

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dalam kebijakan, kekuasaan Negara bertemu dengan kedaulatan yang, dalam norma demokrasi, dipegang oleh rakyat atau warganegara. Karena dalam rezim negara-bangsa yang saat ini dominan, hanya negara yang memiliki legitimasi untuk membuat sebuah kebijakan publik. Dalam konteks demokrasi, pertanyaan paling mendasar tentang sebuah kebijakan adalah; *“Seberapa jauh kebijakan pemerintah ‘bertaut’ dengan kehendak publik warganegara – nya?*

Negara adalah pemegang kekuasaan yang sah. Karena kebijakan publik pada dasarnya adalah kebijakan negara, maka kebijakan publik seringkali diartikan sebagai sebuah tindakan yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan untuk memastikan tujuan-tujuan yang sudah dirumuskan dan disepakati oleh publik bisa tercapai. Oleh karena itu, persoalan kebijakan publik bisa diartikan sebagai persoalan penggunaan kekuasaan.

Demikian pula dengan Kebijakan penentuan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2014-2019 sebagai salah satu keputusan Pemerintah Provinsi Pengambilan keputusan ialah proses memilih suatu alternatif cara bertindak dengan metode yang efisien sesuai dengan situasi (Salusu,J 2004: 47). Proses ini untuk menemukan dan menyelesaikan masalah organisasi. Pernyataan ini menegaskan bahwa mengambil keputusan memerlukan satu seri tindakan, memerlukan beberapa langkah. Dapat saja langkah-langkah tersebut terdapat dalam pikiran seseorang yang sekaligus mengajaknya berfikir sistematis. Dalam dunia manajemen proses atau seri tindakan itu lebih banyak tampak dalam kegiatan diskusi.

Kehidupan sehari-hari seorang eksekutif, manajer, kepala, ketua, direktur, rektor, bupati, gubernur, menteri, panglima, presiden, atau pejabat apapun, sesungguhnya adalah kehidupan yang selalu bergumul dengan keputusan. Sering kali ia merasa hampa apabila dalam satu hari tidak mengambil suatu keputusan. Tidak menjadi soal apakah keputusan itu benar atau mengandung kelemahan. Oleh sebab itu banyak manajer yang berpendapat bahwa lebih baik membuat enam kesalahan dari sepuluh keputusan yang ia buat daripada sama sekali tidak membuat keputusan. Bagi pejabat tersebut yang paling penting timbul rasa kepuasan karena dapat mengambil keputusan hari itu.

Ilustrasi itu menggambarkan bahwa pengambilan keputusan adalah aspek yang paling penting dalam aspek manajemen. Keputusan merupakan kegiatan sentral dari manajemen, merupakan kunci kepemimpinan, atau inti kepemimpinan (Siagian, 1988), sebagai suatu karakteristik yang fundamental, sebagai jantung kegiatan

administrasi (Mitchell, 1978), suatu saat kritis bagi tindakan administrasi (Robins, 1978). Bahkan Higgins (1979) melanjutkan bahwa pengambilan keputusan adalah kegiatan yang paling penting dari semua kegiatan karena di dalamnya manajer terlibat.

Perubahan paradigma sistem pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik (otonomi daerah) membawa konsekuensi terjadinya perubahan paradigma perencanaan pembangunan dari pendekatan pembangunan sektoral ke pendekatan regional (kewilayahan), bersamaan itu terjadi pula perubahan sistem proses perencanaan yang sebelumnya *top-down blueprint* menjadi *bottom-up learning*.

Secara filosofis, terdapat dua tujuan utama yang ingin dicapai dari penerapan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, yakni demokrasi dan kesejahteraan. Tujuan demokrasi memposisikan pemerintah daerah sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal yang secara agregat akan menyumbang terhadap pendidikan politik secara nasional sebagai elemen dasar menciptakan kesatuan dan persatuan bangsa dan negara, serta mempercepat terwujudnya masyarakat madani. Sedangkan tujuan kesejahteraan mengisyaratkan pemerintah daerah meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal melalui penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien, dan ekonomis, serta akuntabel.

Desentralisasi dan otonomi daerah dibutuhkan untuk menumbuhkan prakarsa daerah sekaligus memfasilitasi aspirasi daerah sesuai keanekaragaman kondisinya masing-masing, dan kebijakan yang bersifat *one-size fits all (uniform)* tidak lagi aplikatif, dan telah terbukti gagal mencapai sasaran pembangunan yang bermanfaat bagi masyarakat lokal. Melalui kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penyediaan pelayanan publik menjadi lebih sederhana, cepat, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat lokal. Desentralisasi mendekatkan rentang kendali antara pembuat rencana/kebijakan dengan penerima manfaat/masyarakat. Otonomi daerah memberikan wewenang yang diserahkan untuk melaksanakan pengaturan atau kebijakan pada tingkat daerah. Interaksi antara pembuat kebijakan dan masyarakat sebagai penerima manfaat akan meningkatkan kualitas perumusan kebijakan dan pelaksanaannya.

Dalam perspektif ini, fungsi dan peran pemerintah daerah menjadi sangat penting. Kunci keberhasilan pembangunan daerah adalah koordinasi dan keterpaduan antara pemerintah pusat dan daerah, antar-sektor, antara sektor dan daerah, antar-propinsi, antar-kabupaten/kota, serta antara propinsi dan kabupaten/kota. Keterlibatan pemerintah daerah dalam perumusan kebijakan sektoral di tingkat Pusat juga akan menghindarkan lahirnya kebijakan yang *one-size fits all (uniform)*. Keterlibatan pemerintah daerah ini menjadi penting, karena pembangunan daerah pada hakikatnya

merupakan bagian integral dan penjabaran dari pembangunan nasional dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan, yang disesuaikan potensi, aspirasi, dan permasalahan pembangunan di daerah.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah sebagai salah satu kebijakan publik dilandasi bahwa Provinsi Jawa Timur yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950, yang ditetapkan pada tanggal 2 Pebruari 1950, merupakan gabungan dari Pemerintahan Daerah Karisidenan Surabaya, Madura, Besuki, Malang, Kediri, Madiun dan Bojonegoro, yang berkedudukan di Kota Surabaya. Undang-undang tersebut diatas, telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1950 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Jawa Timur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 32).

Perkembangan pembangunan Provinsi Jawa Timur sampai dengan saat ini telah dirasakan peningkatan hasil dan manfaatnya bagi masyarakat. Namun seiring dengan dinamika pembangunan serta kebutuhan masyarakat dan tantangan pada masa mendatang, diperlukan keberlanjutan dan perubahan kearah yang lebih baik (*sustain and change*) dari aktivitas pembangunan sehingga dapat mewujudkan visi pembangunan jangka panjang Jawa Timur 2005-2025 menjadi “Pusat Agrobisnis terkemuka, berdaya saing global dan berkelanjutan menuju Jawa Timur makmur dan berakhlak”.

Berpijak pada upaya untuk mewujudkan keterpaduan dan keberlanjutan pembangunan, baik dalam lingkup wilayah (keterpaduan pembangunan dalam konstelasi Provinsi Jawa Timur dan Nasional) maupun lingkup waktu, maka diperlukan perencanaan pembangunan jangka menengah daerah Provinsi Jawa Timur. Perencanaan pembangunan jangka menengah ini diharapkan mampu mewujudkan keterpaduan, keberlanjutan dan sinergitas pembangunan.

Perubahan paradigma dan pendekatan dalam perencanaan pembangunan nasional yang dicanangkan melalui penetapan kebijakan peraturan perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah) pada prinsipnya merupakan upaya untuk menata kembali dan mengedepankan penyusunan perencanaan pembangunan nasional dan daerah secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan, serta menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, pelaksanaan, serta pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan.

Pembangunan daerah dilaksanakan melalui pengembangan otonomi daerah dan pengaturan sumber daya yang memberikan kesempatan bagi terwujudnya tata pemerintahan yang baik. Pembangunan daerah juga merupakan upaya memberdayakan masyarakat di seluruh wilayah daerah yang bersangkutan, sehingga tercipta suatu lingkungan yang memungkinkan masyarakat menikmati kualitas kehidupan lebih baik, adil, sejahtera, tenteram, dan sekaligus memperluas pilihan yang dapat dilakukan masyarakat bagi peningkatan harkat, martabat, dan harga diri.

Upaya mencapai keberhasilan pembangunan daerah tersebut membutuhkan perencanaan strategis yang dirumuskan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Pelantikan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Propinsi Jawa Timur hasil pemilihan langsung, pada 12 Februari 2009, menjadi tonggak awal waktu penyelesaian penyusunan RPJMD Propinsi Jawa Timur 2009-2014 sesuai ketentuan pasal 19 ayat (3) Undang- Undang Nomor 25 Tahun 2004, RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat tiga bulan setelah kepala daerah dilantik.

Terkait dengan upaya untuk mewujudkan perencanaan pembangunan daerah yang sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan, maka Pemerintah Provinsi Jawa Timur telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) 2005-2025 dan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Jawa Timur 2011-2031 serta berbagai dokumen perencanaan lain yang terkait. Dokumen perencanaan daerah tersebut menjadi pedoman dan landasan bagi penyusunan berbagai dokumen perencanaan pembangunan daerah baik jangka waktu lima tahunan maupun tahunan.

Pasal 150 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah antara lain menyatakan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah disusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk jangka waktu lima tahun yang merupakan penjabaran dari visi misi, dan program Gubernur dan Wakil Gubernur. Dengan dilantikannya Dr. H. Soekarwo sebagai Gubernur Jawa Timur dan Drs. Saifullah Yusuf sebagai Wakil Gubernur Jawa Timur pada tanggal 12 Pebruari 2014, maka pemerintah Provinsi Jawa Timur mulai menyusun RPJMD Provinsi Jawa Timur Tahun 2014-2019 dan ditetapkan melalui Peraturan Daerah.

RPJMD Provinsi Jawa Timur Tahun 2014-2019 merupakan dokumen perencanaan pembangunan Provinsi Jawa Timur untuk periode 5 (lima) tahun yang disusun sesuai dengan kewenangan provinsi dan penyusunannya berpedoman pada RPJPD Provinsi Jawa Timur 2005-2025 dan RTRW Provinsi Jawa Timur 2011-2031 serta memperhatikan RPJMN 2010-2014. RPJMD Provinsi Jawa Timur 2014-

2019 selanjutnya diacu oleh seluruh SKPD di Provinsi Jawa Timur sesuai Tugas Pokok dan Fungsinya dan diharapkan secara umum mampu menjadi pedoman bagi seluruh masyarakat dan pemangku kepentingan pembangunan dalam penyelenggaraan pembangunan daerah Provinsi Jawa Timur.

Dokumen RPJMD ini selanjutnya akan dijabarkan ke dalam Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD). Dimana RKPD merupakan perencanaan tahunan yang memuat Rancangan Kerangka Ekonomi Daerah, Prioritas Pembangunan Daerah, Rencana Kerja dan Pendanaannya. Sebagaimana amanat Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 dinyatakan bahwa RKPD harus menjadi pedoman penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Oleh karenanya RPJMD Provinsi Jawa Timur dapat dikatakan sebagai muara seluruh pelaksanaan pembangunan lima tahun di wilayah Jawa Timur yang perlu diacu oleh seluruh pemangku kepentingan pembangunan di Jawa Timur dalam mewujudkan tujuan dan sasaran yang diharapkan. Oleh karenanya penentuan RPJMD akan sangat menentukan besaran anggaran yang harus disediakan oleh Pemerintah Provinsi.

Dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah setiap tahunnya telah ditentukan oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dalam bentuk pedoman penyusunan APBD, dimana Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang merupakan penjabaran setiap tahun pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 yang memuat sasaran, arah kebijakan, dan strategi pembangunan. Penyusunan RKP merupakan upaya dalam menjaga kesinambungan pembangunan terencana dan sistematis yang dilaksanakan oleh masing-masing maupun seluruh komponen bangsa dengan memanfaatkan berbagai sumber daya yang tersedia secara optimal, efisien, efektif dan akuntabel dengan tujuan akhir meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat secara berkelanjutan.

Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan Tematik, Holistik, Integratif, dan Spasial, serta kebijakan anggaran belanja berdasarkan *money follows program* dengan cara memastikan hanya program yang benar-benar bermanfaat yang dialokasikan dan bukan sekedar karena tugas fungsi Kementerian/Lembaga yang bersangkutan. Karena RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, yang memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM

Nasional, memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Hal ini mengisyaratkan bahwa pencapaian prioritas pembangunan nasional memerlukan adanya koordinasi dari seluruh pemangku kepentingan, melalui pengintegrasian prioritas nasional/program prioritas/kegiatan prioritas yang dilaksanakan dengan berbasis kewilayahan.

Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota harus mendukung tercapainya prioritas pembangunan nasional tersebut sesuai dengan potensi dan kondisi masing-masing daerah, mengingat keberhasilan pencapaian prioritas pembangunan nasional dimaksud sangat tergantung pada sinkronisasi kebijakan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah dan antara pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah dan pemerintah provinsi yang dituangkan dalam RKPD.

Pembiayaan daerah merupakan transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara pendapatan daerah dan belanja daerah. Jika pendapatan daerah lebih kecil daripada belanja daerah, maka terjadi transaksi keuangan yang defisit, dan harus ditutupi dengan penerimaan daerah. Sebaliknya, jika pendapatan daerah lebih besar daripada belanja daerah, maka terjadi transaksi keuangan yang surplus, dan harus digunakan untuk pengeluaran daerah. Karena itu, pembiayaan daerah terdiri penerimaan daerah dan pengeluaran daerah.

1.2. Masalah Penelitian

Kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Timur rencana pembangunan jangka menengah daerah terhadap upaya mengelola keuangan daerah secara efisien, ekonomis, efektif, bertanggungjawab terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah terhadap program yang dilaksanakan, sehingga perlu rumusan masalah secara spesifik terhadap kondisi tersebut adalah :

1. Bagaimana kebijakan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dikaitkan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)
2. Bagaimana dampak penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang tidak relevan dengan kebijakan publik?
3. Bagaimana model penyusunan anggaran yang sesuai dengan RPJMD?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian ini berdasarkan perumusan masalah yang ada adalah sebagai berikut :

- a. Mengetahui bagaimana kebijakan publik terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terhadap RPJMD ;
- b. Mengetahui sejauhmana dampak penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang tidak relevan dengan kebijakan publik
- c. Untuk Mengetahui model penyusunan anggaran yang sesuai dengan RPJMD

1.4. Manfaat penelitian

1.4.1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat melengkapi kajian ilmu administrasi , khususnya penelitian tentang analisis kebijakan publik terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah Provinsi Jawa Timur (studi APBD dikaitkan dengan RPJMD) serta model penyusunan anggaran dalam bentuk ebudgeting. Selain itu hasil penelitian ini juga dapat menjadi masukan bagi mahasiswa lain yang melakukan penelitian serupa.

1.4.2. Manfaat praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini dapat memberi masukan kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur terkait dengan besaran anggaran yang harus disediakan akibat adanya suatu kebijakan publik.

