagainya yang akhirnya untuk kegiatan yang sama. Padahal seharusnya kelebihan dana tersebut bisa dialihkan untuk kegiatan prioritas dalam rangka peningkatan pelayanan publik atau kegiatan yang lebih produktif.”

Seharusnya eksekutif bisa melakukan efisiensi pada saat penetapan pagu anggaran karena jika dianalisis secara cermat hampir tiap tahun kegiatan di SKPD sama dan nilainya tidak jauh berbeda, paling hanya berubah lokasinya saja. Selain dari itu sebenarnya LAKIP juga bisa dijadikan alat evaluasi dari penggunaan anggaran tahun sebelumnya sehingga dalam menetapkan alokasi anggaran tahun berikutnya dapat lebih efisien. Tetapi sungguh disayangkan LAKIP cenderung terkesan hanya formalitas saja. Terdapat wacana yang sangat bagus agar ada pembahasan untuk membedah APBD dengan masyarakat, akademisi, dan pihak-pihak terkait agar bisa memperbaiki pengalokasian APBD tahun-tahun berikutnya.

5.4 Pengalokasian Anggaran pada Sektor Prioritas

Dokumen RPJMD merupakan dasar pijakan Pemerintah Kabupaten Tegal dalam berkinerja. Dalam dokumen RPJMD tersebut telah ditetapkan sasaran-

sasaran strategis yang ingin dicapai. Tingkat pencapaian sasaran-sasaran tersebut merupakan gambaran tingkat pencapaian kinerja Pemerintah Kabupaten Tegal dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang mencakup fungsi pemberdayaan, pembangunan, dan pelayanan.

Untuk mencapai tujuan Kabupaten Tegal lima tahun mendatang perlu adanya kebijakan yang merupakan arah/tindakan yang diambil dan diterapkan oleh Pemerintah Kabupaten Tegal. Kebijakan tersebut lebih lanjut diimplementasikan melalui berbagai program pembangunan daerah yang merupakan instrumen kebijakan, yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh SKPD di lingkungan Pemerintah Kabupaten Tegal.

Dalam RPJMD Kabupaten Tegal tahun 2009-2014, tingkat pencapaian sasaran-sasaran strategis dikelompokkan dalam empat agenda besar, sebagai berikut:

- a. Penguatan landasan sistem inovasi.
- b. Peningkatan daya saing daerah.
- c. Pemulihan dan perlindungan.
- d. Pembangunan manusia.

Dari sasaran strategis yang tertuang dalam RPJMD tersebut kemudian diterjemahkan ke dalam prioritas pembangunan pada RKPD dan KUA-PPAS Kabupaten Tegal dimana prioritas pembangunan Kabupaten Tegal Tahun 2009-2011 diarahkan antara lain untuk:

- a. Pembangunan kesejahteraan masyarakat: program untuk pengangguran/tenaga kerja, pengentasan kemiskinan dan pelayanan kesehatan dasar, serta pelayanan pendidikan dasar.
- b. Pembangunan ekonomi: program untuk pengembangan IKM/UKM, revitalisasi pertanian dan ekonomi, pengembangan pariwisata, dan peningkatan infrastruktur.
- c. Peningkatan kapasitas pemerintah.
- d. Peningkatan kualitas sumber daya alam, lingkungan, dan sumber daya kelautan.

Berdasarkan prioritas pembangunan yang telah ditetapkan, dalam pengalokasian anggarannya terbagi ke dalam beberapa sektor prioritas. Dalam hal ini penulis membatasi pada beberapa sektor prioritas yang memiliki alokasi anggaran besar dan menurut responden merupakan sektor yang mempunyai potensi dan menjadi unggulan dalam pembangunan yaitu sektor yang sering dikenal dengan istilah "pertiwi".

5.4.1 Sektor Pendidikan

Pendidikan merupakan salah satu modal dasar pembangunan. Melakukan investasi pendidikan akan memberikan hasil yang sangat besar karena pembangunan tidak hanya mengandalkan sumber daya alam saja tetapi harus didukung oleh sumber daya yang handal. Upaya membangun kualitas manusia tetap menjadi perhatian utama. Kualitas sumber daya manusia yang semakin baik, antara lain ditandai dengan meningkatnya indeks pembangunan manusia. Peningkatan kualitas pendidikan ini merupakan Misi Keempat Kabupaten Tegal sebagaimana yang tertuang dalam RPJMD Tahun 2009-2014 yaitu "*Meningkatkan budaya belajar yang didukung oleh fasilitas pendidikan yang berkualitas, terjangkau, dan merata bagi seluruh lapisan masyarakat*", mengandung makna langkah tersebut merupakan upaya untuk mengedepankan pembangunan sumber daya manusia berkualitas dan berdaya saing. Pendidikan merupakan fondasi utama untuk menuju kehidupan yang lebih baik, peningkatan kesejahteraan, dan modal utama dan modal untuk melepaskan diri dari kemiskinan. Prinsip terpenting yang perlu mendapatkan perhatian adalah menciptakan sebuah kultur belajar yang menjadi dasar kehidupan berprestasi. Untuk itulah, proses menjadikan (*be coming*) berprestasi sebagai tuntutan dalam konteks pembelajaran diri yang terus-menerus. Untuk itu diperlukan kebijakan antara lain:

- a. Diteruskannya program keterbukaan akses sebesar-besarnya bagi masyarakat untuk memperoleh pendidikan melalui program pendidikan yang terjangkau.
- b. Fasilitasi tumbuh kembangnya lembaga pendidikan formal, informal, dan nonformal yang bertujuan menciptakan sumber daya manusia (SDM) yang kompetitif dan berdayaguna.

Pada gambaran umum Kabupaten Tegal di atas sudah digambarkan beberapa capaian di sektor pendidikan yang sudah diraih oleh Pemerintah Kabupaten Tegal. Berikut ini merupakan pencapaian Kabupaten Tegal disektor pendidikan tahun 2009 diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Terpenuhinya jumlah guru SLTP/MTs yang berkualifikasi minimal D3 dan terpenuhinya jumlah guru SMU/SMK/MA yang berkualifikasi minimal S1. Pemenuhan kualifikasi guru tersebut merupakan tuntutan standar pelayanan mutu. Adanya program sertifikasi menjadi alternatif sekaligus pendorong bagi guru untuk menempuh pendidikan S1, sehingga guru yang belum memenuhi standar pendidikannya harus melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi. Di samping itu, peningkatan kesejahteraan guru juga dapat dipenuhi. Indikator capaian kinerja lainnya adalah kemampuan akademik siswa pada lomba mata pelajaran sampai ke tingkat Propinsi Jawa Tengah maupun olimpiade meningkat, pemberian beasiswa bagi siswa yang berprestasi dapat dipenuhi sesuai target, dan terpenuhinya pengembangan kelas imersi yang melebihi target.
- b. Meningkatnya jumlah dan mutu sarana prasarana pendidikan. Keberhasilan ini dapat terlihat dari beberapa indikator, yaitu terpenuhinya peningkatan jumlah sekolah yang mendapatkan bantuan rehabilitasi, alat-alat dan buku-buku pelajaran, serta sarana perpustakaan sekolah. Hal ini disebabkan adanya dukungan dana BOS, DAK, dan bantuan keuangan Provinsi Jawa Tengah disamping APBD Kabupaten Tegal yang terealisasi sesuai target.
- c. Meningkatnya mutu manajemen pendidikan. Tingkat capaian telah memenuhi target yang ditentukan, terlihat dari beberapa indikator, yaitu terbentuknya Komite Sekolah di setiap jenjang, yang memang tidak ditargetkan pada tahun 2009, terpenuhinya partisipasi masyarakat dalam pendidikan, dan telah terpenuhinya jumlah sekolah yang terakreditasi sesuai dengan yang ditargetkan.
- d. Meningkatnya jenis dan kualitas seni budaya hanya tercapai hanya 37,50% dari yang ditargetkan. Indikator tidak tercapainya target peningkatan jenis dan kualitas seni budaya dapat dilihat dari belum terpenuhinya peningkatan sarana

prasarana kesenian, belum berkembangnya jenis kesenian, dan peninggalan sejarah serta nilai-nilai budaya belum terlestarikan dengan baik.

- e. Meningkatnya daya tampung pendidikan. Keberhasilan ini terlihat dari beberapa indikator, yaitu terpenuhinya daya tampung SD/MI, SMP/MTs, SMA/SMK/MA melalui pembangunan ruang kelas baru maupun unit gedung sekolah baru yang tingkat capaiannya sesuai target.
- f. Meningkatnya angka partisipasi kasar (APK), angka partisipasi murni (APM) dan angka transisi (AT) serta menurunnya *drop out* tercapai 99,39%, atau menurun sebesar 11,43% dari tahun 2008 (110,82%). Kondisi ini menunjukkan semakin banyaknya anak usia sekolah di Kabupaten Tegal (meskipun tidak sebanyak pada tahun 2008) yang memperoleh pendidikan yang lebih tinggi. Hal ini disebabkan meningkatnya pemberian beasiswa kepada keluarga miskin dan anak yatim, serta adanya dana BOS.
- g. Meningkatnya fasilitasi Kejar Paket A, B, dan C serta pembinaan pemuda dan olahraga.

Sedangkan untuk tahun 2010 pencapaian pada sektor pendidikan, adalah sebagai berikut: tercapainya kualitas pendidikan yang dapat dilihat dari indikator-indikator sasaran sebagai berikut: (1) angka melek huruf yang dapat terealisasi melebihi target yaitu 95,11% dari 94,60% target yang ditetapkan; (2) angka rata-rata lama sekolah dari target yang ditetapkan selama 6,61 tahun terealisasi 6,72 tahun; (3) angka partisipasi murni untuk SD/MI terealisasi 94,98 dari target 98,8%, SMP terealisasi 87,56% dari 56,12 target yang ditetapkan, SMA/MA terealisasi 42,97% dari 49% yang ditargetkan; (4) Angka partisipasi kasar untuk SD/MI dari target 109,43% dapat direalisasikan 109,58%, angka partisipasi kasar SMP terealisasi sebesar 95,58% dari 97,2% target yang ditetapkan, dan angka partisipasi kasar untuk SMA/MA terealisasi sebesar 50,81% dari 59,77% target yang ditetapkan; (5) angka partisipasi sekolah dasar di Kabupaten Tegal pada tahun 2010 terealisasi sebesar 85,5% dari 92,7% target yang ditetapkan; (6) indikator jumlah perpustakaan yang terdiri atas jumlah perpustakaan daerah telah tersedia di Kabupaten Tegal sejumlah 1 unit sesuai dengan target yang ditetapkan, jumlah perpustakaan khusus (SKPD) terealisasi 9 unit perpustakaan SKPD dari 15 unit perpustakaan SKPD yang ditargetkan, jumlah perpustakaan tempat ibadah

baru terealisasi 1 unit dari 13 unit yang ditargetkan, harapan desa/kelurahan memiliki perpustakaan sendiri baru terealisasi 4 unit perpustakaan yang dimiliki desa/kelurahan dari 30 unit perpustakaan desa/kelurahan yang ditargetkan, untuk perpustakaan keliling telah tersedia 2 unit dari 1 unit yang ditargetkan, untuk perpustakaan silang terpadu hanya terealisasi sejumlah 1 unit dari 6 unit yang ditargetkan, dan jumlah perpustakaan perguruan tinggi tersedia 3 unit dari 6 unit yang ditargetkan; (7) dengan dibangunnya gedung perpustakaan daerah tentu membutuhkan tenaga pustakawan, yang pada tahun 2010 tersedia 5 pustakawan dari target yang ditetapkan sebanyak 1 orang; (8) anggota jumlah perpustakaan daerah Kabupaten Tegal pada tahun 2010 sebanyak 6.791 orang terealisasi melebihi target yang ditetapkan sebanyak 6.271 orang, realisasi ini menunjukkan tigginya minat baca di Kabupaten Tegal; (9) jumlah kunjungan perpustakaan per hari mencapai 250 orang telah melebihi target sebanyak 200 orang, sementara jumlah pengunjung perpustakaan keliling belum terealisasi dengan target yang ditetapkan sebanyak 225 orang, hal ini dikarenakan perpustakaan keliling belum memiliki tempat singgah yang strategis seperti pusat-pusat keramaian dan koleksi buku yang kurang memadai.

Guna mendukung peningkatan sumber daya manusia di bidang pendidikan, kebijakan alokasi anggaran di sektor pendidikan dalam APBD tahun 2009 adalah sebesar Rp409.245.179.470,00 atau 46,15%; sebesar Rp511.797.130.000,00 atau 50,59% di tahun 2010; dan sebesar Rp623.192.560.000,00 atau 55,17% di tahun 2011 dari total belanja APBD. Dari anggaran tersebut, pada tahun 2009 sekitar 83,68% dialokasikan untuk belanja tidak langsung; 84,77% di tahun 2010; dan 73,14% di tahun 2011 yang hanya meliputi belanja pegawai dan sisanya merupakan belanja tidak langsung untuk berbagai macam program pendidikan. Hal ini menunjukkan konsistensi kebijakan alokasi anggaran untuk pemenuhan kebutuhan dasar pendidikan telah cukup menjadi prioritas pembangunan daerah, bahkan sangat jauh melampaui sebagaimana yang di amanatkan oleh UU, sehingga dari komposisi alokasi anggaran tersebut secara tidak langsung akan mempermudah akses masyarakat terhadap pendidikan. Namun sebenarnya dari total anggaran belanja yang dialokasikan untuk sektor pendidikan kecenderungannya belum cukup optimal

pula. Hal ini disebabkan sebagian besar alokasi belanja adalah untuk pegawai, meskipun pada dasarnya belanja pegawai yang mayoritas untuk guru juga akhirnya untuk pelayanan publik. Namun dengan alokasi anggaran yang paling besar, seharusnya program-program pendukung sektor pendidikan seperti program peningkatan sarana dan prasarana aparatur, program pendidikan anak usia dini, program wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun, program pendidikan menengah, program peningkatan mutu pendidik dan tenaga kependidikan, serta program manajemen pelayanan pendidikan dapat dioptimalkan. Dengan begitu tujuan dari sektor pendidikan untuk mencerdaskan masyarakat Kabupaten Tegal dapat tercapai termasuk target-target yang berupa indeks pembangunan manusia juga dapat ditingkatkan.

5.4.2 Sektor Kesehatan

Sumber daya manusia yang sehat jasmani dan rohani menjadi salah satu modal dasar pembangunan, karena dengan sumber daya manusia yang sehat akan menghasilkan masyarakat yang sehat pula sebagai pelaku dan sekaligus sasaran pembangunan. Peningkatan kualitas di sektor kesehatan ini juga merupakan Misi Ketiga Pemerintah Kabupaten Tegal sesuai dengan RPJMD Tahun 2009-2014 yaitu *"Meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dan akses terhadap pelayanan kesehatan yang berkualitas, demi terwujudnya budaya hidup sehat"*, merupakan upaya untuk mengedepankan pembangunan sumber daya manusia berkualitas dan berdaya saing. Adapun upaya yang selama ini dilakukan adalah peningkatan akses terhadap layanan kesehatan bagi masyarakat. Peningkatan atas apa yang telah dicapai itu akan diformulasikan dalam bentuk kebijakan yang bermuara pada:

- a. Perbaiki gizi masyarakat melalui penumbuhan prakarsa masyarakat, layanan kesehatan keliling, dan program kesehatan ibu dan anak.
- b. Meningkatkan kampanye budaya hidup bersih melalui penciptaan iklim dan percontohan "kampung bersih" dengan semakin memaksimalkan layanan kesehatan keliling dengan orientasi preventif di seluruh wilayah Kabupaten Tegal.

Beberapa capaian di sektor kesehatan sudah digambarkan pada kondisi daerah Kabupaten Tegal di atas. Pada tahun 2009, pencapaian Kabupaten Tegal di sektor kesehatan diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Terwujudnya status gizi baik di masyarakat. Indikator keberhasilannya terlihat dalam menurunkan angka balita gizi kurang serta penanganan gangguan kekurangan iodium, prevalensi berat bayi lahir rendah dan bertambahnya wilayah kecamatan yang bebas dari rawan gizi.
- b. Terwujudnya kesehatan warga usia lanjut. Keberhasilan sasaran ini ditandai dengan meningkatnya pelayanan kesehatan prausia lanjut dan usia lanjut melalui posyandu warga usia lanjut yang mulai aktif pada tingkat RW.
- c. Meningkatnya pelayanan kesehatan yang bermutu, merata dan terjangkau masyarakat, tetapi terdapat indikator sasaran yang tidak terealisasi yaitu cakupan pembinaan Rumah Sakit, Balai Pengobatan, dan Rumah Bersalin.
- d. Meningkatnya kualitas kesehatan lingkungan. Namun, ada beberapa indikator sasaran yang belum memenuhi sasaran yaitu: (a) cakupan tempat-tempat umum (TTU), (b) cakupan TPMM sehat (c) cakupan sarana air bersih (SAB) sehat, dan (d) cakupan perumahan sehat.
- e. Terwujudnya kesehatan ibu dan anak. Hal ini dapat terlihat dengan menurunnya angka kematian neonatal, menurunnya kematian ibu melahirkan dan bertambahnya Polides yang berkembang menjadi Poliklinik Kesehatan Desa.
- f. Meningkatnya kualitas perilaku sehat masyarakat. Namun terdapat indikator sasaran yang belum tercapai yaitu cakupan kepesertaan JPKM prabayar. Program tersebut tidak terealisasi dikarenakan pada tahun 2009 pelayanan pengobatan untuk masyarakat dengan kepesertaan JPKM prabayar digantikan dengan program pengobatan Puskesmas gratis.
- g. Tidak terpenuhinya target dalam mengelola sistem manajemen kesehatan di semua jenjang administrasi pelayanan kesehatan. Capaian tahun 2009 masih jauh dari harapan, nampak dari rendahnya cakupan protap upaya kesehatan dan cakupan sistem informasi kesehatan. Kondisi seperti ini menuntut adanya kesungguhan untuk melakukan perbaikan dalam mengelola sistem manajemen kesehatan pada tahun berikutnya.

h. Meningkatnya kualitas layanan, kepercayaan/kepuasan pelanggan dan produktivitas personel di Rumah Sakit. Indikator capaian sasaran tersebut, terlihat dari terpenuhinya standar akreditasi Rumah Sakit, pelayanan pasien rawat jalan dan rawat inap cukup memuaskan, *Bed Occupancy Ratio* (BOR) yang ideal, dan kebutuhan tenaga ahli terpenuhi, serta rasio pendapatan rata-rata per layanan dan target *cost recovery* Rumah Sakit sesuai dengan yang direncanakan.

Sedangkan untuk tahun 2010 capaian kinerja pada sektor kesehatan, adalah sebagai berikut: tercapainya kualitas kesehatan di Kabupaten Tegal. Indikator-indikatornya adalah angka kelangsungan hidup bayi yang terealisasi sebesar 112 dari 108 yang ditargetkan. Meningkatnya angka usia harapan hidup yang terealisasi 71 tahun dari 69,21 tahun yang ditargetkan menandai bahwa kualitas kesehatan di Kabupaten Tegal pada Tahun 2010 mengalami peningkatan. Indikator pesentase balita gizi buruk realisasinya dapat ditekan hanya menjadi 0,19% dari 0,7% yang ditargetkan. Ketersediaan sarana dan prasarana kesehatan ditandai dengan rasio Posyandu persatuan balita terealisasi 12,24% dari 20% target yang ditetapkan, rasio puskesmas, poliklinik, pustu persatuan penduduk terealisasi sebesar 0,0065% dari 0,0018% yang ditargetkan, dan rasio rumah sakit per satuan penduduk terealisasi 0,000005 dari 0,0000033 yang ditargetkan. Sementara rasio dokter per satuan penduduk dari target 0,00105%, dapat terealisasi sebesar 0,00129%. Indikator persentase RT yang menggunakan air bersih terealisasi sebesar 65,25% dari 55% target yang ditetapkan. Indikator rasio rumah layak huni dari 45,5 target yang ditetapkan terealisasi sebesar 51,61 dan untuk indikator persentase rumah tinggal bersanitasi terealisasi sebesar 47,78% dari target yang ditetapkan sebesar 55%. Kualitas kesehatan juga dapat dilihat dari indikator jumlah klub olah raga yang terbentuk di Kabupaten Tegal pada tahun 2010 telah berdiri 21 klub olah raga dari 10 klub yang ditargetkan. Jumlah gedung olah raga di Kabupaten Tegal tersedia 3 unit dari 2 unit yang ditargetkan serta jumlah kegiatan olah raga yang dilaksanakan terealisasi sesuai dengan target yang ditetapkan sebanyak 5 kegiatan. Indikator kualitas kesehatan juga dapat dilihat dari rata-rata jumlah anak per keluarga dari 1,46% target yang ditetapkan,

terrealisasi sebesar 1,48%. Indikator yang terakhir adalah rasio akseptor KB terrealisasi 77,12% dari 74,7% yang ditargetkan.

Dalam rangka peningkatan kualitas kesehatan masyarakat Kabupaten Tegal sebagai sumber daya yang utama dalam pembangunan, maka Pemda memberikan alokasi anggaran belanja untuk sektor ini cukup besar. Alokasi belanja di sektor kesehatan ini menduduki peringkat kedua terbesar setelah sektor pendidikan. Kebijakan alokasi anggaran di sektor kesehatan dalam APBD tahun 2009 adalah sebesar 11,50%; 11,08% di tahun 2010, dan sebesar 11,70% di tahun 2011 dari total belanja APBD. Dari anggaran tersebut, pada tahun 2009 sekitar 42,46% dialokasikan untuk belanja tidak langsung; 43,81% di tahun 2010; dan 46,37% di tahun 2011 yang hanya meliputi belanja pegawai dan sisanya berupa belanja langsung untuk berbagai macam program kesehatan. Kondisi ini hampir sama dengan sektor pendidikan dimana mayoritas alokasi belanjanya digunakan untuk belanja pegawai dalam hal ini tenaga pendidik. Seharusnya RSUD yang sekarang sudah menjadi Badan Layanan Umum bisa menyumbangkan pendapatan daerah yang dapat dikelola kembali guna meningkatkan pelayanan di bidang kesehatan. Responden menyampaikan bahwa hasil pengelolaan RS itu lebih banyak digunakan untuk kesejahteraan pegawainya, padahal di sisi lain sudah mendapatkan belanja pegawai rutin dari daerah. Hal ini merupakan tugas berat yang harus diemban oleh Pemda dalam mengelola sektor-sektor potensial di Kabupaten Tegal sehingga tujuan serta sasaran yang hendak dicapai dalam sektor kesehatan ini dapat tercapai dan dapat meningkatkan kualitas tingkat kesehatan masyarakat.

5.4.3 Sektor Infrastruktur

Dukungan infrastruktur dalam pembangunan sangat diperlukan dalam perbaikan kesejahteraan masyarakat. Pembangunan infrastruktur ini mencakup transportasi, sumber daya air, perumahan, pelayanan air maupun penyehatan lingkungan. Proyek pembangunan sarana dan prasarana masyarakat melalui pengembangan di sektor infrastruktur ini sudah mulai dirasakan oleh masyarakat Kabupaten Tegal. Hal ini terlihat dari capaian di sektor infrastruktur yang telah

diraih oleh Pemerintah Kabupaten Tegal sebagaimana digambarkan pada kondisi daerah Kabupaten Tegal di atas.

Pada tahun 2009, pencapaian Kabupaten Tegal di sektor infrastruktur diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Meningkatnya kualitas fasilitas lingkungan pemukiman yang aman, nyaman dan asri. Kondisi ini nampak dari terlaksananya berbagai kegiatan dalam rangka meningkatkan kualitas fasilitas lingkungan pemukiman yang aman, nyaman dan asri, melalui pembangunan saluran drainase yang terealisasi 6 paket dari 1 paket yang ditargetkan, pavingisasi jalan lingkungan juga terealisasi melebihi target yaitu 4 paket dari 2 paket yang ditargetkan. Sementara jumlah jembatan lingkungan yang diperbaiki kembali hanya terealisasi 1 unit dari 2 unit yang ditargetkan.
- b. Tersedianya tata bangunan di lingkungan Kabupaten Tegal yang tertib, indah dan nyaman tidak dapat direalisasikan. Dikarenakan keterbatasan anggaran yang ada.
- c. Tersedianya jalan dan jembatan yang mendukung pembangunan ekonomi daerah. Terealisasinya capaian kinerja tersebut, nampak dari terlaksananya kegiatan pembangunan jalan dan jembatan sesuai standar kualitas yang berlaku yaitu 6 paket dari 2 paket yang ditargetkan, peningkatan jalan dan penggantian jembatan terealisasi 17 paket dari 4 paket yang ditargetkan, pemeliharaan rutin jalan dan jembatan terealisasi 6 paket dari 5 paket yang direncanakan, perbaikan jembatan, pemeliharaan jalan berkala dilaksanakan 11 paket dari 1 paket yang direncanakan dan jumlah pemeliharaan rutin jalan dan jembatan terealisasi 2 paket dari 1 paket yang ditargetkan. Sementara jumlah bantuan aspal yang disalurkan dan digunakan hanya terealisasi 738 drum dari 4000 drum yang ditargetkan, dan untuk pengadaan alat pemeliharaan jalan dan jembatan serta tercapainya kapasitas tonase jalan raya tidak dapat direalisasikan untuk tahun ini.
- d. Meningkatnya areal sawah yang dapat diairi dengan dukungan sarana pengairan yang memadai. Peningkatan ini terlihat dari indikator tercapainya penelitian potensi sungai dan kalibrasi alat ukur debit, jumlah pengaman sungai yang dibangun dan pemeliharaan drainase dan jumlah operasional dan

pemeliharaan bendung, bangunan dan saluran. Indikator lainnya adalah jumlah panjang sungai yang dinormalisasi dan jumlah talud yang dibangun dapat terealisasi sesuai yang direncanakan. Sedangkan untuk jumlah pembangunan bendung, saluran irigasi dan bangunan air pada tahun ini belum dapat direalisasikan sesuai yang direncanakan.

Sedangkan untuk tahun 2010 capaian kinerja pada sektor infrastruktur, adalah sebagai berikut:

- a. Berfungsinya lembaga pengelola sistem data tata ruang dalam penyusunan dokumen SOP pemutakhiran data tata ruang spasial yang meliputi: (a) polusi air, (b) ruang terbuka hijau, (c) kawasan kumuh, (d) konservasi pesisir, (e) daerah rawan bencana, (f) pedagang kaki lima (PKL), (g) sawah produktif, (h) industri, (i) lahan kritis, (j) perdagangan, dan (k) kemiskinan. Rendahnya tingkat penyimpangan terhadap RTRW.
- b. Terbangunnya sistem informasi daya dukung wilayah. Indikatornya adalah persentase penggunaan rumah tangga yang menggunakan listrik tercapai 90% dari 90% yang di targetkan. Kondisi ini nampak dari telah teralirinya listrik di sebagian besar wilayah Kabupaten Tegal oleh PLN, dan hanya sebagian kecil pedukuhan yang belum memperoleh akses listrik. Indikator lainnya adalah terealisasinya luas wilayah produktif pertanian yang melebihi target yaitu 57% dari 53,1% yang ditargetkan. Persentase penanganan sampah terealisasi 66% dari target sebesar 73% yang ditetapkan. Sementara itu, persentase sampah yang dapat didaur ulang terealisasi 5% sesuai yang ditargetkan, dan demikian pula rasio jaringan irigasi dapat terealisasikan 100%.
- c. Terbangunnya infrastruktur TIK di Kabupaten Tegal pada tahun 2010. Capaian kinerja tersebut diperoleh dari realisasi jumlah jaringan komunikasi yang terealisasi 4 unit dari 4 unit yang ditargetkan. Namun masih terdapat beberapa indikator yang belum terealisasi seperti indikator rasio wartel/warnet terhadap penduduk hanya mampu direalisasikan sebesar 0,00019% dari 0,27% yang ditargetkan, dan jumlah SKPD yang terhubung dalam jaringan intranet, dari target sebanyak 10% dari jumlah SKPD yang ada, pada tahun 2010 tidak mampu terealisasikan sama sekali.
- d. Sasaran terbangunnya sistem komunikasi data tercapai hanya 50%. Indikatornya adalah jumlah SKPD yang memiliki alamat email yang di targetkan 57 SKPD terealisasi 100%, tetapi pada indikator jumlah Pemerintah Desa yang memiliki email sebanyak 283 Desa belum dapat terealisasi sama

sekali. Sementara itu, untuk indikator jumlah SKPD yang memiliki data digital belum menjadi target yang harus direalisasikan pada tahun 2010.

- e. Terlaksananya TIK kependidikan. Keberhasilan capaian ini dikarenakan indikator jumlah sekolah yang berakses internet terealisasi 169 sekolah dari 57 yang ditargetkan. Tingginya angka realisasi ini dikarenakan tuntutan perkembangan zaman bahwa akses internet sudah menjadi kebutuhan dalam memperoleh informasi dan merupakan jendela ilmu pengetahuan yang mendukung berkembangnya dunia pendidikan di Kabupaten Tegal. Sayangnya keberhasilan indikator pertama belum dapat diimbangi dengan pemanfaatan akses internet di masing-masing sekolah dalam menerapkan SIM Pendidikan (e-book), yang pada tahun 2010 belum dapat direalisasikan.

Kebijakan alokasi anggaran di sektor infrastruktur dalam APBD tahun 2009 adalah sebesar 7,98%; 8,23% di tahun 2010; dan sebesar 8,69% di tahun 2011 dari total belanja APBD. Dari anggaran tersebut, pada tahun 2009 sekitar 17,76% dialokasikan untuk belanja tidak langsung; 18,54% di tahun 2010; dan 16,39% di tahun 2011 dan sisanya berupa belanja langsung untuk berbagai macam program peningkatan infrastruktur. Sektor ini mempunyai alokasi belanja langsung yang cukup besar dimana alokasi tersebut dapat digunakan untuk membangun sarana dan prasarana umum, sehingga masyarakat bisa menikmati dengan nyaman dan merata semua fasilitas umum yang disediakan. Perlu meninjau kembali proyek-proyek yang kurang memberikan manfaat kepada masyarakat atau yang sering dikenal dengan proyek “mercusuar”. Pemda harus mampu mengalihkan sumber daya dari prioritas lama ke prioritas baru atau dari yang wilayah tidak produktif ke wilayah lebih produktif sesuai dengan tujuan Pemda. Diharapkan agar masa mendatang tidak ada lagi proyek-proyek yang sama sekali tidak memberikan manfaat bagi masyarakat. Masih banyak yang harus diperbaiki dan ditingkatkan di Kabupaten Tegal terutama terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana umum.

5.4.4 Sektor Pertanian

Sektor pertanian merupakan salah satu dari tiga sektor unggulan Kabupaten Tegal yang dikenal dengan slogan “pertiwi”. Perekonomian Kabupaten Tegal didominasi oleh tiga sektor yaitu perdagangan, industri, dan pertanian.

Universitas Indonesia

“Pertiwi” ini juga tertuang sebagai penjabaran dari Misi Kedua Kabupaten Tegal yaitu *”Memperkokoh ekonomi kerakyatan dengan prinsip kemitraan yang sinergis antara masyarakat, swasta, dan pemerintah yang didukung pengelolaan yang berkelanjutan seluruh sumber daya alam”* mengandung makna bahwa dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi sehingga pendapatan per kapita pada akhir periode pembangunan jangka panjang mencapai tingkat kesejahteraan setara dengan kabupaten/kota maju di Jawa Tengah, membaiknya struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif sektor basis ekonomi daerah, sehingga mampu menghasilkan komoditi berkualitas, berdaya saing global, menjadi motor penggerak perekonomian, meningkatnya sumber-sumber pembiayaan pembangunan daerah, dengan swasembada pangan dan yang disertai dengan tersedianya instrumen jaminan pangan pada tingkat masyarakat, dan semakin optimalnya pemanfaatan aset dan produk daerah yang berdaya saing tinggi sebagai sumber-sumber kekayaan daerah. Dengan demikian untuk memperkokoh ekonomi kerakyatan perlu adanya kebijakan yang mampu menciptakan kemitraan yang sinergis antara masyarakat, swasta, dan pemerintah.

Selain dari capaian di sektor pertanian sebagaimana yang telah digambarkan di kondisi umum Kabupaten Tegal di atas, terdapat juga beberapa capain di sektor pertanian ini pada tahun 2009 diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Meningkatnya produksi dan produktivitas pertanian tanaman pangan. Peningkatan ini terlihat dari beberapa indikator yaitu terpenuhinya target produktivitas jagung, kedelai, kacang tanah, dan ubi kayu. Peningkatan produktivitas pertanian tanaman pangan disebabkan adanya program peningkatan mutu intensifikasi (PMI), perbaikan sarana prasarana seperti JIDES dan JITUT, minat petani menggunakan benih hibrida, dan mulai dimanfaatkannya pupuk organik, sehingga produksi jagung, kedelai, dan kacang tanah mengalami peningkatan. Masih seperti tahun 2008 produksi pertanian tanaman pangan yang menjadi unggulan adalah produksi kedelai yang capaian produksinya melebihi capain produksi pada tahun lalu dan target yang ditetapkan. Kedelai meningkat menjadi 523,3%, jagung sebesar 320%, dan kacang tanah 276,7%. Faktor curah hujan yang tidak menentu, mendorong petani untuk menjatuhkan pilihan menanam kedelai, jagung, dan kacang tanah

yang masa tanamnya tidak tergantung pada adanya ketersediaan air yang cukup. Itulah sebabnya produksi kedelai, jagung, dan kacang tanah mengalami peningkatan yang cukup signifikan dari tahun sebelumnya maupun dari yang ditargetkan pada tahun ini. Dibandingkan pada tahun 2008, selain produksi kedelai dan kacang tanah, produksi padi, jagung, dan ubi kayu juga mengalami peningkatan yang capaiannya melebihi dari yang ditargetkan. Dari peningkatan hasil produksi padi, Pemerintah Kabupaten Tegal memperoleh penghargaan dari Presiden.

- b. Meningkatnya produksi dan produktivitas tanaman perkebunan. Diantara tanaman perkebunan yang produktivitasnya mengalami peningkatan adalah melati, kopi arabika, kelapa, kapuk randu, cengkeh, dan tanaman obat. Sedangkan tanaman perkebunan yang produktivitasnya mengalami penurunan dan tidak memenuhi target adalah tebu, lada, panili, dan teh. Demikian pula dengan produksi perkebunan, sebagian besar mengalami peningkatan, kecuali panili dan kapuk randu yang hasil produksinya jauh di bawah dari yang ditargetkan.
- c. Terwujudnya kawasan sentra buah-buahan. Indikasi atas tercapainya target sasaran ini adalah terealisasinya pengembangan areal sentra buah-buahan seluas 2500 ha sesuai yang direncanakan yang berlokasi di 6 kecamatan, yaitu Kecamatan Lebaksiu, Jatinegara, Bumijawa, Bojong, Pagerbarang, dan Warureja.
- d. Meningkatnya pengembangan varitas unggul pertanian. Pengembangan Padi Varitas Unggul Tipe Baru (VUTB) dan Padi Gogo meningkat karena adanya sosialisasi kegiatan revitalisasi pertanian. Atas hasil pengembangan varitas unggul pertanian tersebut, petani telah memanfaatkannya sesuai kondisi musim. Sehingga cukup beralasan, jika produksi padi terus mengalami peningkatan.
- e. Terwujudnya Pengembangan Teknologi Pertanian. Pengembangan teknologi pertanian PTB-PTT, PTB-SRI dan penggunaan pupuk organik pada tanaman sayuran terlaksana sesuai yang ditargetkan.

- f. Meningkatnya diversifikasi usaha petani. Indikatornya nampak dari 5 paket diversifikasi tanaman pekarangan yang ditargetkan dapat direalisasikan dengan baik.
- g. Meningkatnya peran kelembagaan dan pemberdayaan petani. Indikator keberhasilan ini nampak dari berfungsi 12 unit Koperasi Tani, 2 unit Lembaga Usaha Ekonomi Pedesaan (LUEP), dan terkelolanya 1 titik mata rantai pemasaran gabah/beras oleh LUEP sesuai dengan yang ditargetkan. Keberhasilan lainnya terlihat dari bertambahnya kemampuan permodalan Koperasi Tani, Kelompok Tani Perkebunan, dan Puspahati. Meningkatnya peran kelembagaan dan pemberdayaan petani tercermin dari keberhasilannya dalam meningkatkan mutu intensifikasi tanaman pangan padi seluas 1.500 ha, kedelai seluas 100 ha, kacang tanah seluas 125 ha, dan ubi kayu seluas 250 ha, serta terlaksananya pengembangan padi hibrida seluas 250 ha, padi VUTB seluas 125 ha, padi gogo seluas 375 ha, dan berkembangnya agribisnis jagung hibrida dengan luas areal 5000 ha sesuai yang ditargetkan.
- h. Terjalinnnya kemitraan petani dengan pengusaha. Terjadi peningkatan pada jumlah kelompok tani yang bermitra dengan perusahaan sesuai dengan yang ditargetkan yaitu sebanyak 30 kelompok tani.
- i. Meningkatnya kualitas sarana dan prasarana pertanian. Indikatornya adalah berfungsi prasarana pertanian meliputi jaringan irigasi, sumur pantek di Balai Benih Holtikultur, dan kantor KTNA sebanyak 2 paket dan alsintan yang sudah bisa difungsikan pada tahun 2009 sebanyak 6 jenis, yaitu alat angkut, *reaper*, *dryer*, *pulper*, perajang simplisia dan pengupas lada, dan jenis lainnya yang akan diadakan dan difungsikan pada tahun-tahun berikutnya.
- j. Meningkatnya kualitas SDM pertanian. Peningkatan ini nampak dari meningkatnya jenis pelatihan keterampilan yang diperuntukkan bagi petani, petugas, dan penyuluh pertanian.
- k. Meningkatnya kualitas data dan informasi statistik pertanian, perkebunan, dan perhutanan. Indikatornya adalah dapat disajikannya berbagai jenis data dan informasi statistik pertanian, perkebunan dan perhutanan, yaitu: data statistik pertanian, data profil Tanbunhut, laporan *cropping index*, data *Agro Ecological Zone* (AEZ), laporan akuntabilitas kinerja, laporan monitoring dan evaluasi,

laporan ubinan, *electronic form*, laporan *Food Insecurity Atlas* (FIA), dan data penanganan pasca panen.

- l. Teratasinya serangan Organisme Pengganggu Tanaman (OPT). Peningkatan kinerja ini terjadi, karena regu pengendali hama yang ditargetkan sebanyak 35 kelompok dapat berperan dan berfungsi secara efektif.
- m. Terpeliharanya sumber mata air. Hal ini dikarenakan pemeliharaan tanaman pada areal seluas 240 ha di sekitar sumber mata air sebagaimana yang ditargetkan, dapat direalisasikan seluruhnya.

Sedangkan untuk tahun 2010 capaian kinerja pada sektor pertanian, adalah sebagai berikut: kapasitas ekonomi masyarakat juga diukur dari pola konsumsi pangan. Dari target yang ditetapkan sebesar 1.984,64 Kkal/kap/hr di tahun 2010, ternyata hanya mampu direalisasikan 1.704,4 Kkal/kap/hr. Demikian halnya dengan pembentukan Lembaga Distribusi Pangan Masyarakat (LDPM), yang diharapkan pada tahun 2010 dapat terbentuk 5 LDPM, ternyata hanya 3 LDPM yang bisa direalisasikan pembentukannya. Indikator lain yang tidak memenuhi target adalah persentase konsumsi rumah tangga untuk non pangan, yang hanya mampu berkontribusi sebesar 30% dari 36% yang ditargetkan. Sementara itu, terkait dengan rasio ketergantungan dan proporsi penyandang PMKS terhadap jumlah penduduk, tingkat capaiannya telah melampaui target. Realisasi rasio ketergantungan berada pada kisaran 46% s.d 48% dari yang ditargetkan sebesar 50% s.d 52%. Hal ini menunjukkan bahwa jumlah penduduk usia belum produktif dan tidak produktif lebih kecil dibandingkan jumlah penduduk usia produktif. Begitu pula proporsi penyandang PMKS terhadap jumlah penduduk terealisasi 82,176% dari 85,213% target yang ditetapkan, yang berarti pemerintah daerah mampu mengurangi angka penyandang PMKS jauh lebih besar, sehingga proporsinya menurun menjadi 82,17%. Keberhasilan meningkatkan kapasitas ekonomi masyarakat yang lainnya juga ditunjukkan dengan tingginya nilai tukar petani. Capaian ini, memberikan gambaran demikian sejahteranya kehidupan petani di Kabupaten Tegal.

Kebijakan alokasi anggaran di sektor pertanian dalam APBD tahun 2009 adalah sebesar 1,85%; 1,57% di tahun 2010; dan sebesar 1,40% di tahun 2011 dari total belanja APBD. Dari anggaran tersebut, pada tahun 2009 sekitar 69,87%

dialokasikan untuk belanja tidak langsung; 69,98% di tahun 2010; dan 65,80% di tahun 2011 yang hanya meliputi belanja pegawai dan sisanya berupa belanja langsung untuk berbagai macam program peningkatan sektor pertanian. Sektor pertanian merupakan satu dari salah satu sektor unggulan di Kabupaten Tegal yang dikenal dengan slogan “pertiwi”. Melihat alokasi yang sangat kecil hal ini menunjukkan bahwa pemerintah kurang berkomitmen dalam mengembangkan sektor pertanian ini. Di sisi lain sebagian masyarakat Kabupaten Tegal bermata pencaharian di sektor pertanian diantaranya 10,83% sebagai petani dan 15,45% sebagai buruh tani. Oleh karena itu, sektor pertanian ini harus lebih dikembangkan melalui pengalokasian anggaran yang lebih realistis. Alokasi belanja yang sangat tipis dan mayoritas alokasinya ke belanja pegawai akan menambah beban berat pemerintah untuk mengoptimalkan sektor pertanian ini.

5.4.5 Sektor Industri dan Perdagangan

Penjabaran lain dari Misi Kedua Kabupaten Tegal adalah:

- a. Menumbuhkembangkan kapasitas dan kualitas ruang publik di seluruh wilayah Kabupaten Tegal demi menciptakan area interaksi dalam konteks ekonomi dan bisnis.
- b. Memfasilitasi semakin tumbuh dan berkembangnya iklim investasi dengan segala dinamikanya melalui berbagai kebijakan dan regulasi yang mensinergikan masyarakat, swasta dan pemerintah.
- c. Menumbuhkan iklim usaha yang mempertautkan dan mensinergikan aspek produksi dan distribusi dalam upaya memasarkan segala hasil pertanian, industri, dan pariwisata.
- d. Menstimulasi berbagai aktivitas produksi dan inovatif dalam berbagai bidang (ekonomi, budaya, dan seni) yang dapat berfungsi sebagai sektor nonformal jejaring pengaman sosial.

Sektor industri dan perdagangan ini merupakan salah satu sektor unggulan dan potensial bagi perkembangan ekonomi Kabupaten Tegal. Oleh karena itu, pengembangan sektor ini harus selalu diupayakan dalam rangka meningkatkan fundamental ekonomi Kabupaten Tegal.

Beberapa capaian dari sektor industri dan perdagangan pada tahun 2009 selain dari capaian yang sudah tergambar di kondisi daerah Kabupaten Tegal, adalah sebagai berikut:

- a. Meningkatnya kemampuan inovatif pada sentra industri kecil. Indikator peningkatan ini terlihat dari berkembangnya sentra industri kecil tradisional produk unggulan yang memiliki kemampuan inovatif sebanyak 20 unit dari 19 unit yang ditargetkan.
- b. Meningkatnya kemampuan pengelolaan usaha Industri Kecil Menengah (IKM). Indikator atas tercapainya target tersebut terlihat dari tercapainya peningkatan usaha pada fase industri manajemen modern sesuai target, yaitu sebanyak 30 unit usaha.
- c. Meningkatnya kemampuan kelompok industri pendukung (*supporting industry*). Keberhasilan yang diraih pada tahun ini nampak dari berkembangnya IKM yang mampu memproduksi komponen industri manufaktur sebanyak 21 unit dari 21 unit yang ditargetkan.
- d. Meningkatnya kualitas produk IKM. Kondisi ini terlihat dari rendahnya perkembangan IKM yang menerapkan Gugus Kendali Mutu, yaitu hanya 3 unit dari 16 unit yang ditargetkan. Indikator lainya adalah industri kecil menengah yang menerapkan ISO 9000:2000 hanya 2 unit dari 5 unit yang direncanakan. Demikian pula perusahaan industri kecil menengah yang memperoleh sertifikat Standar Nasional Industri (SNI) hanya sebanyak 2 jenis produk dari 34 jenis produk yang ditargetkan.
- e. Meningkatnya perlindungan usaha bagi IKM. Indikator capaiannya terlihat dari jenis produk IKM yang memperoleh sertifikat hak atas kekayaan intelektual (HAKI) jauh dari yang diharapkan, yaitu hak merek hanya sebanyak 2 jenis dari 18 jenis yang ditargetkan. Perolehan sertifikat HAKI lainnya berupa hak cipta yang ditargetkan 1 jenis dan hak desain yang ditargetkan sebanyak 2 jenis produk, tidak mampu direalisasikan sedangkan untuk hak paten tidak ditargetkan sama sekali untuk tahun 2009.
- f. Meningkatnya jumlah eksportir produk-produk hasil industri. Indikator keberhasilan ini ditandai dengan bertambahnya jumlah produsen sebanyak satu orang dari satu orang yang ditargetkan.

- g. Meningkatnya jalinan kemitraan usaha dan promosi perdagangan. Peningkatan ini terlihat dari beberapa indikator, yaitu terselenggaranya temu usaha antara eksportir dengan produsen komoditas ekspor, yang direncanakan hanya sekali dalam satu tahun, ternyata dapat dilaksanakan dua kali dalam setahun. Pertemuan tersebut memiliki arti penting dalam memperkuat jalinan kemitraan. Indikator keberhasilan lainnya adalah penyelenggaraan pameran produk ekspor yang mampu mempromosikan 12 jenis produk unggulan dari 3 produk unggulan yang direncanakan. Sedangkan misi dagang antar daerah guna meningkatnya jalinan kemitraan usaha dan promosi perdagangan, pada tahun ini memang tidak ditargetkan.
- h. Meningkatnya penguatan institusi pendukung pasar dan pengembangan informasi pasar. Indikator capaian sasaran ini terlihat dari terbentuknya Kelompok Usaha Bersama (KUB) PKL, hanya terbentuk 10 kelompok dari 20 kelompok yang ditargetkan. Meskipun terjadi penurunan tingkat capaian ada indikator yang melebihi target yaitu terlaksananya penataan sampel produk di *show room* terealisasi 12 jenis dari 10 jenis yang direncanakan dan tersusunnya laporan informasi perkembangan harga dan persediaan bahan kebutuhan pokok masyarakat, serta tersusunnya laporan informasi realisasi ekspor non migas sesuai dengan yang ditargetkan.
- i. Meningkatnya tertib niaga dan perlindungan konsumen. Peningkatan ini dikarenakan meningkatnya kesadaran hukum pengusaha, yang ditandai dengan peningkatan jumlah pengusaha yang memiliki SIUP sebanyak 738 pengusaha dari 350 pengusaha yang ditargetkan. Indikator lain yaitu keberhasilan pemantauan dan pengawasan barang yang beredar di pasaran yang terealisasi pada 12 pasar dari 10 pasar yang ditargetkan. Meskipun terjadi peningkatan capaian, namun masih terdapat indikator yang menunjukkan suatu permasalahan dari tahun ke tahun yang belum terpecahkan yaitu belum dipahaminya ketentuan UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen oleh sebagian besar produsen, pedagang dan konsumen. Sebab pada tahun 2009 hanya mampu menyertakan 100 orang dari 200 orang yang ditargetkan, untuk mengikuti sosialisasi UU Nomor 8 Tahun 1999.

Sedangkan untuk tahun 2010 capaian kinerja pada sektor industri dan perdagangan, adalah sebagai berikut:

- a. Sasaran terbangunnya fasilitas perdagangan yang tercermin pada indikator-indikator: (1) proporsi panjang jaringan jalan di Kabupaten Tegal pada tahun 2010 dalam kondisi baik, terealisasi 38% dari 39,22% yang ditargetkan; (2) rasio panjang jalan per jumlah kendaraan hanya terealisasi 0,003 dari target 0,54 target yang ditetapkan. Capaian tersebut diperoleh dari hasil perbandingan antara jumlah panjang jalan di Kabupaten Tegal sepanjang 773,64 km dengan jumlah kendaraan yang ada sejumlah 252.268 unit, yang terdiri atas kendaraan penumpang sejumlah 8.962 unit, kendaraan penumpang umum sejumlah 826 unit, bis/mikrobis sejumlah 45 unit, bis/mikrobis umum sejumlah 216 unit, mobil beban sejumlah 6.641 unit, mobil beban umum sejumlah 367 unit dan sepeda motor sejumlah 235.211 unit; (3) rasio izin trayek pada tahun 2010 terealisasi sangat rendah, yaitu 0,00004 dari 0,02 yang ditargetkan. Kondisi ini disebabkan pengguna angkutan umum belakangan ini beralih menggunakan kendaraan pribadi berupa sepeda motor, sehingga pengusaha kendaraan umum enggan untuk membuat izin trayek baru; (4) jumlah uji kir angkutan umum terealisasi melebihi target, yaitu sebanyak 5.282 buah dari 4.671 buah yang ditargetkan; (5) ketersediaan restoran (jenis, kelas, dan jumlah restoran) yang merupakan pendukung terbangunnya fasilitas perdagangan dan termasuk fasilitas perdagangan di bidang kuliner terealisasi sesuai dengan yang ditargetkan yaitu 80 buah; (6) ketersediaan penginapan (jenis, kelas, dan jumlah penginapan) terealisasi sebanyak 31 buah dari 10 buah yang ditargetkan; (7) jumlah terminal bus di Kabupaten Tegal pada tahun 2010 sebanyak 2 buah terminal sesuai yang ditargetkan, yaitu Terminal Bus Adiwerna dan Terminal Bus Slawi; (8) jumlah orang/barang yang terangkut angkutan umum terealisasi sebanyak 244.310 orang dari 832.827 orang yang ditargetkan; (9) jumlah orang/barang melalui terminal per tahun sebanyak 413.744 orang dari 832.827 orang yang ditargetkan; (10) jumlah arus penumpang angkutan umum realisasinya sama dengan jumlah orang/barang melalui terminal per tahun; dan (11) tumbuhnya lembaga pembiayaan beresiko

- yang pada tahun 2010 ditargetkan berdiri 1 lembaga, namun pada kenyataannya belum dapat direalisasikan.
- b. Tingkat capaian kinerja sasaran meningkatnya penanaman modal di Kabupaten Tegal. Capaian kinerja tersebut terukur dari indikator-indikator: jumlah investor berskala nasional yang masuk ke Kabupaten Tegal terealisasi sebanyak 2 investor dari 4 investor yang ditargetkan. Kendatipun hanya 2 investor yang menanamkan investasi, namun nilai investasinya jauh lebih besar dari yang ditargetkan, yaitu sebesar 106,8 milyar dari target yang ditetapkan sebesar 10 milyar. Hanya saja nilai investasi tersebut belum berdampak signifikan terhadap rasio daya serap tenaga kerja dan rasio penduduk yang bekerja. Mengingat rasio daya serap tenaga kerja baru sebesar 60% dari 83,9% yang diharapkan. Demikian halnya dengan rasio penduduk yang bekerja, dari target sebesar 82,9% terealisasi 70%. Indikator lain dari sasaran ini yang memenuhi target adalah angka partisipasi angkatan kerja, dan angka sengketa pengusaha dengan pekerja. Bahkan angka sengketa pengusaha dengan pekerja berhasil ditekan jumlah kasusnya, dari 26 kasus yang ditargetkan dapat diminimalisir menjadi 20 kasus yang terjadi di tahun 2010.
- c. Sasaran terwujudnya reformasi kebijakan bisnis yang bertujuan untuk menciptakan iklim bisnis yang kondusif. Indikator-indikator yang menjadi ukuran dari pencapaian sasaran tersebut adalah: (1) proses perizinan, yang ditarget memakan waktu paling lama 15 hari, mampu dipercepat cukup membutuhkan waktu 7 hari; (2) jumlah Perda yang mendukung iklim usaha yang telah disahkan pada tahun 2010 tercapai 100%, yaitu sebanyak 16 Perda dari 16 Perda yang ditargetkan, dan (3) jumlah dan macam pajak dan retribusi daerah yang dapat ditetapkan pada tahun 2010 hanya sebanyak 6 jenis dari 14 jenis yang diharapkan.
- d. Sasaran tumbuh dan berkembangnya formasi rumpun usaha. Indikatornya adalah terealisasinya koperasi aktif sebanyak 338 unit dari 314 unit yang ditargetkan, jumlah UKM nonBPR/LKMUKM yang ditargetkan sebanyak 256.960 unit, belum dapat dipastikan realisasinya, karena dari dinas yang berwenang maupun sumberdata yang ada, pada tahun 2010 jumlah UKM nonBPR/LKMUKM belum dapat disajikan. Indikator lainnya yang turut

memberikan kontribusi atas capaian kinerja sasaran adalah jumlah wisatawan mancanegara yang berkunjung ke Kabupaten Tegal, yaitu sebanyak 52 orang dari jumlah yang ditargetkan sebanyak 26 orang. Jumlah wisatawan mancanegara tersebut rupanya berbanding terbalik dengan jumlah kunjungan wisatawan nusantara, yang ditargetkan sebanyak 596.639 orang, terealisasi sebanyak 442.414 orang.

- e. Sasaran terwujudnya sistem insentif yang tercermin dari capaian dua indikator, yaitu realisasi bantuan modal kepada koperasi sebanyak 8 koperasi dari 10 koperasi yang ditargetkan, dan bantuan modal kepada UKM sebanyak 109 unit dari 60 unit yang di targetkan.
- f. Capaian kinerja sasaran terwujudnya pembenahan sistem produksi. Capaian sasaran ini rendah dikarenakan adanya unit-unit usaha yang belum ramah lingkungan. Sementara ini jenis unit usaha yang ramah lingkungan adalah pengecoran logam, dan sebagian kecil unit usaha batik. Sedangkan unit usaha kapur dan krom, dari sejumlah target yang ditetapkan pada tahun 2010 ternyata belum bisa direalisasikan. Demikian pula jenis usaha yang bersertifikat ISO, pada tahun 2010 hanya ada 2 unit yang mampu memperoleh sertifikat ISO dari 5 unit usaha yang ditargetkan.
- g. Tumbuhnya inisiasi klaster industri kreatif yang merupakan salah satu sasaran dari tujuan tumbuhnya industri kreatif. Indikator atas tercapainya sasaran ini adalah jumlah grup kesenian yang eksis sebanyak 29 grup dari 29 grup yang ditargetkan, jumlah kesenian yang dapat digunakan oleh masyarakat dalam mengekspresikan jiwa seni sebanyak 1 unit sesuai yang ditargetkan, dan jumlah klaster industri kreatif sebanyak 5 unit tercapai sesuai target.
- h. Sasaran meningkatnya perolehan HKI dengan indikator bertambahnya jenis produk IKM yang telah memiliki hak merek, hak paten dan hak desain pada tahun 2010 ini tidak ada target yang ditetapkan. Sasaran ini akan mulai digarap pada tahun anggaran 2012 hingga berakhir rentang waktu diberlakukannya RPJMD Kabupaten Tegal Tahun 2009-2014.

Kebijakan alokasi anggaran di sektor industri dan perdagangan dalam APBD tahun 2009 adalah sebesar 0,56%; 0,40% di tahun 2010; dan sebesar 0,004% di tahun 2011 dari total belanja APBD. Dari anggaran tersebut, pada

tahun 2009 sekitar 53,32% dialokasikan untuk belanja tidak langsung; 59,06% di tahun 2010; dan 55,79% di tahun 2011 yang hanya meliputi belanja pegawai dan sisanya berupa belanja langsung untuk berbagai macam program peningkatan sektor industri dan perdagangan. Sektor industri dan perdagangan juga menjadi sektor unggulan Kabupaten Tegal karena melihat kondisi sosial masyarakat Kabupaten Tegal dimana 0,62% pengusaha, 4,93% buruh industri, 6,42% pedagang, 0,82% pengrajin, maka Pemda juga perlu mengembangkan sektor ini dengan berupaya mengalokasikan anggaran dalam APBD lebih besar daripada saat ini karena perlu dukungan kebijakan dalam mengoptimalkan sektor industri dan perdagangan ini. Responden mengatakan bahwa iklim investasi di Kabupaten Tegal sangat kurang dan menurut isu yang berkembang banyak investor takut untuk masuk ke Kabupaten Tegal. Hal ini disebabkan mungkin karena biaya yang terlalu mahal, padahal dalam dokumen RPJMD dijelaskan bahwa Pemda akan memberikan/menjamin iklim investasi yang sehat, artinya bahwa seharusnya Pemda memberikan banyak kemudahan, seperti perizinan, akses untuk masuk, tidak membebani dengan biaya yang tidak jelas. Dengan demikian, sektor industri dan perdagangan ini perlu mendapatkan alokasi anggaran yang lebih besar dibandingkan alokasi saat ini atau paling tidak rasional dalam rangka meningkatkan iklim investasi yang kondusif dan daya saing global.

5.4.6 Sektor Pariwisata

Terdapat tiga obyek wisata alam di Kabupaten Tegal yaitu Obyek Wisata Air Panas Guci, Obyek Wisata Pantai Purwahamba Indah, dan Obyek Wisata Tirta Waduk Cacaban. Obyek wisata tersebut cukup menarik wisatawan untuk berkunjung, utamanya wisatawan domestik. Oleh karena itu, sektor pariwisata ini harus dapat dioptimalkan karena potensi dari sektor ini sebenarnya cukup besar sehingga dapat meningkatkan PAD Kabupaten Tegal.

Beberapa capaian dari sektor pariwisata adalah sebagai berikut:

- a. Meningkatnya obyek dan daya tarik wisata. Peningkatan dapat dicapai dikarenakan terpenuhinya rencana penyediaan sarana dan prasarana di Obyek Wisata Purwahamba Indah yang terealisasi 3 paket dari 2 paket yang ditargetkan dan Gua Lawet Balapulung terealisasi 2 paket obyek wisata baru

dari 1 paket yang ditargetkan. Penambahan sarana dan prasarana pada Obyek Wisata Guci, dan Obyek Wisata Cacaban terealisasi 100%. Sementara sarana dan media untuk menarik minat wisatawan melalui pengembangan *tourist information center* tidak ditargetkan pada tahun 2009.

- b. Meningkatnya jumlah kunjungan wisata. Keberhasilan tersebut, dikarenakan: (1) kunjungan wisata di Obyek Wisata Guci yang ditargetkan sebanyak 243.654 orang atau meningkat 1,8% dari tahun sebelumnya (239.346 orang) ternyata realisasinya menembus angka kunjungan sebanyak 251.178 orang atau meningkat 1,85%, (2) kunjungan wisata di Obyek Wisata Cacaban yang ditargetkan sebanyak 16.416 orang atau meningkat 0,5% dari tahun sebelumnya (16.335 orang) ternyata realisasinya melampaui target, yaitu sebanyak 36.790 orang atau meningkat 1,12%. (3) kunjungan wisata di Obyek Wisata Purwahamba Indah yang ditargetkan sebanyak 205.952 orang atau meningkat 1,8% dari tahun sebelumnya (202.311 orang) ternyata realisasinya sebanyak 206.134 orang atau meningkat 1,89%, (4) peningkatan PAD dari Obyek Wisata Guci yang ditargetkan meningkat 1,8% mampu terealisasi 1,802%, (5) PAD dari Obyek Wisata Waduk Cacaban yang ditargetkan meningkat sebesar 0,5% ternyata terealisasi sebesar 1,17% serta (6) dari Obyek Wisata Purwahamba Indah yang ditargetkan meningkat sebesar 1,8%, mampu terealisasi sebesar 2,12%.
- c. Minimnya daya dukung terhadap potensi wisata. Capaian tersebut menunjukkan tidak adanya aktivitas yang diselenggarakan untuk memenuhi daya dukung potensi wisata, seperti penyelenggaraan even pariwisata.
- d. Meningkatnya kualitas SDM bidang kepariwisataan melalui penyelenggaraan diklat bagi aparatur dan pengusaha pariwisata.

Kebijakan alokasi anggaran di sektor pariwisata dalam APBD tahun 2009 adalah sebesar 0,64%; 0,57% di tahun 2010; dan sebesar 0,39% di tahun 2011 dari total belanja APBD. Dari anggaran tersebut, pada tahun 2009 sekitar 39,98% dialokasikan untuk belanja tidak langsung; 44,98% di tahun 2010; dan 72,09% di tahun 2011 yang hanya meliputi belanja pegawai dan sisanya berupa belanja langsung untuk berbagai macam program peningkatan sektor pariwisata. Pada sektor pariwisata ini juga perlu mendapat perhatian yang serius dari Pemda karena

sektor ini juga mempunyai potensi yang cukup signifikan. Potensi obyek wisata ini masih terus digali guna meningkatkan PAD Kabupaten Tegal sehingga tidak bergantung lagi dengan DAU. Alokasi yang sangat kecil membuat Pemda akan mengalami banyak kendala dalam pengembangan obyek wisata tersebut. Oleh karena itu, harus dicarikan jalan keluar yang raealistis untuk mengoptimalkan potensi-potensi wisata tersebut.

Untuk mengalokasikan sumber daya sesuai dengan prioritas pemerintah di antaranya membelanjakan atas pertimbangan paling penting secara politik-efisiensi alokasi. Alokasi secara efisiensi merupakan kapasitas dalam mewujudkan prioritas melalui anggaran, yaitu: (1) mendistribusikan sumber daya atas dasar prioritas pemerintah dan efektivitas program, dan (2) mengalihkan sumber daya dari prioritas lama ke prioritas baru atau dari yang wilayah tidak produktif ke wilayah lebih produktif sesuai dengan tujuan pemerintah.

Sebagai kebijakan strategis dalam pengembangan perekonomian daerah dengan mengacu ketiga elemen dasar *public expenditure management* di atas, Elmi (2005; 4) mengemukakan bahwa atas dasar kewenangan dan fungsi pemerintah melaksanakan perannya agar bersesuaian dengan *social choice* dan kondisi perekonomian masyarakatnya. Dalam penerapan *public expenditure management* tersebut ada tujuan utama yang hendak dicapai yaitu sebagai suatu instrumen kebijakan, maka *public expenditure management* semestinya mengacu kepada pencapaian tujuan-tujuan kebijakan ekonomi seperti disiplin fiskal, pertumbuhan ekonomi dan pemerataan yang diarahkan melalui pengalokasian dana ke berbagai sektor pembangunan. Ketiga kebijakan tersebut efektifitas dan efisien penggunaan sumber dana-dana masyarakat dimaksud. Oleh karena itu, kunci keberhasilan dalam mewujudkan “*good public expenditure management*” mencakup: disiplin anggaran; alokasi dana harus secara konsisten dilaksanakan atas dasar *policy priorities*, dan manajemen operasional yang baik yaitu *minimizing cost per unit of output* dan pencapaian hasil sesuai dengan target (*output*) dan kualitas yang dikehendaki.

Alokasi sumber daya merupakan determinasi dari tujuan kebijakan, dimana arah dan kebijakan politik pemerintah akan tercermin pada dinamika pergerakan sumber daya ini. Ketepatan alokasi sumber daya akan memberikan

kekuatan kepada organisasi sektor publik, namun sebaliknya ketidaktepatan alokasi sumber daya akan berakibat menjadi bumerang di dalam mempertahankan eksistensi strategi.

Pemerintah Kabupaten Tegal mempunyai tugas yang sangat berat untuk mereformasi sistem pengalokasian anggaran dalam APBD karena porsi belanja yang pegawai dan belanja publik yang sangat timpang. Perlu keberanian dari pimpinan daerah untuk membuat kebijakan yang benar-benar dapat bermanfaat bagi masyarakat. Peningkatan PAD mutlak harus segera dilakukan dengan menggenjot potensi-potensi dari Kabupaten Tegal seperti sektor “pertiwi”. Hal ini akan mengurangi ketergantungan daerah terhadap DAU, sehingga nantinya Kabupaten Tegal akan menjadi daerah yang mandiri. Saat ini perlu dilakukan langkah-langkah strategis dalam sistem pengalokasian anggaran sehingga sumber daya yang ada dapat dimanfaatkan secara optimal. Peran serta masyarakat dan swasta juga sangat dibutuhkan dalam upaya pembangunan di segala bidang kehidupan masyarakat. Diharapkan pengalokasian anggaran dalam APBD akan tepat sasaran dalam upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pengalihan sumber daya dari yang tidak produktif ke potensi yang lebih produktif.

Terbangunnya suatu pemerintahan yang baik (*Good Governance*) menjadi prasyarat utama dalam pembangunan daerah. Penyelenggaraan pemerintahan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat harus dilakukan secara profesional dan proporsional. Dengan adanya efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan maka akan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada aparat pemerintah, yang pada akhirnya mendorong terwujudnya masyarakat Kabupaten Tegal yang mandiri dan demokratis.

Meningkatkan kapasitas kelembagaan Pemerintah Kabupaten Tegal untuk mendukung pelaksanaan *good governance* adalah upaya untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik yang didukung dengan peningkatan profesionalitas aparatur daerah, peningkatan kualitas pelayanan publik sesuai dengan standar mutu pelayanan yang berorientasi pada terciptanya kepuasan masyarakat, pengembangan sistem dan iklim demokrasi pada berbagai aspek kehidupan politik, peningkatan kemampuan dan kemandirian daerah dalam mendukung pembangunan daerah, penguatan kelembagaan lokal yang mampu

mengakomodasi tuntutan perubahan dan berperan aktif dalam pembangunan daerah, dan peningkatan hubungan kerja sama yang saling menguntungkan dengan berbagai pihak pada tingkat lokal, nasional, dan internasional. Selain itu, Pemerintah Kabupaten Tegal dapat mewujudkan keberhasilan otonomi daerah yang seimbang yang didukung oleh *stakeholders* dalam mempercepat kesejahteraan rakyat dan pelayanan umum. Itulah sebabnya, keberhasilan pelaksanaan tata pemerintahan yang baik sangat tergantung pada peran pemerintah, dunia usaha/swasta dan masyarakat sebagai tiga pilar utama *good governance*. Dalam rangka meningkatkan kapasitas kelembagaan, Pemerintah Kabupaten Tegal perlu melaksanakan kebijakan yang mengarah pada upaya mendorong peningkatan kualitas sumber daya aparatur baik eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang berbasis pada aspek mentalitas, intelektualitas, dan keahlian, yang didukung oleh lingkungan kerja yang kondusif untuk mewujudkan “budaya kerja mengabdikan pada masyarakat dengan ikhlas”. Suatu studi analisis alokasi efisiensi ini dapat dijadikan sebagai alat untuk memperbaiki sistem dalam pengalokasian anggaran APBD di masa yang akan datang dan dalam rangka mewujudkan *good governance* di Kabupaten Tegal.

BAB 6

SIMPULAN DAN SARAN

6.1 Simpulan

Berdasarkan pembahasan dan analisis yang telah disajikan pada bab sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa Kabupaten Tegal dalam pengalokasian APBD Tahun Anggaran 2009-2011 masih belum menggunakan pendekatan alokatif efisiensi terutama dalam mengalokasikan sumber daya untuk mengembangkan sektor-sektor prioritas dan strategis. Hal ini ditunjukkan masih minim dan kurangnya pengalokasian anggaran untuk sektor-sektor prioritas yang produktif, dan sebaliknya justru mengalokasikan anggaran pada sektor-sektor yang tidak produktif. Alokasi belanja daerah pada APBD Tahun 2009-2011 sebagian besar dialokasikan untuk belanja pegawai, sedangkan belanja untuk pelayanan publik masih sangat minim.

6.2 Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan simpulan yang telah dijelaskan sebelumnya, saran yang dapat diberikan oleh penulis adalah perlu adanya upaya dan komitmen bersama antara Pemda dan DPRD dalam pengalokasian anggaran pada APBD dengan pendekatan alokatif efisiensi. Untuk mengalokasikan sumber daya sesuai dengan prioritas pemerintah di antaranya membelanjakan atas pertimbangan paling penting secara alokatif efisiensi. Alokasi secara efisiensi merupakan kapasitas dalam mewujudkan prioritas melalui anggaran, yaitu: (1) mendistribusikan sumber daya atas dasar prioritas pemerintah dan efektivitas program, dan (2) mengalihkan sumber daya dari prioritas lama ke prioritas baru atau dari yang wilayah tidak produktif ke wilayah lebih produktif sesuai dengan tujuan pemerintah. Pengalokasian anggaran dalam APBD hendaknya tidak hanya mengakomodir sektor-sektor untuk pemenuhan kebutuhan dasar seperti pendidikan dan kesehatan, tetapi juga mengakomodir dan memfasilitasi sektor-sektor unggulan dan merupakan prioritas pembangunan seperti sektor “pertiwi” yang telah tertuang di RPJMD Kabupaten Tegal, sehingga potensi-potensi tersebut dapat didorong untuk meningkatkan kemandirian daerah. Keberanian

Kepala Daerah juga diperlukan untuk mereformasi aparturnya baik melalui peninjauan kembali terhadap struktur organisasi dan tata kerja yang sudah ada atau melalui analisis beban kerja yang matang sehingga akan terlihat sebenarnya berapa banyak kebutuhan tenaga aparatur di Kabupaten Tegal, sehingga efisiensi belanja pegawai dapat segera terealisasi.



DAFTAR REFERENSI

- Ariefianthy, Arty. (2006). *Implementasi Sistem Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada Pemerintah Kota - Studi Kasus pada Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Depok*. Jakarta
- Aristovnik, Aleksander and Seljak, Janko. (2009). *Performance Budgeting: Selected International Experiences and Some Lessons for Slovenia*. MPRA Paper No. 15499.
- Asmadewa, I. (2006). *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Keefektifan Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja (Survei pada Pemerintah Pusat)*. Thesis UGM.
- Bastian, Indra. (2006). *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*. Jakarta: Erlangga.
- Baswir, Revrison. (2000). *Akuntansi Pemerintahan Indonesia*. Yogyakarta: BPFE.
- Bird, Richard M. dan Francois Vaillancourt, ed. (2000). *Desentralisasi Fiskal di Negara-Negara Berkembang [Fiscal Decentralization in Developing Countries]* Diterjemahkan oleh Almizan Ulfa. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Boedianto, Akmal. (2010). *Hukum Pemerintahan Daerah, Pembentukan Perda APBD Partisipatif*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo.
- Bryson, John. M. (2003). *Perencanaan Strategis Bagi Organisasi Sosial, Yogyakarta: Cetakan VI, Mei; Judul Asli Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Fransisco, California: Jossey-Bass Inc.
- Chalid, Pheni. (2005). *Keuangan Daerah, Investasi, dan Desentralisasi*. cet. ke-1. Jakarta: Kemitraan Partnership.
- Darise, Nurlan. (2009). *Pengelolaan Keuangan Daerah: Pedoman untuk Eksekutif dan Legislatif, Rangkuman 7 Undang-undang, 30 Peraturan Pemerintah dan 15 Permendagri*. Jakarta: Indeks Jakarta.
- Devas, Nick, et. al. (1989). *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. Jakarta: UI-Press.

- Djunaedi, Achmad. (1995). Perencanaan Stratejik untuk Perkotaan: Belajar dari Pengalaman Negara Lain. *Jurnal PWK* Nomor 19/Juni, hal 20-25.
- Dwiyanto, Djoko. (2008). *Metode Kualitatif: Penerapannya dalam Penelitian*. www.inparametric.com
- Elmi, Bachrul. (2005). Peranan Aset Negara dalam Fiscal Sustainable Policy. *Jurnal Keuangan dan Moneter* Volume 8 Nomor 1, hal 36-42.
- Fateartmono, Sanni. (2007). *Analisis Proses Perencanaan dan Penyusunan Rencana Kerja Anggaran pada Kementerian Negara/Lembaga*. Jakarta.
- General Accounting Office. (1993). *Perfomanced Budgeting, State Experience and Implications for the Federal Government*. Washington D.C.: GAO/AFMD-93-41.
- Gordon, G.L. (1993). *Strategic Planning for Local Government International City*. Washington D.C.: County Management Association.
- Haryanto, Sahrudin, Arifuddin. (2007). *Akuntansi Sektor Publik*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Herbert, Leo et.al. (1987). *Accounting and Control for Governmental and Other Nonbusiness Organizations*. New York: McGraw Hill, Inc.
- Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons? Public Administration, Vol. 61 (Spring): 143-149*.
- Julnes, P. Del and M. Holzer. (2001). *Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations, An Empirical Study of Factor Affecting Adaptation and Implementation, Public Administration review, Vol 61 (6):693-701*.
- Koentjaraningrat. (1983). *Metode-metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta: Gramedia.
- Local Governance Support Program kerja sama dengan USAID. (2009). *Pengawasan DPRD terhadap Pelayanan Publik (Seri Penguatan Legislatif)*.
- Macleod, dkk. (2001). *Perencanaan Strategi dan Keuangan Terpadu*. Arlington, Virginia: The Nature Conservancy.
- Mardiasmo. (2002). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi.
- Mardiasmo. (2002). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Marzuki. (1989). *Metodologi Riset*. Yogyakarta: Penerbit BPFE.

- Moeloeng, Lexy J. (1994). *Metodologi Penelitian, Cetakan Kelima*. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Musa, Mohammad, dan Titi Nurfitri. (2005). *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Fajar Agung.
- Mutiatantri, Aria. (2008). *Analisis Proses Perencanaan dan Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Berbasis Kinerja pada Instansi Pemerintah (Studi Kasus pada Pusbangja LAPAN)*. Jakarta.
- Nazir, Moh. (1988). *Metode Penelitian*. Jakarta: PT Ghalia Indonesia.
- Neuman, W. Lawrence. (1997). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. USA: A. Viacom Company.
- Nisbet, J, J Watt. (1994). *Studi Kasus Sebuah Panduan Praktis*. Jakarta: Satya Wacana University Press dan PT Gramedia Widiarasaa Indonesia.
- Nordiawan, Deddi. (2008). *Akuntansi Sektor Publik*. Jakarta: Salemba Empat.
- Osborne, David dan Gaebler. (1992). *Reinventing Government*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Osborne, David dan Peter Plastrik. (2000). *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wira Usaha*, Edisi Terjemahan. Jakarta: Penerbit PPM.
- Prasetya, Irawan. (2007). *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-ilmu Sosial*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia.
- Rahayu, Sri. (2007). *Studi Fenomenologis terhadap Proses Penyusunan Anggaran Daerah (Bukti Empiris dari Satu Satuan Kerja Perangkat Daerah di Provinsi Jambi)*. Simposium Nasional Akuntansi X.
- Rasmihapsari, Fanni. (2008). *Analisis atas Proses Perencanaan Kegiatan dan Penyusunan Penganggaran pada Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia*. Jakarta.
- Sancoko, Bambang et.al. (2008). *Kajian terhadap Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja di Indonesia*. Jakarta: BPPK.
- Schick, Allen. (1999). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. World Bank Institute.
- Smith, N.I. (1994). *Down-to-Earth Strategic Planning*. Sydney: Prentice Hall.

- Soeprapto, Riyadi. (2003). Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Menuju Good Governance: FIA-UNIBRAW. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*-Vol IV, No. 1, September.
- Solikin, Akhmad. (2006). Penggabungan Laporan Keuangan dan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah: Perkembangan dan Permasalahan. *Jurnal Akuntansi Pemerintah* Vol. 2 No. 2 November 2006.
- Sugiono. (2002). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta.
- Suhirman, dkk. (2002). *Merancang Kebijakan Perizinan yang Pro Pasar dan Sensitif Kepentingan Publik: Studi Kasus Perizinan Ketenagakerjaan, Transportasi, dan Usaha Kecil Menengah di Kota Tasikmalaya dan Kota Bekasi*. PEG-USAID-BIGS.
- Suryabrata, S. (1992). *Metodologi Penelitian*. Jakarta: CV Rajawali.
- Sutrisno, Hadi. (1976). *Metodologi Riset, Jilid 1 dan 2*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Wasito, H. (1992). *Pengantar Metodologi Penelitian*. Jakarta: Gramedia.
- Wilopo. (2002). Improvisasi Manajemen Strategi Sektor Publik. *Jurnal Administrasi Negara*-Vol. III, No. I, September.
- Webb, Natalie J. And Candreva, Philip J. (2009). *Diagnosing Performance Management and Performanc Budgeting System: A case Study of The US Navy*. MPRA Paper, No. 14754 09 Maret 2009.
- Yani, Ahmad. (2004). *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

PEDOMAN WAWANCARA

No.	Garis Besar Pertanyaan	Sumber
I.	RPJMD dan APBD: a. Bagaimana sasaran pembangunan sesuai dengan RPJMD? b. Bagaimana arah kebijakan pembangunan TA 2009-2011 (strategi dan kebijakan)? c. Apa rencana program dan kegiatan dalam RPJMD untuk mewujudkan sasaran pembangunan Kabupaten Tegal? d. Apa saja prioritas pembangunan dalam APBD TA 2009-2011? e. Bagaimana siklus dan mekanisme penyusunan APBD? f. Apa saja urusan wajib dan pilihan Kabupaten Tegal?	Bappeda dan DPPKAD
II.	Struktur APBD TA 2009-2011: a. Bagaimana perkembangan pendapatan pada APBD TA 2009-2011? b. Bagaimana pengalokasian belanja dan pembiayaan dalam APBD TA 2009-2011? c. Bagaimana menentukan skala prioritas pengeluaran APBD TA 2009-2011? d. Berapa persentase anggaran sektor-sektor pembangunan pada APBD TA 2009-2011? e. Apakah dalam pengalokasian belanja di APBD sudah dengan pendekatan alokatif efisiensi? f. Apakah dalam pengalokasian anggaran tercipta <i>good public expenditure management</i> terutama pada konsistensi alokasi anggaran terhadap <i>policy priorities</i> ?	Bappeda dan DPPKAD
III.	Fungsi Budgeting DPRD: a. Bagaimana DPRD menjalankan fungsi budgetingnya dalam penyusunan APBD TA 2009-2011? b. Bagaimana mengaitkan RPJMD dengan pengalokasian anggaran dalam APBD TA 2009-2011? c. Bagaimana DPRD mengawal prioritas pembangunan dalam APBD dan bagaimana untuk menjaga tingkat efisiensinya? d. Apakah dalam pengalokasian anggaran tercipta <i>good public expenditure management</i> terutama pada konsistensi alokasi anggaran terhadap <i>policy priorities</i> ?	DPRD



TRANSKRIP WAWANCARA

Tanya: Bagaimana proses penyusunan APBD terkait dengan RPJMD? Apa saja prioritas-prioritas pembangunan Kabupaten Tegal yang terdapat dalam RPJMD yang merupakan terjemahan dari visi misi kepala daerah terpilih?

Jawab: RPJMD mengandung visi misi calon bupati waktu itu, kemudian diterjemahkan ke dalam RPJMD, RKPD, dan KUA-PPAS. RPJMD harus sinkron dengan program pemerintah pusat. Di pemerintah pusat, prioritas-prioritasnya meliputi pendidikan, kesehatan, kemiskinan, ketahanan pangan, dan sebagainya. Kabupaten Tegal juga harus searah dengan itu. Dalam dokumen perencanaan, prioritas tersebut tiap tahun hampir sama. Kemudian hanya programnya yang bisa berubah-ubah. Capain sampai dengan tahun 2014 100%, sedangkan tiap tahunnya berbeda yang pada akhirnya pada tahun terakhir masa RPJMD akan 100%. Untuk prioritas di APBD sendiri sebagian ada yang mengacu ke RPJMD, ada juga yg sebagian tergantung kondisi di lapangan. Tetapi pada dasarnya harus tetap mengacu pada dokumen perencanaan. Tahun 2010 dan 2011 prioritasnya masih pada membenah birokrasi. Dalam APBD yang paling utama adalah urusan wajib seperti pendidikan, kesehatan, pangan, kemudian reformasi birokrasi. Penerjemahan dari RPJMD harus menjadi acuan dan sepertinya sudah sesuai. Sebelum penyusunan RPJMD, terlebih dahulu diadakan Musrenbangda. Mulai tahun 2010, Musrenbangdes dialokasikan untuk setiap kecamatan mendapatkan alokasi 1 milyar pada tahun 2011, tetapi pada tahun 2012 nanti akan dibagi secara proporsional atau tidak sama rata, tergantung kondisi daerahnya seperti jumlah desa, luas wilayah, jumlah penduduk, dan sebagainya.

Tanya: Dalam Musrenbangdes, sejauh mana keterlibatan masyarakat?

Jawab: Dalam Musrenbangdes juga melibatkan masyarakat. Ketua RT, RW, dan tokoh masyarakat dilibatkan. Penentuan program itu juga harus dipadukan juga dengan program PNPM mandiri dan sebagainya. Bagi masyarakat desa, jalan-jalan antardesa itu baru prioritas untuk mereka.

Tanya: Bagaimana peran DPRD untuk mengawal program-program prioritas dalam penyusunan APBD?

Jawab: Dalam Musrenbangdes-kec anggota DPRD selalu mengawal. Dalam UU Nomor 24 tentang *bottom up* maka dalam penyusunan APBD harus memperhatikan arus bawah. DPRD juga mendokumentasikan hasil Musrenbangda. Kelemahannya adalah setiap anggota DPRD hanya mengawal sesuai dengan komisi yang membidangnya.

Tanya: Dalam penyusunan RAPBD, sebelumnya kan ada KUA-PPAS dimana itu merupakan domain dari Bappeda, sedangkan nanti tertuang dalam RAPBD yang merupakan domain dari DPPKAD, setelah itu dibahas dengan DPRD, bagaimana pembahasan pada saat itu?

Jawab: DPRD berkomitmen pada KUA-PPAS, tidak boleh menyimpang pada KUA-PPAS dan tidak boleh keluar judul baru. Ketika ada saving anggaran atau

didrop karena bukan sasaran prioritas maka hanya digunakan untuk saving, tidak boleh dibuat judul baru. Badan Anggaran biasanya merekomendasikan untuk mengurangi defisit itu atau surat bupati yg mendesak, atau arahan dari pusat untuk kegiatan pendampingan. Secara normatif untuk membuat judul baru juga tidak diperbolehkan, hanya bisa antarkegiatan. Kalau KUA-PPAS itu lebih bersifat global. Sedangkan PPAS merupakan rincian dari kegiatan. Tim Anggaran Pemda menyusun RAPBD berdasarkan KUA-PPAS. Untuk selanjutnya SKPD menyusun RKA SKPD.

Tanya: Sejauh mana DPRD mengawal RKPD ke KUA-PPAS?

Jawab: Sama saja. Dasarnya juga Musrenbangdes-kec dan RPJMD. Tidak akan jauh dari hal itu. Di PPAS juga ada keterangan mana yang hasil Musrenbangdes-kec dan lain sebagainya.

Tanya: Bisa dikatakan tidak mungkin ada intervensi dari DPRD dalam penyusunan KUA-PPAS?

Jawab: Saya tidak tahu. DPRD itu lembaga politis. Kalau misalnya ada lobi-lobi kita tidak tahun. Dalam satu tahun itu ada reses. Dalam reses misalnya ada yang menyampaikan masalah dalam pelayanan publik, pembahasan sebelum KUA-PPAS dapat memberikan masukan hasil reses DPRD. Kalau di luar itu misalkan ada *deal-deal* tertentu saya tidak tahu, karena bersifat nonteknis.

Tanya: Permendagri mengatur bagaimana dalam menyusun APBD, Permendagri menyarankan bahwa belanja langsung harus melebihi belanja tidak langsung, belanja modal juga harus lebih besar dari belanja barang/jasa. Sedangkan kenyataan di APBD Kabupaten Tegal sebaliknya, bagaimana masalah sebenarnya?

Jawab: Saya mengamati struktur APBD di beberapa daerah dan hampir semuanya seperti itu, Kalau di Kabupaten Tegal sendiri menurut saya karena jumlah pegawainya terlalu banyak, terutama guru. Ini merupakan bentuk kecelakaan kebijakan pusat, sudah banyak belanja aparatur, ditambah dengan adanya rekrutmen honorer besar-besaran, serta pengangkatan Sekdes. Hal itu akan lebih membebani APBD. SOTK di kita juga mengambil pola yg maksimal. Padahal masih memungkinkan untuk dirampingkan. Pada pandangan umum sering disuarakan untuk merampingkan SOTK, termasuk adanya moratorium PNS. Pegawai golongan 4 akan dipangkas, dengan adanya ini akan terdapat efisiensi 3-4 milyar, tetapi ada keinginan agar eselon 2 juga ada yang dikurangi, kemudian vadan juga dikurangi. Hal lain yang bisa dilakukan adalah mendorong peningkatan PAD, kalau tidak 50-50 atau 60-40 dari total pendapatan sudah sangat bagus. Tetapi untuk mengurangi belanja pegawai itu adalah hal yang sulit. Meski secara kuota penduduk masih kecil tetapi banyak yang tidak produktif.

Tanya: Bagaimana wacana pensiun dini?

Jawab: Mana ada yang mau pensiun dini, yang ada malah ingin diperpanjang.

Tanya: Terkait dengan program pemerintah pusat ditengah jalan, bagaimana kendalanya?

Jawab: Hal itu memang ada meskipun terdapat juga program yang bermanfaat untuk daerah, namun akan mengurangi dana lain karena harus ada dana pendampingan. Contoh DAK, karena juklak dan juknisnya sudah jelas, maka harus menjalankan proyek yang terkadang tidak sesuai dengan kebutuhan.

Tanya: DAK berarti merupakan dana yang tidak bisa diolah?

Jawab: Benar, juklak dan juknisnya sudah jelas, tidak boleh menyimpang dari juklak dan juknis.

Tanya: Sstruktur APBD juga sangat tergantung sekali dengan DAU, bahkan PADnya pun masih kecil sekali, hanya sekitar 7-8%, itu bisa dikatakan bahwa Kabupaten Tegal sangat tidak mandiri. Jadi jalan yang harus ditempuh adalah mengoptimalkan PAD itu. Dari program prioritas tersebut, apakah sudah menunjang untuk mengoptimalkan PAD itu? Contohnya tentang Perda untuk pariwisata?

Jawab: Saat ini sedang membahas Raperda pajak dan retribusi daerah. Jika terkait dengan pariwisata memang dalam pengelolaan obyek kurang optimal. Masih banyak terdapat kebocoran. Ada wacana malah lebih baik diswastakan saja jika memang itu lebih optimal. Belum lagi munculnya proyek-proyek mercusuar, termasuk Masjid Jami, *Rest Area* Klonengan, Terminal Adiwerna yang tidak termanfaatkan. Industri logam juga belum dioptimalkan. Sedangkan anggaran untuk mengembangkan sektor itu sangat minim. Justru malah menganggarkan proyek mercusuar yang tidak jelas manfaatnya.

Tanya: Pemilihan urusan wajib atau pilihan itu standar atau bisa terserah Pemda?

Jawab: Urusan itu sudah ditentukan oleh pusat. Sudah ada form-formnya, termasuk draf penyusunan APBD.

Tanya: Reformasi birokrasi hampir semua PNS arahnya ke remunerasi, apakah itu tidak akan menambah belanja aparatur?

Jawab: Sebenarnya reform itu arahnya bukan ke remunerasi. Karena pada dasarnya ke arah profesionalisme dalam bekerja. Pendapatan PNS di Kabupaten Tegal ini sebenarnya sudah sangat mencukupi. Apalagi para pejabatnya, termasuk fasilitas dan honor-honor tambahan. Sebenarnya pembahasannya sudah sangat alot, ditawarkan ada Tunjangan Perbaikan Penghasilan atau honor-honor itu yang dihapus. Tetapi eksekutif cenderung untuk dapat dua-duanya. Kalau yang saya pahami remunerasi itu diberikan untuk PNS yang ada di daerah terpencil atau ada analisa beban kerja.

Tanya: Bukankah DPRD punya kewenangan untuk menolak itu?

Jawab: Ada. cuma mungkin karna ada *deal-deal* tertentu antara eksekutif dan DPRD.

Kami juga mencoba komunikasi dengan DPR RI barangkali ada dana yang bisa dikucurkan untuk mengembangkan daerah.

Tanya: Melihat daerah lain juga sepertinya ada yang berhasil meskipun tidak mempunyai potensi. Bagaimana tanggapan Bapak?

Jawab: Di indramayu Pemda memberikan insentif kepada guru madrasah. Artinya itu merupakan keberanian kepala daerah untuk membuat kebijakan yang bisa bermanfaat untuk masyarakat. Coba bandingkan dengan Kabupaten Tegal. Sebenarnya juga bisa dengan dana yang ada dan terbatas, tinggal bagaimana keberanian kepala daerah untuk membuat kebijakan yang pro rakyat.

Tanya: Siapa yang mengawal keberlanjutan dari RPJMD apabila di tengah jalan ada pergantian pimpinan? Apa memungkinkan diganti semua visi misi dan turunannya?

Jawab: Siapapun penggantinya tidak boleh keluar dari dokumen perencanaan, tetapi hanya boleh menerjemahkan untuk merombak kegiatannya. Kelemahan di kita juga, seharusnya RAPBD dan lampirannya sudah bisa dipelajari DPRD sebelum dibahas, tetapi kenyataannya pada saat hari H baru diberikan. Karena eksekutif punya kewenangan jika DPRD tidak menyetujui maka disetujui APBD tahun lalu.

Tanya: Bukankah ada evaluasi tahun lalu?

Jawab: Sudah tetapi tetap seperti tahun-tahun sebelumnya, karena eksekutif selalu lebih pintar, apalagi jika ada *deal-deal* tertentu. Padahal secara keilmuan dan lain-lain DPRD kalah jauh dengan eksekutif, bahkan bintek setahun 5 kali pun mungkin masih belum bisa menandingi eksekutif. Terutama anggota yang tidak banyak bersuara, belum lagi banyak aspirasi yang banyak *dicut* oleh ketua DPRD karena masih model militer.

Tanya: Ada wacana eksekutif malas untuk memperbaharui Perda yang sudah using karena ada anggapan bahwa untuk memperbaharui Perda biayanya mahal. Apakah benar demikian?

Jawab: Wacana itu memang ada, karena mungkin oknum ada yang ingin memanfaatkan momen itu, misalnya untuk kunjungan kerja, dan sebagainya. Sehingga orang eksekutif yang lurus pun banyak yang akhirnya menjadi apatis. DPRD itu lembaga politis, ada yang idealis ada yang berlatar belakang tidak jelas. Padahal yang idealis sedikit, jadi tidak bisa melawan suara mayoritas. Terutama dengan adanya pemilu langsung ini, sedangkan biaya untuk menjadi anggota DPRD dengan penghasilannya tidak sebanding karena harus dipotong beberapa hal. Kalau seperti itu bagaimana kinerjanya. Bagaimana bisa memikirkan rancangan Perda untuk masyarakat, jadi sangat memungkinkan untuk terjadinya *money politic*. Belum lagi gaya hidup para anggota dewan yang gelamor yang akhirnya mencari jalan-jalan lain yang yang tidak diperbolehkan untuk menutup kehidupannya. Sehingga itu akan mempengaruhi kinerja. Sebenarnya yang paling memungkinkan itu adalah birokrasi melalui jabatan karir.

Tanya: Bukankah birokrasi itu juga terkadang tidak profesional?

Jawab: Benar, itu salah satu pengaruh dari pemilu langsung. Oleh karena itu, saya punya pemikiran agar kepala daerah dari pejabat karir saja, jangan dipilih langsung, karena para birokrat juga akhirnya akan bermain politik juga. Karena

kinerja sudah tidak menjadi tolak ukur lagi. Baperjakat juga hanya formalitas saja. Kontraktor bahkan juga bisa menentukan. Pada akhirnya *leadership* yang paling menentukan. Tetapi tentunya *leader* yang cerdas agar tidak mudah dibodohi oleh bawahannya.

Tanya: Bagaimana peran DPPKAD dalam penyusunan APBD?

Jawab: Peran secara kelembagaan, Kepala DPPKAD dalam hal ini sebagai Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), artinya mempunyai peran untuk mengalokasikan dan menentukan anggaran karena salah satu bagian dari TAPD itu sendiri selaku Ketua. TAPD merupakan bentukan dari eksekutif. Kalau kaitannya dengan pengalokasian anggaran, selama ini wewenangnya masih di Bappeda. Sedangkan pada saat penyusunan RKPD dan KUA-PPAS masih di Bappeda. Sehingga peran DPPKAD adalah hanya dalam penjabaran alokasi yang sudah ada. Penentuan alokasi dana untuk setiap kegiatan semuanya ada di Bappeda. Tetapi secara *de jure* DPPKAD masih berperan karena anggota TPAD, tetapi faktanya Bappeda dalam hal ini yang menentukan skala prioritas. Penjabaran atau detailnya berada di DPPKAD, tidak ada kewenangan untuk revisi. Sedangkan yang tertuang dalam RKA, revisinya merupakan kewenangan DPPKAD. RKA yang membuat SKPD, tetapi tetap diteliti oleh DPPKAD, meskipun secara normatif yang meneliti adalah TPAD. Dalam pengalokasian anggaran juga sebenarnya TPAD yang melakukan. Hanya SKPD yang membidangi *leading sector* jika dalam pengalokasian adalah Bappeda, sedangkan untuk penjabaran RKA ada di DPPKAD. Teorinya semua yang melakukan adalah TAPD, sedangkan pengalokasian dalam kegiatan prioritas adalah Bappeda. Intinya semua pengalokasian dalam kegiatan prioritas adalah Bappeda.

Tanya: Pada saat akan dibahas dengan DPRD, peran DPPKAD ada dimana?

Jawab: Fungsinya sama, hanya bersifat menjelaskan mana-mana saja program prioritas yang menjadi acuan oleh eksekutif. Apabila ada perubahan murni wewenang DPRD selaku pembahas. Kita hanya berargumentasi, karena banyak jug kegiatan- kegiatan setelah dianalisis oleh DPRD menjadi bertambah atau berkurang. DPRD hanya mendasari laporan dari hasil komisi untuk merevisi kegiatan- kegiatan yang sudah ada.

Tanya: Jika dalam RKPD, siapa yang mengawal sasaran-sasaran prioritas agar tetap diarahkan ke sana? Sejauh ini kawalan eksekutif, dalam hal ini DPPKAD bagaimana?

Jawab: Dalam pembahasan tetap berpedoman pada RKPD. Fungsinya sama dengan Bappeda, dalam mengawal tetap sesuai dengan RKPD, KUAPPAS, dan hasil musrenbang. Apabila DPRD ada yang akan mencoret, kita akan memberitahu, jadi bersifat rasionalitas saja. Contohnya pada kegiatan tertentu misalnya jumlahnya 300 juta, tetapi jika DPRD menganggap dengan 200 juta cukup maka akan terjadi adu argumentasi antara DPRD dengan SKPD.

Tanya: Jadi hanya menyangkut besaran saja?

Jawab: Iya hanya besaran saja, tetapi jika ada kegiatan nonprioritas masuk DPRD juga kadang mengkritisi. Karena riilnya anggaran yang diberikan kepada SKPD

adalah berdasarkan pagu anggaran, jadi kebalikannya. Artinya misalnya dinas pariwisata diberikan dana 600 juta, terserah dinas akan mengolah seperti apa, sehingga akhirnya kadang-kadang di luar prioritas. Kalau program mungkin semua ada, tetapi kalau prioritas mungkin ada yang tidak terpenuhi, jadi bersifat ego sektoral karena sangat tergantung dengan pagu anggaran yg ditetapkan oleh Bappeda. Ini yang riil terjadi. Secara normatif, seharusnya penyusunan anggaran itu dari RKPD, kemudian diturunkan menjadi kegiatan-kegiatan di KUAPPAS, selanjutnya baru menyusun prioritas. Tetapi realitanya SKPD sebelumnya diberikan pagu anggaran. Misalnya DPU dikasih sekian milyar, pertanian sekian milyar, SKPD kemudian menjabarkan sendiri. Hal ini untuk tahun 2012, tahun-tahun sebelumnya pernah mendasarkan pada prioritas, tetapi SKPD banyak yang protes karena dana terbatas juga, sehingga tidak tuntas, akhirnya solusinya pakai pagu anggaran. Padahal menurut saya pagu anggaran itu tidak tepat. Harusnya kombinasi di antara keduanya. Pagu anggaran boleh, tetapi tetap memperhatikan prioritas, sehingga menyusun APBD mempunyai visi dan misi yang jelas, jadi SKPD tidak seenaknya sendiri tanpa arahan. Saat ini SKPD hanya mengait-ngaitkan saja. Jadi semuanya menjadi kabur. Seolah-olah prioritas itu terkawal di SKPD tetapi secara riil tidak.

Tanya: Tindakan DPRD bagaimana? seperti tadi seolah-olah hanya menerima saja, apakah tidak ada semacam intervensi dari mereka?

Jawab: Kalau intervensi jelas ada dengan alasan menjalankan fungsi budgetingnya. Mereka kan lembaga politik.

Tanya: Kalau sudah seperti itu eksekutif bagaimana?

Jawab: Akhirnya terjadi kompromi politik, kadang eksekutif menerima dengan catatan melihat kondisi keuangan, kadang DPRD minta tinggi tetapi tetap eksekutif melihat kondisi keuangan daerah. Yang penting struktur APBD aman.

Tanya: Di Kabupaten Tegal sendiri sebenarnya prioritasnya apa saja?

Jawab: Kalau menurut saya dari visinya saja tidak jelas, apa sih Tegal gotong royong itu? Sehingga program dan turunannya tidak mungkin jelas. Visinya tidak bisa diukur. Tidak ada indikator sesuai dengan teori manajemen strategi. Sehingga dari pertanggungjawabannya semuanya seolah-olah bisa dipertanggung jawabkan. Karena ini merupakan visi kepala daerah jadi di bawah tinggal mengikutinya.

Tanya: Jadi sebenarnya menurut Bapak prioritas pembangunan Kabupaten Tegal itu sebenarnya apa?

Jawab: Kabupaten Tegal itu punya slogan “pertiwi”, sampai saat ini meski dibilang tidak berlaku tetapi tetap menjadi unggulan. Yang sangat disayangkan anggaran yang menuju ke situ sangat kurang. Mungkin baru di 2012 akan lebih baik karena jalan menuju ke objek rencananya akan diperlebar. Disediakan anggaran sekitar 8 milyar. Kalau tahun 2009-2011 sangat kecil. Pertanian ya hanya segitu-gitu saja, yang penting asal jalan. Realitanya kesejahteraan petani juga standar- standar saja.

Tanya: Setelah saya lihat struktur APBD, belanja pegawai mayoritas, sedangkan belanja publiknya sangat kecil. Bagaimana hal ini bisa terjadi:

Jawab: Menurut saya di daerah lain juga sama. Bukan masalah antara aparatur dengan publik. Karena belanja aparatur itu juga untuk kepentingan publik. Misalnya guru, itu kan akhirnya untuk publik juga, jadi aparatur tersebut juga untuk publik juga. Tetapi seharusnya dengan sumber daya sedikit itu dapat dioptimalkan, tidak dengan pemborosan anggaran.

Tanya: Bagaimana kaitannya dalam rangka peningkatan PAD, apa yang sudah dilakukan oleh DPPKAD?

Jawab: Iya harus diakui memang usaha ke arah sana sangat kurang, malah mungkin PAD tahun 2012 akan turun. Sepertinya PAD dari tahun ke tahun akan semakin turun karena tidak seimbang dengan kenaikan gaji pegawai. Riilnya selalu lebih besar kenaikan gaji pegawai. Kalau dibilang kesalahan pusat juga iya. Hampir semua kewenangan pemerintah diberikan ke Pemda kecuali lima urusan. Tetapi di sisi lain sektor keuangannya tidak seimbang, meski berangsur-angsur sudah dilimpahkan ke daerah misalnya PBB dan BPHTB. Di sisi lain ada yang aneh. Sebelumnya waktu masih wewenang pusat transaksi 15 juta sudah kena pajak, sedangkan begitu diserahkan ke daerah 60 juta baru kena pajak. Kalau di Jakarta mungkin tidak masalah, tetapi kalau di daerah transaksi yang seperti itu kan jarang.

Tanya: Selain dari itu, misalnya di sektor pariwisata, sebenarnya apakah Pemda pernah melakukan kajian untuk menghitung potensi pariwisata di Kabupaten Tegal itu berapa? Kemudian di sektor industri, apakah pernah juga melakukan kajian seperti itu?

Jawab: Kalau di Bappeda, kajian semacam itu mungkin tidak kurang-kurang. Kalau menurut saya sendiri terus terang tidak tahu. Tetapi di tahun 2012 setahu saya ada kajian untuk potensi pariwisata, parkir, dan redistribusi pasar.

Tanya: Untuk sektor industri itu sendiri setahu saya ada wacana BPPT akan masuk untuk mengembangkan industri berbasis teknologi, salah satunya industri logam di Kabupaten Tegal yang notabene masih tradisional. Bagaimana tanggapan Bapak?

Jawab: Kalau itu soal budaya. Kalau sudah biasa tradisional sangat susah untuk dialihkan ke teknologi karena merasa sudah nyaman. Dengan adanya teknologi mereka harus belajar lagi, perlu tambahan investasi, kemudian belum budaya santainya, meskipun dari segi keamanan masih mengkhawatirkan. Bahkan sudah disiapkan lahanpun masih susah juga.

Tanya: Mengenai regulasi apa juga belum mengatur untuk melindungi para pengusaha? Ada tidak usaha untuk mengatur semacam itu?

Jawab: Setahu saya regulasi semacam itu masih belum ada, tetapi saya tidak tahu persis di perindustrian bagaimana. Sepanjang yang saya tahu mekanisme belum berjalan.

Tanya: Dari segi pendanaan kenapa juga sangat minim?

Jawab: Kalau soal pendanaan itu memang semuanya serba tanggung, semua ditangani tetapi tidak selesai, jadi tidak fokus sama sekali.

Tanya: Proyek-proyek mercusuar bagaimana kelanjutannya?

Jawab: Saya sendiri waktu itu juga mengkritisi. Seharusnya kita harus melihat perkembangannya dulu, baru memfasilitasi, bukan buat fasilitas dulu yang terlalu besar, tetapi justru manfaatnya malah tidak ada. Mungkin di Kabupaten Tegal hanya cukup butuh pangkalan dan beberapa ruko saja, jangan terminal yang akhirnya nganggur tidak terpakai.

Tanya: Faktornya apa kok bisa tetap dilakukan?

Jawab: Mungkin Bappeda saat itu kurang control. Sebenarnya mungkin pimpinan jika dijelaskan akan mengikuti, mungkin eksekutif kurang bisa menjabarkan keinginan pimpinan.

Tanya: Atau mungkin ada intervensi dari DPRD atau dari yang lain?

Jawab: Di pembahasan memang ada, tetapi itu usulan dari eksekutif, jadi mungkin kajiannya yang kurang valid. Jadi sangat disayangkan sekali, sudah balanja publiknya kecil, tetapi justru untuk membangun proyek yang tidak ada manfaatnya. Bahkan ada proyek yang hampir hilang sama sekali, yaitu proyek pembangunan lintas balap di Obyek Wisata Waduk Cacaban. Hal itu terjadi karena terkena longsor, padahal sebenarnya ada obyek lain yg lebih potensial yaitu di Purwahamba karena letaknya di Pantura. DED menjelaskan bahwa sebenarnya butuh 40 milyar untuk membuat itu, tetapi dipaksakan hanya dengan 6 milyar.

Tanya: Bagaimana menjaga efisiensi dalam pengalokasian APBD?

Jawab: Sampai saat ini kita tidak mempunyai standar analisis belanja, jadi hanya dialog saja. Misalnya honor kegiatan yang seharusnya cuma 3 bulan tetapi dilokasikan 6 bulan. Hanya itu yang paling kita kritisi. Jadi hanya berdasarkan rasionalisasi saja. Tetapi kalau hanya itu sebenarnya juga tidak bisa dikatakan efisiensi, karena dana lebihnya dipindah ke perjalanan dinas dan ATK, jadi tidak bisa dikatakan efisiensi. Kadang hanya pindah lokasi saja. Kalau menurut saya seharusnya dana sisa itu menjadi dana simpan. Jadi menjadi saving, tidak digunakan ke arah yang sifatnya sama.

Tanya: Mengapa tidak diarahkan ke pelayanan publik?

Jawab: DPPKAD tidak mempunyai kewenangan untuk saving, harusnya Bappeda bisa melakukan itu pada saat penetapan pagu anggaran.

Tanya: Berarti ini *top down*?

Jawab: Sebenarnya kalau kita mau jujur, tiap tahun itu kegiatan di SKPD sama, angkanyapun tidak berbeda jauh.

Tanya: Kalau LAKIP digunakan untuk apa?

Jawab: Mungkin hasil evaluasi tidak benar-benar dijadikan bahan untuk perbaikan, karena hampir tiap tahun sama. Misalnya untuk pariwisata sifatnya juga sama, hanya berubah-ubah lokasi saja. Tetapi sebenarnya biaya untuk rutinlah yang lebih banyak, kecuali jika ada mega proyek. Kami mewacanakan nanti akan ada bedah APBD untuk mengkritisi APBD, melihat efisiensinya, perhitungannya bagaimana dengan melibatkan masyarakat, akademisi, dan pihak-pihak yang terkait.

Tanya: Di Jembrana sendiri juga bisa dengan hanya efisiensi saja, mengapa Kabupaten Tegal tidak bisa?

Jawab: Kalau akan seperti itu sebenarnya harus melihat kesejahteraan pegawai juga tetapi yang rasional. Pola pikirnya jangan perjalanan dinas untuk meningkatkan kesejahteraan, ATK dan sebagainya, tetapi untuk kasus ini harus dihitung kembali sehingga pegawainya tidak mencari-cari jalan yang tidak diperkenankan.

Tanya: Jadi sebenarnya efisiensi itu bisa dilakukan?

Jawab: Sebenarnya bisa, yang pertama adalah memperbaiki visi agar terukur, tidak usah muluk-muluk. Jangan menggunakan bahasa yang kabur yang hanya hasil pemikiran sesaat saja.

Tanya: Apakah ada usaha untuk memanfaatkan proyek yang sudah ada tetapi terbengkalai? Misalnya merelokasi PKL yang di Pasar Adiwerna ke Terminal Adiwerna?

Jawab: Jadi begini, Pemda memang dalam hal ini kurang preventif, ketika PKL muncul dibiarkan saja, jadi mereka dengan sengaja membiarkan PKL itu tumbuh sehingga nanti ada tambahan anggaran untuk mengatasi masalah-masalah itu. Mereka menganggap jika ada tambahan anggaran berarti ada tambahan kesejahteraan, karena berarti bisa dapat honor dan sebagainya. Jadi kalau kesejahteraan tidak diperbaiki maka akan terjadi seperti ini terus. Sistemnya memang harus diubah, sehingga pegawai ada jiwa preventifnya.

Tanya: Apakah pernah menghitung kesejahteraan dengan dana efisiensi?

Jawab: Itu sebenarnya seperti lingkaran setan. Akan menyejahterakan dengan TPP tetapi dengan kondisi organisasi yang masih gemuk juga akhirnya akan menambah belanja pegawai yang sudah sangat tinggi. Akan disamaratakan nantinya pegawai yang malas akan keenakan. Jadi semua ini tergantung komitmen kepala daerah. Tetapi tentunya yang mempunyai kecerdasan, sehingga tidak seperti yang terjadi di Garut. Beliau tidak merangkul pegawainya. Ingin mengubah tetapi tidak mempunyai kecerdasan. Menurut saya yang kondisinya hamper sama dengan Kabupaten Tegal tetapi berhasil adalah Kabupaten Purbalingga. Itu hanya faktor kepala daerah yang berani, berkomitmen untuk memajukan masyarakatnya, dan cerdas.

Tanya: Bagaimana peran DPRD dalam mengawal RPJMD?

Jawab: DPRD lebih mengedepankan konstituennya, tidak memperhatikan prioritas pembangunan. Oleh karena itu, sering ada daerah, jalan, atau gang yang bagus, itu pasti ada campur tangan DPRD yang lebih mengedepankan konstituen.

Tanya: Prioritas pembangunan dalam dokumen perencanaan pada dasarnya hampir tiap tahun sama, tetapi yang tertuang di APBD terutama untuk prioritas pembangunan porsi sangat sedikit, karena memang anggaran untuk pelayanan publik sangat sedikit, lebih banyak ke belanja pegawai. Sedangkan porsi PAD di APBD juga sangat kecil, sehingga bisa dikatakan Kabupaten Tegal belum mandiri. Bagaimana pengalokasian dalam APBD terkait dengan prioritas-prioritas pembangunan itu? Sudah tepat atau bagaimana?

Jawab: Jadi riilnya antara perencanaan dan implementasi merupakan sesuatu yang terpisah, kita tidak konsisten dengan dokumen perencanaan yang telah kita sepakati bersama. Masing-masing mempunyai kepentingan, baik eksekutif, legislatif, terutama elit. Apalagi untuk bantuan sosial (bansos) atau bantuan kepada yang tidak berhak, misalnya pemberian bansos kepada hafidz dan hafidzoh, imam rowatib pada saat momen-momen tertentu. Padahal jika dari awal sudah dijalankan nantinya akan susah melepaskannya. Sebenarnya hal itu sangat bertentangan dengan Permendagri yang mengatur penyaluran bansos, dimana bansos itu tidak boleh berturut-turut diberikan pada hal yang sama dan harus selektif. Kita melihat dokumen perencanaan hanya sebagai pengantar saja. Hanya dikait-kaitkan dengan dokumen perencanaan yang tertinggi. Mungkin bisa dilihat di APBD ada berapa persen yang mencerminkan prioritas-prioritas itu.

Tanya: Bagaimana prioritas pembangunan Kabupaten Tegal yang dikenal dengan “pertiwi”

Jawab: Itu sudah era lama, sekarang sudah baru.

Tanya: Maksud dari visi misi Kabupaten Tegal sebenarnya apa?.

Jawab: Itu sebenarnya visi Bapak Agus Riyanto sebelum menjadi bupati terpilih. Kita juga menanyakan hal yg sama. Gotong royong itu ruhnya atau tujuan yang ingin dicapai. Kata beliau ruh dan alat. Akhirnya disimpulkan bahwa Tegal gotong royong adalah *good governance* karena terdiri atas tiga pilar yaitu birokrasi, swasta, dan publik . Harusnya visi itu mimpi yang bisa diukur. Padahal pada waktu itu visi itu sudah dikonsultasikan ke salah satu Perguruan Tinggi Negeri.

Tanya: Bagaimana dengan PAD? Bagaimana alokasi anggaran untuk mendukung potensi PAD?

Jawab: Tidak usah muluk-muluk, PAD 10% dari total penerimaan aja sudah bagus. Banyak sekali Perda-perda yang sudah usang, misalnya Perda PBB dan redistribusi sepeda motor. Padahal riil di lapangan tidak sesuai dengan Perda. Itu sebenarnya tugas DPPKAD untuk menggali potensi-potensi itu, sudah berkali-kali disana ada program untuk memetakan potensi, banyak kajian dengan konsultan tapi hasilnya tidak jelas, dokumennya ada tetapi tidak ditindaklanjuti. Meskipun legislatif tidak punya tenaga ahli, tetapi DPRD juga mempunyai kewenangan

merekomendasikan untuk menggali potensi itu. Kalau menurut saya, jika memang tidak bisa mengelola lebih baik dipihakketigakan saja. Ada tiga potensi wisata yg besar yaitu Guci, Purin dan Cacaban. Tetapi masalahnya elitnya itu masih belum berani dan sebenarnya timbul pertanyaan dari belum beraninya itu, apakah ada sesuatu dibalik itu dan lain-lain. Sebenarnya ada potensi lain juga seperti wisata religi dan kuliner yang bisa dikerjasamakan dengan paket perjalanan pada biro perjalanan. Kalau itu digarap dan promosinya bagus, pasti akan bagus hasilnya. Jika dipihakketigakan juga pasti banyak yang tertarik dan nanti mereka juga akan menghitung secara cermat. Buktinya di Lamongan juga berhasil untuk wisata pantainya. Saya berkeyakinan jika dipihakketigakan pasti akan lebih optimal. Kebocoran juga akan berkurang, kebocoran kecil misalnya, ada teman PNS yang masuk obyek wisata kadang tidak bayar, kalau dipihakketigakan siapapun orangnya kan harus bayar.

Tanya: Ada sentilan mengenai Perda-perda yang masih usang dan ada yg mengatakan bahwa biaya yang dikeluarkan untuk membuat Perda itu tidak sebanding dengan apa yang didapatkan, apa benar?

Jawab: Sebenarnya itu wacana yang sangat dangkal, memang benar ada beberapa anggota DPRD yang mungkin minta jatah kunjungan kerja (kunker) dan lain-lain. Dalam pembahasan misalnya kalau tidak ada kunker akhirnya tidak dilanjutkan. Padahal di Sekretariat Dewan sudah ada dana untuk studi banding. Karena menurut saya menjadi anggota DPRD atau PNS adalah pilihan, jadi seharusnya mereka tidak usah mencari-cari seperti itu. Intinya sebenarnya pendapatan bisa digenjut dan bisa menembus sampe 10% termasuk dengan mengefisienkan belanja dengan menggunakan belanja itu tepat sasaran dan benar-benar mendukung target-target yang prioritas. Coba lihat daerah-daerah lain paling juga hanya 10%. Purbalingga juga tidak besar PADnya, hanya karena faktor kepemimpinan saja. Tinggal bagaimana kita menindaklanjuti. Perda yg perlu direvisi, pihak ketiga, dan sebagainya. Terkadang investor juga merasa takut, entah itu karena ongkosnya terlalu mahal atau hal lain. Padahal jika dilihat dalam dokumen RPJMD terdapat program untuk menjamin iklim investasi yang sehat, mempermudah izin, dan tidak membebani dengan pungutan yang tidak jelas, tetapi mungkin masih ada oknum-oknum yang nakal.

Tanya: Bagaimana dengan potensi RSUD? Bukankah mempunyai potensi yang paling besar?

Jawab: RSUD sangat besar pemasukannya, 35-40 milyar pendapatannya. Tetapi RSUD itu kan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD), jadi hanya bisa digunakan untuk operasional RSUD. Keluar masuknya hanya ke RSUD saja. Kritik saya untuk RSUD adalah sebenarnya pemasukan boleh kembali ke sana tetapi seharusnya ada peningkatan kualitas. Kenapa masih kalah dengan pelayanan di RS swasta, padahal pegawainya juga sudah digaji oleh negara. Kenapa diswasta bisa senyum di RSUD tidak bisa. Apa karena kurang sejahtera. Padahal sudah ada uang (kesejahteraan profesi) jahpro. Jadi, seharusnya RSUD bisa memutar pemasukan tersebut lebih baik lg. Seharusnya pemasukan itu sebagian untuk investasi, tidak dihabiskan untuk jahpro, misalnya pembelian CT Scan. Sehingga sekarang malah banyak pasien yang lari ke RSUD daerah sebelah. Itu harus

dilihat kembali, mereka ke RSUD sebelah karena kurang nyaman atau memang faktor lain seperti kedekatan. Beberapa kali sudah saya katakan, pasien kadangkala justru lari ke RS Kardinah, kemarin ada evaluasi jam kerja saya tanya “kalau sampai persentase yg ke Kardinah itu cukup besar, harus dievaluasi jangan-jangan kinerja RSUD tidak bagus. Tapi kalau kecil persentasenya itu mungkin lain persoalan, bisa saja karena lokasi tempat tinggal pasien. Tetapi kalau orang bilang malas karena RSUD Soesilo tidak nyaman berarti harus dibenahi manajemen. Sekarang orang yang berada cenderung lari ke Rumah Sakit Islam (RSI) karena di sana lebih nyaman. Silahkan Anda bisa cek sendiri. Perindustrian juga belum punya *chemistry*, jadi kalo Pemda tidak ikut ngatur justru malah jalan, sedangkan kalau ikut ngatur justru malah tidak jalan, dengan kata lain Pemda membuat kondisi tambah semrawut. Misalnya sesama pengusaha baut itu saling bunuh karena tidak diatur oleh Pemda, seharusnya harganya diatur sehingga melindungi pengusaha yang kecil. Bagaimana peran pemerintah seharusnya supaya pengusaha kecil tidak tergusur? Seharusnya kan dikumpulkan, dibentuk koperasi atau apa supaya harganya standar, sehingga tumbuh berkembang bersama. Apakah itu sudah dilakukan teman-teman di SKPD yg membidangi atau belum? Banyak produk-produk kita yang sedang memperjuangkan untuk mempunyai merk sendiri. HKInya seharusnya didorong, demikian juga seperti kuliner laik sehat harusnya didorong? Terkadang memang tidak ada sinergi. Jadi saya pikir tidak hanya PAD, kalau PAD itu hanya muncul di atas kertas di struktur APBD. Ada hal lain yang mendorong PAD menjadi tinggi. Ketika masyarakatnya dibangkitkan untuk berusaha, pasti ada pemasukan ke daerah. Tetapi jangan baru mulai terus dituntut harus memberikan pemasukan, itu tidak benar. Biarkan mereka tumbuh subur nanti digiring ke arah sana.

Tanya: Mungkin begini Pak, arahnya bagaimana kita membuat struktur APBD atau anggaran yang kira-kira dapat mencapai sasaran prioritas. Kalau tidak kelihatan kan sebenarnya susah juga, misalnya yang potensial di sini, tetapi yang dibangun justru yang tidak terlalu potensial. Benar Pak?

Jawab: Akan membangun Guci, semestinya peran DPU kan ada di situ. Seharusnya jalan itu diperlebar biar bus bisa masuk ke sana. Tapi tidak tahu DPUnya membangunnya ke mana. Tetapi ya itu tadi, bisa jadi benar menentukan prioritas di tempat yang lain yang barangkali sudah hancur lebur ya tidak masalah. Sektor kesehatan, peran DPU juga ada. Untuk menurunkan angka kematian bayi, peran DPU juga ada. Kalau memang ada daerah terpencil mengapa DPU tidak intervensi ke sana dan memang belum ada jalan penghubung akhirnya banyak yang mati, tidak tertolong karena hanya mengandalkan dukun bayi. Dan kesadaran seperti itu dan pemahaman terhadap sinergi antarSKPD itu memang masih kurang. Tetapi itu juga kesalahan Bappeda, Bappeda yang semestinya berperan sebagai oli/pelumas yang bisa mencairkan antarSKPD, peran itu belum dilaksanakan secara maksimal. Jadi kalau menyusun anggaran juga hanya sekedar menambah dan mengurangi. Saya tidak tertarik ketika membahas anggaran karena tidak melihat dokumen perencanaan, mana kegiatan yang pas, ini harus *dipush* lebih besar karena alasan apa. Itu yang belum ada.

Tanya: Berarti hanya sekedar rutinitas saja ya Pak?

Jawab: Apa memang anggaran kita habis di rutinitas saya tidak tahu. Memang pernah saya menghitung, untuk intervensi rutinitas saja sudah mepet. Rutinitas dalam artian begini, ada yang administrasi kantor atau apapun supaya SKPD tetap *survive* (air, listrik, dan lain-lain), ada juga pekerjaan/tugas-tugas pokok dan fungsinya (tupoksi) yang memang tidak berdampak kepada masyarakat. Contohnya di bagian pemerintah yang menyusun RKPJ itu kan wajib, mau tidak mau bupati harus menyusun itu. Untuk yang mengintervensi hal-hal seperti itu sudah memakan uang yang cukup banyak. Saya pernah merekap sampai hanya tinggal berapa milyar yg bisa dipakai untuk kegiatan-kegiatan yang prioritas. Itupun prioritas yang tidak dilihat lagi dan tidak difokuskan. Kita kan mempunyai proyek-proyek yang mercusuar yang tidak jelas dan sampai sekarang belum tuntas.

Tanya: Kalaupun sudah tuntas, manfaatnya belum kelihatan?

Jawab: Tetapi lebih baik dituntaskan daripada setengah hati. Saya pernah katakan di Pemilu I ada sekian proyek yang mengambang, Kepala Bappedanya sudah ngotot, akhirnya saya bongkar satu-satu. Ada yang tidak perlu dilanjut, ada yang harus dilanjut meskipun bertahap, ada yang harus segera diselesaikan. Contohnya pembangunan lintasan *road race* di Cacaban, itu kan pekerjaan sia-sia. Orang itu masih bantaran waduk.

Tanya: Itu tidak ada kajian atau bagaimana? Bagaimana dengan Terminal Adiwerna?

Jawab: Saya tidak tahu, kalau Terminal Adiwerna itu alasannya saya dengar-dengar menganalogikan kemacetan yang ada di Banjaran dengan organ tubuh kita. Seseorang sakit kepala, itu yang disuntik tidak kepalanya. Jadi kemacetan yang ada di Banjaran, bukan Banjarannya yang ditata tapi bagaimana supaya mengalihkan dibuatlah terminal itu. Tetapi ternyata tidak, ternyata suntikannya memang harus di kepala, harus langsung tepat sasaran. Kalau bisa di kepala kenapa harus di bagian lain. Ketika sudah begitu kan mau diapakan, mau dimanfaatkan pun tidak. Kenapa kita tidak membuat skenario baru lagi? Di sepanjang Banjaran kan ada orang-orang jualan barang bekas dan itu lama-lama pasti akan mengganggu lalu lintas, kenapa tidak dilakukan pendekatan seperti yang dilakukan oleh Joko Widodo (Bupati Solo) ketika merelokasi pasar tradisional, di samping dia melakukan tatap muka informal 84 kali, dia tidak kenal lelah. Demikian juga yang seharusnya dilakukan di sini. Mau tidak penjual direlokasi ke terminal? Walaupun nanti terminalnya hidup ya tidak masalah, tapi kan disitu termanfaatkan. Daripada di sana bikin tambah ruwet. Ini salah satunya, saya yakin bisa terealisasi asal dibangun komunikasi yang baik. Mereka kan punya paguyuban.

Tanya: Memang disitu punya paguyuban?

Jawab: Punya, terus tempo hari di Klonengan (*rest area*), tidak tahu itu maksudnya apa di sana.

Tanya: Itu usul dari mana? Ide dari siapa? Eksekutif dari atas atau dari bawah?

Jawab: Dari atas, pokoknya sendiko dawuh. Tetapi kajiannya tidak tahu. Kalau memang layak ya bisa saja.

Tanya: Bagaimana jalan lingkar yang di depan Masjid Jami dan GBN? Itu semangatnya apa?

Jawab: Harapannya kan GBN menjadi daya tarik, orang yang lewat sudah terlanjur melewati tikungan akhirnya bablas. Karena ada Jalingkos mungkin, padahal itu akhirnya beban kita. Jalan itu kan jalan nasional, ketika kita ngutak-atik itu menjadi tanggung jawab kita. Pemeliharaannya jadi kita akhirnya.

Tanya: Jalingkos memang harus diselesaikan dan perlu ya Pak?

Jawab: Kalau Si saya tidak tahu perlu atau tidak. Orang arusnya belum begitu padat. Tetapi saya pikir karena sudah terlanjur ya insyaAllah berdampak positif, ketika akses itu jalan kan mudah-mudahan tumbuh ekonomi-ekonomi baru di sana. Saya pikir baguslah. *Rest area* akhirnya kacau balau, terus muncul inisiatif bagaimana kalau dibikin pasar Dupan (Dunia masa depan). Karen dunia masa depan ya akhirnya tidak tercapai-capai. Akhirnya memanggil pedagang-pedagang yang model tegal gubukan, tapi sekarang sudah surut lagi, sudah tidak ada petilasannya. Itu kan juga pembangunannya langsung dibuat kios-kios, kenapa tidak membuat masjid dulu. Orang kan butuh istirahat, namanya juga *rest area*, kenapa yang dibangun bukan masjid dulu yang besar, bersih, dikelola dengan baik, dan takmirnya beres. Jadi kan nanti ada orang singgah, setelah banyak orang singgah baru direspon dengan adanya ruko-ruko. Perdagangan masih santai dulu, yang penting punya daya tarik dulu, masjidnya itu membuat orang terpesona dan kerasan ke sana. Ini tidak, masjidnya seadanya dan tidak begitu menarik. *Rest area* juga mau dibangun di Terminal Yamansari, tidak tahu jadi atau tidak. Menurut saya jika belum terjadi ya ditangguhkan saja, kenapa tidak membuat STA saja. Terminal agribisnis yang ada di Tuwel sana, sehingga hasil-hasil hortikultura yang dari atas sana tidak cepat busuk dan dipasarkan dengan harga yang layak ketimbang harus dilarikan ke Pemalang atau ke Cirebon. Nilainya kan jatuh. Kalau punya STA bisa berbeda, seperti di Mantung kan jadi lebih bagus. Dilihat masyarakat di atas kan lebih bagus, itu sudah ada lahannya. Ada banyak pemain di sana, jika ada tanda-tanda mau dibangun STA itu sudah pada beli tanah, nanti dijual dengan harga yang berlipat-lipat. Sudah ada broker-broker terus nantinya akan menjual dengan harga yang berlipat-lipat. Dibangun Masjid Jami sudah berapa milyar itu. Hasilnya hanya seperti itu. Tampilan mukanya itu bagus, coba di dalam gedung. Sekali-kali dipotret jangan-jangan sudah pada bocor. Proyek-proyek besar seperti itu akhirnya mengganggu tujuan awal, karena tidak menuntaskan proyek itu akan menarik perhatian masyarakat. Syukurnya masyarakat tidak mengerti dokumen perencanaan, jadi akhirnya konsentrasi hanya pada proyek-proyek yang besar. Ini pemerintah mau bangun apa lagi, kok tidak selesai-selesai. Ketika itu dituntaskan kan mengorbankan tujuan awal. Kalau tujuan awal tetep dituntaskan, yang itu tertunda laig. Kenapa tidak satu-satu fokusnya, kalau terminal ya fokus terminal sampai selesai, nanti STA. STA selesai baru pindah.. Kadangkala dikasih begitu saja, terus dananya seperti memberika makan ayam hanya sekian jadi ya tidak tuntas.

Tanya: Bagaimana tingkat kemiskinan disini? Apakah masih besar Pak?

Jawab: Tingkat kemiskinan kalau di Provinsi kita termasuk rendah, tetapi itu kan data BPS tidak tahu benar atau tidak. Itu dipolitisir kan bisa juga. Kenyataannya kita itu PPLS 2008 kemiskinannya 369.693 jiwa, atau sekitar 26 %. Di tahun 2009 sudah turun menjadi 13,98 %. Di tahun 2010 turun lg 13,11 %, turunnya itu hanya angka-angka saja atau riil? Yang bikin saya bingung kenapa peserta Jamkesmas dan Jamkesda itu kok nambah? Yang bener yang mn? Sepertinya ini pendataan saja. Tetepi data itu memang perlu untuk mengelabui instansi. Kalau itu ke sana kan ngeri juga, nanti ada bantuan langsung mandiri (BLM), misalnya jumlah orang miskin 10, BLM itu ternyata kalau dibagi-bagi bisa menjangkau 20 orang. Orang miskin berarti naik menjadi 20. Tetepi kalau bicara kinerja pembangunan ternyata turun sekarang tinggal 5. Jadi apa ya, fleksibel sekali data orang miskin naik turun.

Tanya: Kemudian alokasi untuk ke sana bagaimana Pak?

Jawab: itu terjadi dengan sendirinya, ada alokasi kegiatan-kegiatan tetapi tidak terancang dengan baik.

Tanya: Bagaimana caranya agar lebih produktif?

Jawab: Ada bantuan modal, terus ada juga PNPM Mandiri dan itu menyisakan persoalan sebenarnya. Di PNPM kan ada kegiatan selain infrastruktur dana dia kan selalu SEL (Sosial Ekonomi Lingkungan) itu yang ekonominya biasanya dana bergulir. Dana bergulir harusnya untuk orang miskin, tetapi PNPM juga dapat pesanan agar dana yang digulirkan itu tidak menguap. Orang miskin itu kecenderungannya kalau dikasih uang mungkin habis, bisa konsumtif atau untuk berusaha tapi gagal karena tidak punya bekal untuk usaha jadi tidak terampil akhirnya. Ketika dia gambling, peluang gagalnya itu lebih besar. Akhirnya faskel-faskel ketika *breakdown* ke bawah ke BKN, yang ada relawan. Relawannya juga tidak mau ambil resiko, yang dikasih bantuan bukan orang miskin tetapi orang yang produktif, kelihatannya miskin tetapi dia produktif (sudah punya usaha). Jarang orang miskin produktif dan akhirnya relawan tidak berani memberikan ke orang miskin karena nanti tidak kembali uangnya. Jadi yang miskin juga akan tetap miskin, pada akhirnya yang produktif ini jika dapat bantuan bilangannya berefek ke orang miskin karean orang miskin dipekerjakan, padahal kan harapannya tidak seperti itu, orang miskinnya yang dibantu. Harusnya ada paket pemberdayaan yang utuh, si miskin itu dibekali dulu, diubah *mind set*nya, kemudian diarahkan ingin membidangi bidang usaha yang mana, setelah sudah mapan dan sudah siap baru digelontorkan dana. Yang terjadi kan tidak seperti itu. UAK juga sama, sampai orang jualan pecel itu orang yang sudah biasa jualan pecel, tetapi orang miskin disuruh membuka jualan pecel baru tidak laku karena tidak mempunyai keterampilan itu. Kenapa tidak digelontorkan dana untuk usaha yang gampang katakanlah ternak kambing, tinggal kasih rumput selesai. Kalau saya monitoring UAK ternyata bukan orang miskin yang diberikan bantuan, orang miskin tetap miskin. Makanya di pusat, ketika membuat dokumen perlu tahu kondisi di bawah, jangan yang penting harus sukses tetapi suksesnya mensyaratkan macam-macam. Harusnya tidak seperti itu. Bilang orang miskin harus berpartisipasi dalam perencanaan, mengundang orang miskin untuk ikut

rapat, merka tidak akan datang dengan banyak alasan: hari ini saya makan apa kalau datang ke sana, yang kedua minder, dan yang terakhir mereka tidak akan bersuara. Tempat rembugnya tidak di tempat yang resmi jadi mereka juga belum tentu hadir dan ketika hadirpun yang mendominasi adalah elit di tingkat bawah. Saya sudah melaksanakan monev di Puncung Larang (daerah yang terpencil) sana. Miskinnya berapa %, keterwakilan dari wanita berapa %, semuanya tidak memenuhi kuota. Daerah pesisir di Suroidadi, disana yang namanya plele itu merajalela. Plele itu seperti calo atau cukong. Jadi si plele itu yang memberikan modal kapal/perahu, kemudian plele juga yang memberikan bahan untuk melaut (bahan baker, bekal makan), tetapi begitu pulang dari melaut hasilnya harus dijual ke si plele itu tadi. Jadi plele yang menentukan harga dan para nelayan ini terikat dengan plele karena tanpa si plele dia tidak bisa melaut. Jadi mereka memiliki ketergantungan dengan si plele.

Tanya: Jadi miskinnya terstruktur ya Pak?

Jawab: Iya miskin terstruktur. Kemudian ada tidak upaya kita untuk para nelayan ini agar ada koperasi supaya terlepas dari plele, belum ada.

Tanya: Sektor pertanian bagaimana Pak?

Jawab: Benar-benar butuh perjuangan untuk melawan seperti plele itu. Sekarang juga masih tetap ada. Di daerah Gamping juga sama, ada praktik-praktik seperti itu. Orang miskin tetap jadi kuli semua. Ini kalau bicara soal kemiskinan. Jadi prinsipnya PAD bisa didorong, banyak celah yang bisa ditingkatkan.

Tanya: Tetapi mungkin *mind set* dari pegawai terutama eksekutif untuk berfikir ke arah sana dan membuat kebijakan-kebijakan teknis harus diperbaiki ya Pak?.

Jawab: Banyak yang harus dibenahi. Kita banyak pegawai tetapi kapasitasnya dipertanyakan.

RIWAYAT HIDUP PENULIS

- Nama Lengkap : Akhmad Hisyam
Tempat, Tanggal Lahir : Tegal, 1 Januari 1985
Agama : Islam
Status Perkawinan : Kawin
Alamat Rumah : Jl. Mandor Sanim No. 64 RT 04 RW 07 Kel. Kukusan,
Kec. Beji, Kota Depok
Nomor Handphone : 085643178034
Instansi : Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian
Jabatan : Plt. Kasubbag. Monitoring Pelaksanaan Program dan
Anggaran
Pangkat/Golongan : Penata Muda/IIIa
Alamat Kantor : Jl. Lap. Banteng Timur No. 2-4 Ged. AA Maramis I Lt. 2
Ruang Biro Perencanaan, Jakarta Pusat
Nomor Telp. Kantor : (021) 3521981
- Riwayat Pendidikan :
1. SD Negeri 3 Slawi, lulus tahun 1996.
 2. SLTP Negeri 1 Slawi, lulus tahun 1999.
 3. SMU Negeri 1 Slawi, lulus tahun 2002.
 4. Sekolah Tinggi Akuntansi Negara, Spesialisasi Akuntansi, lulus tahun 2005.
 5. Universitas Mercubuana, Jurusan Akuntansi, Fakultas Ekonomi, lulus tahun 2008.
- Riwayat Pekerjaan :
1. Pelaksana pada Bagian Perencanaan dan Organisasi Sekretariat Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (2005 s.d. 2007).
 2. Pelaksana pada Bagian Program dan Anggaran Sekretariat Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (2007 s.d. 2010).
 3. Plt. Kasubbag. Monitoring Pelaksanaan Program dan Anggaran Sekretariat Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (2010 s.d. sekarang)

Jakarta, 9 Januari 2012
Yang Membuat,



Akhmad Hisyam