

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Strategi.

1. Konsep Strategis

Kata strategi ada beberapa macam sebagaimana dikemukakan oleh para ahli dalam buku karya mereka masing - masing. Menurut Bracker dalam Heene, dkk (2010:53) kata strategi berasal dari kata *Strategos* dalam bahasa Yunani merupakan gabungan dari *Stratos* atau tentara dan *ego* atau pemimpin. Suatu strategi mempunyai dasar atau skema untuk mencapai sasaran yang dituju. Jadi pada dasarnya strategi merupakan alat untuk mencapai tujuan. Mengenai strategi Fred David (2013:21) menjelaskan bahwa strategi adalah cara - cara yang diambil yang sifatnya fundamental yang akan dipergunakan oleh suatu organisasi untuk mencapai tujuan dan berbagai sasarannya dengan selalu memperhitungkan kendala lingkungannya yang pasti akan dihadapi.

Suatu strategi hendaknya mampu memberi informasi kepada pembacanya yang sekaligus berarti mudah diperbaharui oleh setiap anggota manajemen puncak dan setiap karyawan organisasi. Menurut Syamsul (2009:96) dalam "Strategi Pembangunan Nasional" dikemukakan enam informasi yang tidak boleh dilupakan dalam suatu strategi, yaitu

1. Apa-apa yang akan dilaksanakan?
2. Mengapa demikian, suatu uraian tentang alasan yang akan dipakai dalam menentukan apa.
3. Siapa yang akan bertanggungjawab untuk atau dalam mengoperasionalkan strategi?
4. Berapa banyak biaya yang harus dikeluarkan untuk mensukseskan strategi?
5. Lama waktu yang diperlukan untuk operasional strategi tersebut?
6. Hasil apa yang akan diperoleh dari strategi tersebut?

Berdasarkan berbagai pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa penyusunan strategi harus memerhatikan tujuan dan sasaran yang akan dicapai di waktu yang akan datang, selain itu suatu organisasi harus senantiasa berinteraksi dengan lingkungan dimana strategi tersebut akan dilaksanakan, sehingga strategi tersebut tidak bertentangan melainkan searah dan sesuai dengan kondisi lingkungan dan melihat kemampuan internal dan eksternal yang meliputi kekuatan dan kelemahan organisasinya. Strategi merupakan perluasan misi guna menjembatani organisasi dengan lingkungannya. Strategi itu sendiri biasanya dikembangkan untuk mengatasi isu strategis, dimana strategi menjelaskan respon organisasi terhadap pilihan kebijakan pokok.

2. Peranan Strategi

Strategi memiliki peranan yang sangat penting bagi pencapaian tujuan dalam suatu lingkungan organisasi, karena strategi memberikan arah tindakan, dan cara bagaimana tindakan tersebut harus dilakukan agar tujuan yang diinginkan tercapai. Menurut Grant (1999:21) strategi memiliki 3 peranan penting dalam mengisi tujuan manajemen, yaitu :

1. Strategi sebagai pendukung untuk pengambilan keputusan, strategi sebagai suatu elemen untuk mencapai sukses. Strategi merupakan suatu bentuk atau tema yang memberikan kesatuan hubungan antara keputusan-keputusan yang diambil oleh individu atau organisasi.
2. Strategi sebagai sarana koordinasi dan komunikasi, Salah satu peranan penting strategi sebagai sarana koordinasi dan komunikasi adalah untuk memberikan kesamaan arah bagi organisasi.
3. Strategi sebagai target, konsep strategi akan digabungkan dengan misi dan visi untuk menentukan di mana suatu organisasi berada dalam masa yang akan datang. Penetapan tujuan tidak hanya dilakukan untuk memberikan arah bagi penyusunan strategi, tetapi juga untuk membentuk aspirasi bagi organisasi. Dengan demikian, strategi juga dapat berperan sebagai target organisasi.

3. Tipe-tipe Strategi

Setiap organisasi pasti memiliki strategi untuk mencapai suatu tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Tipe strategi yang digunakan dalam suatu organisasi tidaklah sama. Ada beberapa strategi yang digunakan dalam suatu organisasi untuk mencapai suatu tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Menurut Jack Kooten (1991:81), tipe - tipe strategi meliputi:

1. *Corporate Strategy* (Strategi Organisasi)

Strategi ini berkaitan dengan perumusan misi, tujuan, nilai - nilai, dan inisiatif - inisiatif strategi yang baru. Pembatasan - pembatasan diperlukan yaitu mengenai apa yang dilakukan dan untuk siapa.

2. *Program Strategy* (Strategi Program)

Strategi ini lebih memberi perhatian pada implikasi - implikasi strategi dari program tertentu. Kira - kira apa dampaknya apabila suatu program tertentu dilancarkan atau diperkenalkan (apa dampaknya bagi sasaran organisasi).

3. *Resource Support Strategy* (Strategi Pendukung Sumber Daya)

Strategi sumber daya ini memusatkan perhatian pada memaksimalkan sumber-sumber daya esensial yang tersedia guna meningkatkan kualitas kinerja organisasi. Sumber daya itu dapat berupa tenaga, keuangan, teknologi, dan sebagainya.

4. *Institutional Strategy* (Strategi Kelembagaan)

Fokus dari strategi institusional ialah mengembangkan kemampuan organisasi untuk melaksanakan inisiatif - inisiatif strategi.

B. Tinjauan Tentang Jalan

1. Konsep Pemeliharaan Jalan

Jalan merupakan prasarana infrastruktur dasar yang dibutuhkan manusia untuk dapat melakukan pergerakan dari suatu lokasi ke lokasi lainnya dalam rangka pemenuhan kebutuhan. Ketersediaan jalan menjadi hal yang dianggap mendesak manakala kegiatan ekonomi masyarakat mengalami pertumbuhan yang cukup signifikan.

Ditinjau dari sudut pandang ekonomi menurut *Brown, H., J.* 1987 dalam bukunya yang berjudul "*Microeconomics And Public*", jalan merupakan barang publik. Barang publik adalah barang yang memiliki karakteristik *non-rival* dan *nonexclude*. *Non-rival* adalah barang yang dapat dikonsumsi bersamaan dengan barang lain pada waktu yang sama (*joint consumption*) tanpa saling meniadakan manfaat, sedangkan *non-exclude* adalah barang yang apabila seseorang ingin mendapatkan manfaat dari barang tersebut maka tidak perlu membayar.

Pada teori koordinasi dijelaskan pentingnya suatu lembaga bekerja secara efisien dan efektif. Pengelolaan atau Pemeliharaan infrastruktur terutama infrastruktur jalan dapat menggunakan anggaran yang sama besar dengan biaya pembangunan awal. Program pemeliharaan jalan harus mempertimbangkan kepastian dan kelayakan daerah ataupun jalan yang perlu diperbaiki kondisinya.

Pada saat ini konsep pemeliharaan dan operasi tidak berdiri sendiri, dan lebih dikenal dengan istilah O&M (*operation and maintenance*). Operasi dan pemeliharaan harus dikoordinasikan, pemeliharaan hanya merupakan pendukung dari operasi akan tetapi jika pemeliharaan tidak baik maka pengoperasian akan gagal atau kurang berhasil. Definisi pemeliharaan termasuk penilaian kondisi, inventarisasi dan manajemen pemeliharaan (pemeliharaan pencegahan dan pemeliharaan perbaikan atau *major and correctivemaintenance*). Kegiatan penilaian kondisi merupakan penghubung antara fungsi operasi dan pemeliharaan, dan menggambarkan mengapa fungsi tersebut harus dikoordinasikan. Jika kondisi dimulai dengan keadaan buruk, maka operasi akan terpengaruhi sehingga membutuhkan jadwal perbaikan dan pemeliharaan (Fred , 67: 2014).

2. Klasifikasi Jalan

Infrastruktur jalan adalah kebutuhan mutlak dalam sistem angkutan jalan raya. Kinerja sistem transportasi jalan raya akan bergantung pada seberapa besar daya dukung prasarana jalan yang mampu disediakan untuk mencapai sasaran-sasaran pokok dalam suatu sistem transportasi. Dilihat dari kewenangannya, infrastruktur jalan dibedakan menjadi tiga kategori, yaitu:

a. Jalan Nasional.

Merupakan jalan arteri atau jalan kolektor dalam sistem jaringan jalan primer. Jalan ini menghubungkan antar ibukota provinsi, jalan strategis nasional, serta jalan tol. Tanggung jawab pembinaan jalan nasional berada pada pemerintah pusat (Direktorat Jenderal Bina Marga, Kementerian Pekerjaan Umum). Jalan nasional ini melayani kepentingan nasional atas dasar strategis, yaitu mempunyai peranan untuk membina kesatuan dan keutuhan nasional, melayani daerah-daerah rawan, bagian dari jalan lintas regional atau lintas internasional, melayani kepentingan perbatasan antar negara, serta dalam rangka pertahanan dan keamanan.

b. Jalan Provinsi

Merupakan jalan kolektor dalam sistem jaringan jalan primer yang menghubungkan ibukota provinsi dengan ibukota kabupaten/kota, atau antar ibukota kabupaten/kota dan jalan strategis provinsi.

c. Jalan Kabupaten/Kota.

Merupakan jalan lokal dalam sistem jaringan jalan primer yang tidak termasuk jalan yang menghubungkan ibukota kabupaten/kota dengan ibukota kecamatan, antar ibukota kecamatan, ibukota kabupaten/kota dengan pusat kegiatan lokal, antar pusat kegiatan lokal, serta jalan umum dalam sistem jaringan jalan sekunder dalam wilayah kabupaten/kota, dan jalan strategis kabupaten/kota. Berdasarkan latar belakang masalah, peneliti mencoba mengkaji kondisi perbaikan dan pemeliharaan jalan kabupaten di Kabupaten Pesawaran.

(<http://academia.edu/68552270/klasifikasi-jalan/assets/DAK/page/permendagri/>
di akses pada 23 Mei 2015)

3. Penyebab Kerusakan Jalan

Kerusakan Jalan merupakan masalah penting dalam pembangunan nasional. Pembangunan dan pemeliharaan jalan nasional, jalan provinsi, maupun jalan kabupaten/kota saat ini banyak mengalami kendala, baik kendala yang bersifat teknis maupun kendala yang bersifat kelembagaan. Menurut Bintoro (1997:16), penyebab kerusakan jalan dapat dibedakan dalam 2 jenis, yaitu:

a. Bersifat Teknis

1. Jalan berlubang yang diakibatkan oleh beban muatan berlebih (overloading) dari angkutan yang membawa beban muatan melebihi kapasitas beban jalan.
2. Sistem drainase air, yang mengakibatkan perkerasan jalan menjadi lentur dan mudah mengalami keretakan.
3. Mutu Konstruksi, merupakan mutu bahan atau beban material yang digunakan dalam pembangunan jalan yang tidak memenuhi standar atau kelas jalan yang sesuai dengan kontur wilayah atau lahan.

b. Bersifat Kelembagaan

1. Perencanaan, merupakan suatu langkah awal dalam kegiatan perbaikan atau pemeliharaan jalan. Perencanaan yang kurang diperhatikan dapat menyebabkan proses pemeliharaan jalan hanya akan mengalami persoalan yang sama dimasa mendatang.

2. Pemrograman, merupakan suatu tahapan yang akan dilaksanakan dalam pemeliharaan jalan. Program - program yang dijalankan harus memperhatikan kondisi jalan sehingga perbaikan kembali jalan - jalan yang dianggap rusak dapat berjalan sesuai target pembangunan.
3. Penganggaran, dalam suatu pembangunan infrastruktur terutama pemeliharaan jalan, ketersediaan anggaran harus disesuaikan dengan kontur jalan yang akan diperbaiki. Masalah yang timbul justru ketersediaan dana yang minim dalam pemeliharaan infrastruktur jalan menyebabkan perbaikan jalan dilakukan dengan menggunakan material konstruksi yang tidak sesuai standar dan kelayakan sehingga menyebabkan kerusakan jalan terus terjadi.
4. Kurangnya koordinasi lintas sektoral antara lembaga - lembaga yang berwenang dalam mengurus masalah perbaikan dan pemeliharaan infrastruktur jalan.

C. Tinjauan Tentang Pemerintah Daerah/Kabupaten

1. Konsep Pemerintah Daerah/Kabupaten

Tujuan pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik ditingkat lokal. Pemerintah (*government*) ditinjau dari pengertiannya adalah *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city, ect*, dalam bahasa Indonesia sebagai pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam sebuah negara, kota dan sebagainya. Pemerintahan dapat juga diartikan sebagai *the governing body of a nation, state, city, etc* yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Pengertian pemerintah dilihat dari sifatnya yaitu pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi cabang kekuasaan eksekutif saja (Riawan, 197:2009).

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penjelasannya di Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah meliputi

Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

2. Fungsi Pemerintah Daerah/Kabupaten

Secara umum pemerintahan yang diselenggarakan mempunyai dua fungsi utama, yaitu: fungsi pengaturan (*regulation*) dan fungsi pelayanan (*services*), dalam kaitannya dengan dua fungsi tersebut, suatu negara bagaimanapun bentuknya dan seberapa luasnya wilayah, tidak akan mampu menyelenggarakan pemerintahan secara sentral (terpusat) secara terus menerus. Keterbatasan kemampuan pemerintah menimbulkan konsekuensi logis bagi distribusi urusan-urusan pemerintahan negara kepada pemerintah daerah (Sarundajang, 2000:16).

Salah satu faktor yang menyebabkan telah mendorong peningkatan distribusi kewenangan pusat kepada daerah ialah berkembangnya sistem komunikasi yang cepat dan langsung, transportasi yang lebih baik, meningkatnya profesionalisme, tumbuhnya asosiasi-asosiasi, pelayanan menjadi lebih baik, dan tuntutan masyarakat yang semakin gencar akan pelayanan yang cepat dan berkualitas. Beberapa hal tersebut turut menciptakan semakin perlunya penyelenggaraan pelayanan pemerintahan umum di tingkat daerah. Fungsi-fungsi tersebut yang diperlukan dalam perencanaan pembangunan daerah, khususnya dalam peningkatan daya saing daerah dan juga kegiatan pemeliharaan dan pengelolaan infrastruktur secara berkelanjutan.

3 Koordinasi lembaga-lembaga yang berwenang

Program pengelolaan dan pemeliharaan infrastruktur tidak terlepas dari koordinasi dari peran lembaga - lembaga pemerintah daerah yang berwenang dalam mengurus permasalahan yang terjadi dalam pembangunan infrastruktur jalan. Lembaga pemerintah daerah yang berwenang dan memiliki peran penting dalam mengurus masalah ini ialah :

1. Dinas Pekerjaan Umum dibawah naungan Dinas Bina Marga

Pembangunan infrastruktur ke-PU an mempunyai peran sebagai berikut :

- a. Meningkatkan kesejahteraan rakyat dan kehidupan social budaya, terutama mewujudkan pemenuhan hak dasar rakyat seperti sandang, pangan, papan, rasa aman, dan kesehatan
- b. Mengurangi kemiskinan, pembukaan daerah terisolasi, dan mempersempit kesenjangan antar wilayah
- c. Menjadi katalisator diantara proses produksi, pasar, dan konsumsi akhir, merupakan *Social Overhead Oapital* sebagai barang modal bergantungnya perkembangan ekonomi.

Sementara itu kebijakan pengembangan infrastruktur jalan (bidang bina marga) diarahkan pada peningkatan efektifitas kinerja jaringan dan koordinasi antar lembaga yang memiliki wewenang dan berperan penting dalam pemeliharaan jaringan jalan. Kebijakan tersebut dapat dilaksanakan dengan memberikan daya pengungkit yang paling besar, pemeliharaan tata

kelola jalan, peningkatan kapasitas dan kondisi jalan, dan pembangunan jalan baru terutama jalan menuju daerah - daerah terpencil.

2. Dinas Perhubungan

Berdasarkan Undang - Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Sosialisasi dan implementasi angkutan jalan, dinas perhubungan memiliki peran penting dalam kegiatan pemeliharaan jaringan jalan. pengguna jalan sebagian besar di dominasi oleh angkutan umum maupun kendaraan pribadi yang melintas. Peran dinas perhubungan khususnya perhubungan darat dalam proses pemeliharaan jalan adalah sebagai berikut :

- a. Pelaksanaan proses pemberian izin insidental angkutan barang maupun jasa dan izin penggunaan jalan diluar kelas jalan yang ditetapkan.
- b. Pelaksanaan penyiapan pemberian kartu pengawasan untuk mobil barang, mobil penumpang, dan mobil bus.
- c. Pelaksanaan proses pemberian izin penggunaan jalan selain untuk kepentingan lalulintas dalam daerah kabupaten/kota.
- d. Pelaksanaan penyiapan pelayanan standar batas maksimum dan pengendalian kelebihan muatan.

3. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda).

Lahirnya Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang diubah dengan Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang - Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintah Daerah menjadi tonggak penting dimulainya

pelaksanaan otonomi daerah. Konsekuensi dari penyelenggaraan Undang-Undang tersebut adalah pemerintah daerah harus dapat meningkatkan kinerjanya dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan daerah, dan pelayanan kepada masyarakat.

Salah satu aspek penting dalam upaya peningkatan kinerja pemerintah daerah adalah melalui kebijakan perencanaan pembangunan daerah yang berkualitas dan berkesinambungan. Hal ini didukung oleh Undang - Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang terdiri dari pembangunan jangka panjang dan jangka menengah.

Fungsi dan peran Bappeda sebagai lembaga teknis daerah yang bertanggung jawab terhadap perencanaan pembangunan sebagaimana diamanatkan dalam Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, bahwa Bappeda memiliki fungsi sebagai penyelenggara rancangan RPJP daerah, mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKPD dengan menggunakan Renja-SKPD, menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan pembangunan dari masing - masing SKPD, dan menyusun evaluasi pembangunan berdasarkan hasil evaluasi SKPD.

D. Kerangka Pikir

Berdasarkan UU No 38 tahun 2004 tentang jalan maka, pemerintah memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan jalan nasional, meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan. Pembangunan jalan kabupaten pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab yang meliputi:

1. Perencanaan kelembagaan, pemrograman dan penganggaran, pengadaan lahan serta pelaksanaan konstruksi yang baik.
2. Pengoperasian dan pemeliharaan jalan kabupaten.
3. Pengembangan dan pengelolaan sistem manajemen jalan kabupaten.

Pembiayaan jalan umum merupakan tanggung jawab pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah. UU Nomor 38 tahun 2004 tentang jalan, menegaskan bahwa pembiayaan jalan umum merupakan tanggung jawab pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah. Apabila pemerintah daerah belum mampu membiayai jalan yang menjadi tanggung jawabnya, maka pemerintah pusat dapat membantu pemerintah daerah tersebut sesuai dengan ketentuan yang ada.

Menurut PP Nomor 34 tahun 2015 tentang koordinasi dan sinergi perencanaan pembangunan jalan, tata cara dan persyaratan pemberian bantuan pembiayaan kepada pemerintah daerah diatur dalam peraturan menteri. Hal ini menimbulkan ketidakjelasan siapa sebenarnya penanggung jawab utama pembiayaan pembangunan infrastruktur jalan. Kondisi ini juga diperumit dengan mekanisme pajak di Indonesia (UU Nomor 28 tahun 2009 tentang pajak daerah dan

retribusi daerah), yang memberlakukan pengoleksian hasil pungutan pajak dalam satu “wadah” penerimaan besar, dan selanjutnya baru dialokasikan kepada semua sektor yang membutuhkan, termasuk sektor infrastruktur jalan. Jadi secara umum di Indonesia belum menerapkan prinsip *earmarking*.

Pada pasal 29 ayat 3 dan 4 UU Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalulintas dan Angkutan Jalan, dijelaskan bahwa adanya dana preservasi jalan yang digunakan khusus untuk kegiatan pemeliharaan, rehabilitasi, pengelolaan dan rekonsruksi jalan, dan dana ini dapat bersumber dari pengguna jalan dan pengelolaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, maka terdapat “pertentangan” terhadap mekanisme pembiayaan perbaikan yang bersumber dari pajak.

Berkaitan dengan permasalahan pengelolaan infrastruktur di Kabupaten Pesawaran , pada penelitian ini penulis melakukan penyesuaian antara program strategi yang diterapkan oleh Dinas Pekerjaan Umum (PU) yang dimuat dalam restra 2010-2015 dengan Teori Strategi menurut Jack Kooten (1998:81) yakni :

1. Corporate Strategy (Strategi Organisasi)

Strategi ini berkaitan dengan perumusan misi, tujuan, nilai - nilai, dan inisiatif - inisiatif strategi yang baru. Pembatasan - pembatasan diperlukan yaitu mengenai apa yang dilakukan dan untuk siapa.

2. Program Strategy (Strategi Program)

Strategi ini lebih memberi perhatian pada implikasi - implikasi strategi dari program tertentu. Kira - kira apa dampaknya apabila suatu program tertentu dilancarkan atau diperkenalkan (apa dampaknya bagi sasaran organisasi).

3. Resource Support Strategy (Strategi Pendukung Sumber Daya)

Strategi sumber daya ini memusatkan perhatian pada memaksimalkan sumber-sumber daya esensial yang tersedia guna meningkatkan kualitas kinerja organisasi. Sumber daya itu dapat berupa tenaga, keuangan, teknologi, dan sebagainya.

4. Institusional Strategy (Strategi Kelembagaan)

Fokus dari strategi institusional ialah mengembangkan kemampuan organisasi untuk melaksanakan inisiatif - inisiatif strategi.

Di dalam penyusunan strategi diperlukan suatu proses manajemen. Manajemen dan strategi apabila dijadikan satu kesatuan merupakan pendekatan sistematis untuk memformulasikan, mewujudkan dan monitoring strategis. Manajemen strategi merujuk pada proses manajerial untuk membentuk visi strategi, penyusunan obyektif, penciptaan strategi, mewujudkan dan melaksanakan strategi dan kemudian melakukan penyesuaian dan koreksi terhadap visi, obyektif strategi dan pelaksanaan tersebut.

Untuk mengetahui strategi Pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam upaya peningkatan pengelolaan infrastruktur jalan di Kabupaten Pesawaran, penulis merangkum Kerangka pikir di bawah ini :



Gambar 1. Bagan Kerangka Pikir