

BAB IV

GAMBARAN UMUM OBYEK PENELITIAN

4.1. Sejarah Provinsi Jawa Timur

Jawa Timur merupakan suatu daerah atau Provinsi yang berada pada paling Timur Pulau Jawa. Provinsi ini terdiri atas 29 Kabupaten dan 9 Kota, dengan Ibu kota Surabaya. Banyak sejarah dan peristiwa yang mengukir terbentuknya provinsi ini. Saat ini telah ditetapkan hari jadi Provinsi Jawa Timur dengan usia-73 tahun di tahun 2018.

Adapun sejarah singkat penetapan hari jadi Provinsi Jatim ini berawal dari diimplementasikannya kebijakan otonomi daerah, sehingga terjadi perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perubahan paradigma tersebut berawal dari paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersifat sentralistis menjadi desentralistis. Paradigma Pemerintahan Daerah yang bersifat desentralistis tersebut memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mengeksplorasi, mengelola dan mengembangkan potensi daerah, guna mewujudkan kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakatnya.

Menimba pengalaman penggalan sejarah hari jadi di sejumlah daerah di Indonesia, ternyata hari jadi menjadi sebuah momentum atau tonggak, menjadi suatu tetenger simbolik dimulainya sebuah pemerintahan di suatu daerah yang patut diperingati, sebagai refleksi terwujudnya idealisme, harapan-harapan, keselamatan, kesuksesan dan perjuangan tanpa henti dalam membangun daerahnya. Peringatan hari jadi suatu daerah dapat pula dianalogikan dengan perayaan hari kelahiran seseorang, dihelat dengan iringan do'a dan harapan-harapan demi kesuksesan dan kebahagiaan di masa mendatang. Dalam rangka melengkapi identitas ke pemerintahannya, Provinsi Jawa Timur perlu menemukan hari jadi atau hari "kelahirannya". Hal itu berarti menemukan suatu tonggak sejarah dimulainya perjalanan panjang pemerintahan Provinsi Jawa Timur sampai dengan menemukan bentuk pemerintahan seperti yang ada sekarang ini.

Dalam perjalanan sejarah bangsa, proses pembentukan struktur pemerintahan dan kewilayahan Jawa Timur ternyata memiliki perjalanan sangat panjang. Dari sumber-sumber epigrafis dalam bentuk batu bertulis (Prasasti Dinoyo) diketahui bahwa sejak abad VIII, tepatnya Tahun 760 di Jawa Timur telah muncul suatu satuan pemerintahan; Kerajaan Kanjuruhan di Malang, dengan status yang sampai kini masih diperdebatkan.

Pada abad X, Jawa Timur menapaki fase baru. Jawa Timur yang semula merupakan wilayah pinggiran dari Kerajaan Mataram Kuno di Jawa Tengah, kemudian mendapatkan momentum sebagai pusat kekuasaan berbagai kerajaan,

seperti Medang (937-1017), Kahuripan (1019-1049), Daha-Janggala (1080-1222), Singasari (1222-1292) dan Majapahit (1293-1527). Dalam hal ini, Mpu Shendok (929-947) adalah tokoh paling berjasa yang berhasil meletakkan dasar-dasar pemerintahan di Jawa Timur. Struktur pemerintahannya secara hirarkhis terdiri dari Pemerintah Pusat (Kraton), Watek (Daerah) dan Wanua (Desa). Struktur ini terus bertahan sampai abad XIII zaman Singasari.

Pada abad XIII terjadi perkembangan baru dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia di Jawa Timur, ditandai dengan munculnya sebuah struktur baru dalam pemerintahan, yaitu Nagara (Provinsi). Berdasarkan Prasasti Mulamalurung (1255) dari masa Wisnu Wardhana yang juga bergelar Sminingrat menyatakan bahwa struktur pemerintahan Singasari dari Pusat (Kraton), Nagara (Provinsi), Watek (Kabupaten) dan Wanua (Desa).

Pada masa Kerajaan Majapahit, susunan itu mendapatkan berbagai penyempurnaan, terdiri dari Bhumi (Pusat/Kraton), Negara (Provinsi/Bhatar), Watek/Wisaya (Kabupaten/Tumenggung), Lurah/Kuwu (Kademangan), Thani/Wanua (Desa/Petinggi) dan paling bawah Kabuyutan (Dusun/Rama).

Anehnya struktur kenegaraan Majapahit (1294-1527) justru berkembang secara ketat pada masa Mataram (1582-1755). Wilayah Mataram dibagi secara konsentris terdiri dari Kuthagara/ Nagara (Pusat/ Kraton), Negaragung/ Negaraagung (Provinsi Dalam), Mancanegara (Provinsi Luar), Kabupaten dan Desa. Secara etimologis, sebutan Jawa Timur pada zaman Mataram Islam muncul dengan nama Bang Wetan, dengan wilayah meliputi seluruh Pesisir Wetan dan Mancanegara Wetan (pedalaman Jawa Timur).

Selanjutnya, setelah huru-hara Cina di Kartasura (1743), seluruh wilayah pesisir utara Jawa dan seluruh Pulau Madura jatuh ke tangan Kompeni, sedang daerah Mataram tinggal wilayah pedalaman Jawa (Mancanegara Wetan-Mancanegara Kulon). Dengan berakhirnya Perang Dipanegara (1830), seluruh Jawa Timur (Bang Wetan) dapat dikuasai Pemerintah Hindia Belanda. Dari Tahun 1830-1928/1929, Belanda menjalankan pemerintahan dengan hubungan langsung Pemerintah Pusat VOC di Batavia dengan para Bupati yang berada di wilayah kekuasaannya.

Pemerintah Hindia Belanda yang sejak awal abad XX menerapkan politik imperialisme modern melakukan intensifikasi pemerintahan dengan membentuk Pemerintahan Provinsi Jawa Timur (Provincient van Oost Java) pada Tahun 1929, dengan struktur pemerintahan, wilayah dan birokrasi tidak jauh berbeda seperti yang ada sekarang. Pada masa pendudukan Jepang (1942-1945) seperti daerah lain, Jawa Timur diletakkan di bawah pendudukan militer Jepang.

Setelah Proklamasi Kemerdekaan, Pemerintah Republik Indonesia mulai menata kehidupan kenegaraan. Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945

pada Tanggal 19 Agustus 1945 oleh PPKI dibentuklah Provinsi dan penentuan para Gubernurnya. Untuk pertama kalinya, R.M.T. Soerjo yang kala itu menjabat Residen Bojonegoro ditunjuk sebagai Gubernur Jawa Timur yang pertama. R.M.T. Soerjo yang dilantik Tanggal 5 September 1945, sampai Tanggal 11 Oktober 1945 harus menyelesaikan tugas-tugasnya di Bojonegoro, dan baru pada 12 oktober 1945 boyong ke Surabaya, ibukota Provinsi Jawa Timur yang menandai mulai berputarnya mekanisme Pemerintahan Provinsi Jawa Timur. Atas dasar pertimbangan perjalanan sejarah inilah, maka diterbitkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2007 tentang Hari Jadi Provinsi Jawa Timur yang menetapkan Tanggal 12 Oktober sebagai Hari Jadi Jawa Timur dan akan diperingati secara resmi setiap tahun, baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/ Kota di seluruh Jawa Timur.

4.2. Struktur Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Pemerintah Provinsi Jawa Timur

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 5 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Peraturan Gubernur tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Jawa Timur dengan nomor 57 tahun 2016, sebagai satu dasar hukum dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya.

Susunan organisasi Badan Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah , terdiri atas:

Sekretariat, membawahi:

1. Sub Bagian Tata Usaha;
2. Sub Bagian Penyusunan Program dan Anggaran; dan
3. Sub Bagian Keuangan.

Bidang Anggaran, membawahi:

1. Sub Bidang Anggaran I;
2. Sub Bidang Anggaran II; dan
3. Sub Bidang Anggaran III.

Bidang Perbendaharaan, membawahi:

1. Sub Bidang Perbendaharaan I;
2. Sub Bidang Perbendaharaan II; dan
3. Sub Bidang Perbendaharaan III.

Bidang Akuntansi, membawahi:

1. Sub Bidang Akuntansi Penerimaan;
2. Sub Bidang Akuntansi Pengeluaran; dan
3. Sub Bidang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD.

Bidang Aset, membawahi:

1. Sub Bidang Perencanaan, Penatausahaan dan Penilaian;
2. Sub Bidang Penggunaan, Pemanfaatan, Pemeliharaan dan Pengamanan; dan
3. Sub Bidang Pemindahtanganan, Pemusnahan dan Penghapusan.

Bidang Bina Keuangan Kabupaten/Kota, membawahi:

1. Sub Bidang Bina Keuangan Wilayah I;
2. Sub Bidang Bina Keuangan Wilayah II; dan 3. Sub Bidang Bina Keuangan Wilayah III.

UPT Badan;

Kelompok Jabatan Fungsional.

Secara umum tugas pokok dan fungsi Badan ini adalah :

- a. penyusunan kebijakan teknis di bidang keuangan;
- b. pelaksanaan tugas dukungan teknis di bidang keuangan;
- c. pemantauan, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas dukungan teknis di bidang keuangan;
- d. pembinaan teknis penyelenggaraan fungsi penunjang urusan pemerintahan daerah di bidang keuangan;
- e. pelaksanaan administrasi badan di bidang keuangan; dan
- f. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sesuai dengan lokus penelitian pada bidang anggaran, yang mempunyai tugas

1. pelaksanaan koordinasi penyusunan rancangan dokumen anggaran untuk APBD dan Perubahan APBD;
2. pelaksanaan koordinasi penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan daerah tentang Perubahan APBD;
3. pelaksanaan koordinasi kompilasi bahan penyusunan konsep Nota Keuangan Rancangan APBD dan Rancangan Perubahan APBD;
4. pelaksanaan koordinasi kompilasi bahan penyusunan konsep Jawaban Eksekutif dalam rangka penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan daerah tentang Perubahan APBD;
5. pelaksanaan koordinasi penyusunan rancangan peraturan gubernur tentang Penjabaran APBD dan Penjabaran Perubahan APBD;
6. pelaksanaan koordinasi penyiapan bahan persetujuan dan pengesahan dokumen anggaran Perangkat Daerah, Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) dan Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD);
7. pelaksanaan koordinasi fasilitasi penyesuaian dokumen anggaran;
8. pelaksanaan koordinasi pembinaan penyusunan anggaran Perangkat Daerah, BLUD dan PPKD; dan

9. pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Badan.

4.3. Tugas pokok dan fungsi BPKAD

Badan dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), menyelenggarakan fungsi:

- a. penyusunan kebijakan teknis di bidang keuangan;
- b. pelaksanaan tugas dukungan teknis di bidang keuangan;
- c. pemantauan, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas dukungan teknis di bidang keuangan;
- d. pembinaan teknis penyelenggaraan fungsi penunjang urusan pemerintahan daerah di bidang keuangan;
- e. pelaksanaan administrasi badan di bidang keuangan; dan
- f. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Dalam kaitannya dengan penyusunan anggaran sebagaimana dalam permasalahan yang ada, maka bidang anggaran mempunyai fungsi sebagai :

Bidang Anggaran mempunyai fungsi:

1. pelaksanaan koordinasi penyusunan rancangan dokumen anggaran untuk APBD dan Perubahan APBD;
2. pelaksanaan koordinasi penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan daerah tentang Perubahan APBD;
3. pelaksanaan koordinasi kompilasi bahan penyusunan konsep Nota Keuangan Rancangan APBD dan Rancangan Perubahan APBD;
4. pelaksanaan koordinasi kompilasi bahan penyusunan konsep Jawaban Eksekutif dalam rangka penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan daerah tentang Perubahan APBD;
5. pelaksanaan koordinasi penyusunan rancangan peraturan gubernur tentang Penjabaran APBD dan Penjabaran Perubahan APBD;
6. pelaksanaan koordinasi penyiapan bahan persetujuan dan pengesahan dokumen anggaran Perangkat Daerah, Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) dan Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD);
7. pelaksanaan koordinasi fasilitasi penyesuaian dokumen anggaran;
8. pelaksanaan koordinasi pembinaan penyusunan anggaran Perangkat Daerah, BLUD dan PPKD; dan
9. pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Badan.

Dari fungsi bidang anggaran dijabarkan melalui tiga sub bidang yang mempunyai tugas antara lain :

Sub Bidang Anggaran I mempunyai tugas:

1. menyiapkan bahan pelaksanaan koordinasi penyusunan rancangan dokumen anggaran untuk APBD dan Perubahan APBD;
2. menyiapkan bahan pelaksanaan penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan daerah tentang Perubahan APBD;
3. menyiapkan bahan pelaksanaan kompilasi bahan-bahan penyusunan konsep Nota Keuangan Rancangan APBD dan Rancangan Perubahan APBD;
4. menyiapkan bahan pelaksanaan kompilasi bahan-bahan penyusunan konsep Jawaban Eksekutif dalam rangka penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan daerah tentang Perubahan APBD;
5. menyiapkan bahan pelaksanaan penyusunan rancangan peraturan gubernur tentang Penjabaran APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang Penjabaran Perubahan APBD;
6. menyiapkan bahan persetujuan dan pengesahan dokumen anggaran Perangkat Daerah, BLUD dan PPKD;
7. menyiapkan bahan pelaksanaan fasilitasi penyesuaian dokumen anggaran;
8. menyiapkan bahan pelaksanaan pembinaan penyusunan anggaran Perangkat Daerah, BLUD dan/atau PPKD; dan
9. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang.

Sub Bidang Anggaran II mempunyai tugas:

1. menyiapkan bahan pelaksanaan koordinasi penyusunan rancangan dokumen anggaran untuk APBD dan Perubahan APBD;
2. menyiapkan bahan pelaksanaan penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan daerah tentang Perubahan APBD;
3. menyiapkan bahan pelaksanaan kompilasi bahan-bahan penyusunan konsep Nota Keuangan Rancangan APBD dan Rancangan Perubahan APBD;
4. menyiapkan bahan pelaksanaan kompilasi bahan-bahan penyusunan konsep Jawaban Eksekutif dalam rangka penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan daerah tentang Perubahan APBD;
5. menyiapkan bahan pelaksanaan penyusunan rancangan peraturan gubernur tentang Penjabaran APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang Penjabaran Perubahan APBD;
6. menyiapkan bahan persetujuan dan pengesahan dokumen anggaran Perangkat Daerah, BLUD dan PPKD;
7. menyiapkan bahan pelaksanaan fasilitasi penyesuaian dokumen anggaran;

8. menyiapkan bahan pelaksanaan pembinaan penyusunan anggaran Perangkat Daerah, BLUD dan/atau PPKD; dan
9. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang.
 1. Sub Bidang Anggaran III mempunyai tugas: menyiapkan bahan pelaksanaan koordinasi penyusunan rancangan dokumen anggaran untuk APBD dan Perubahan menyiapkan bahan pelaksanaan penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan daerah tentang Perubahan APBD;
 2. menyiapkan bahan pelaksanaan kompilasi bahan-bahan penyusunan konsep Nota Keuangan Rancangan APBD dan Rancangan Perubahan APBD;
 3. menyiapkan bahan pelaksanaan kompilasi bahan-bahan penyusunan konsep Jawaban Eksekutif dalam rangkapyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan daerah tentang Perubahan APBD;
 4. menyiapkan bahan pelaksanaan penyusunan rancangan peraturan gubernur tentang Penjabaran APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang Penjabaran Perubahan APBD;
 5. menyiapkan bahan persetujuan dan pengesahan dokumen anggaran Perangkat Daerah, BLUD dan PPKD;
 6. menyiapkan bahan pelaksanaan fasilitasi penyesuaian dokumen anggaran;
 7. menyiapkan bahan dan melaksanakan pembinaan penyusunan anggaran Perangkat Daerah, BLUD dan/atau PPKD; dan
 8. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang APBD;

4.4. Visi dan misi Pemerintah Provinsi Jawa Timur

Bertitik tolak dari berbagai kondisi pembangunan yang dihadapi Propinsi Jawa Timur 2009-2014, maka dibutuhkan solusi- solusi strategis untuk mengatasinya selama lima tahun mendatang. Untuk itu, pembangunan Jawa Timur 2009-2014 berangkat dari landasan visi:

“Terwujudnya Jawa Timur yang Makmur dan Berakhlak dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur merupakan amanat Undang-Undang Dasar 1945, yang harus dipegang teguh dan diupayakan dapat terwujud. Masyarakat makmur adalah masyarakat yang sejahtera, yang berkecukupan atau tidak kekurangan, yang tidak saja berdimensi fisik atau materi, tetapi juga rohani. Masyarakat makmur adalah masyarakat yang berkeadilan, bermartabat, dan terpenuhi hak-hak dasarnya, bebas mengemukakan pikiran dan pendapat, bebas dari ketakutan dan belenggu diskriminasi, bebas dari penindasan, dengan sumber daya manusia yang

berkualitas secara fisik, psikis maupun intelektualitas. Mewujudkan Jawa Timur makmur dan sejahtera merupakan keniscayaan.

Pencapaian kemakmuran dan kesejahteraan sebagai sebuah keniscayaan akan kehilangan makna tatkala tidak diikuti pembentukan akhlak yang baik dan mulia. Mewujudkan masyarakat Jawa Timur yang makmur dan sejahtera perlu dibarengi peningkatan kesalehan sosial (kualitas pemahaman agama dan kehidupan beragama) yang diimplementasikan secara sosial dalam kehidupan sehari-hari. Kemuliaan akhlak akan menuntun individu lebih mampu mengembangkan kerukunan hidup antar-umat beragama, memahami dan mengamalkan prinsip-prinsip kebersamaan, kesediaan menolong sesama, dan berdemokrasi, sehingga tercipta harmoni sosial dalam kehidupan masyarakat sehari-hari.

Kerukunan antar-umat beragama, antar-golongan maupun antar-etnis dan ras, menjadi landasan penting bagi pemahaman akan realitas multikultural masyarakat Jawa Timur, sehingga pada akhirnya akan terwujud Jawa Timur yang aman, damai, makmur dan sejahtera. Sebab, tanpa kondisi yang aman, bersatu, rukun, dan damai, program pembangunan sebaik apa pun tak dapat dijalankan untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Di sinilah fondasi falsafah pembangunan *nata rasa, among rasa, mijil tresna, agawe karya*, yang telah dibangun dan dijalankan Gubernur Jawa Timur 1998-2003 dan 2003-2008, H. Imam Oetomo, menjadi sangat relevan, dan perlu terus dipelihara, demi meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Jawa Timur.

Sebelum berbagi rasa, semangat, dan menyamakan persepsi dengan orang lain, maka kita dituntut mengatur perasaan diri sendiri lebih dahulu. Dengan begitu akan lahir sikap saling menghormati dan rasa kasih manusiawi sebagai sendi dasar terciptanya saling pengertian yang mengedepankan persatuan dan kesatuan untuk selanjutnya bersama-sama membangun Jawa Timur. Perbedaan pendapat dan pandangan diberi ruang gerak yang leluasa, tidak untuk dipertentangkan, tetapi secara arif dicari titik temunya.

Jawa Timur yang aman, bersatu, rukun, damai, makmur dan sejahtera adalah bagian tak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, karena itu, visi *Terwujudnya Jawa Timur Makmur dan Berakhlak* dilaksanakan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila, Undang- Undang Dasar 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika, sebagai penegasan komitmen terhadap konsep negara kebangsaan Indonesia yang telah menjadi ketetapan seluruh rakyat Indonesia ketika mendirikan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembangunan Jawa Timur diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap kemajuan, kemakmuran, dan kesejahteraan bangsa Indonesia secara keseluruhan.

Untuk mewujudkan visi pembangunan Jawa Timur 2009- 2014 tersebut, maka misi pembangunan Jawa Timur 2009-2014 adalah:

Mewujudkan Makmur bersama Wong Cilik melalui APBD untuk Rakyat

1. yang diarahkan, terutama, untuk meningkatkan aksesibilitas dan kualitas pelayanan kebutuhan dasar rakyat dan penanggulangan kemiskinan;
2. meningkatkan kualitas pertumbuhan ekonomi dan pembangunan pedesaan;
3. melalui penguatan perekonomian yang didukung pengembangan pertanian dan agroindustri/agrobisnis;
4. pemberdayaan usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM); peningkatan investasi dan ekspor non-migas, serta penyediaan infrastruktur yang memadai,
5. dengan tetap memelihara kualitas dan fungsi lingkungan hidup;
6. memantapkan harmoni sosial melalui peningkatan kesalehan sosial, penegakan serta penghormatan terhadap hukum dan hak asasi manusia, dengan didukung birokrasi yang reformatif dan pelayanan publik yang prima.

Misi mewujudkan *Makmur bersama Wong Cilik* melalui APBD

untuk Rakyat bertujuan meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat Jawa Timur, bukan untuk segelintir orang tertentu. Kemakmuran Jawa Timur yang ingin diwujudkan adalah kemakmuran bersama, terutama *wong cilik*. Pembangunan Jawa Timur diarahkan untuk *agawe wong cilik bisa melu gemuyu*, sebagaimana telah ditanamkan sebagai falsafah pembangunan oleh Gubernur Jawa Timur 1971- 1976, R.P.H. Mohammad Noer. Tujuan kemerdekaan adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, membuat *wong cilik bisa melu gemuyu*.

Wong cilik atau rakyat kecil merupakan subjek pembangunan, dan tidak boleh terpinggirkan, apalagi dipinggirkan, dari proses dan hasil pembangunan. Yang dimaksud “rakyat” dan *wong cilik* dalam rumusan misi pembangunan Jawa Timur 2009- 2014 ini adalah mereka yang mengalami ketidakberdayaan (*powerless*) akibat termarginalisasi (*marginalized*), terdevaluasi (*devalued*), dan mengalami keterampasan (*deprivation*), serta pembungkaman (*silencing*). Mereka yang -- karena berbagai alasan-- terlempar ke luar dari struktur sosial, ekonomi, politik dan budaya.

Peran lebih besar Pemerintah Propinsi Jawa Timur untuk mempengaruhi pembangunan ekonomi yang pro-rakyat sangat diperlukan, terutama melalui instrumen keuangan daerah yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Apalagi, struktur penerimaan APBD Jawa Timur sekitar 72%-77% berasal dari pendapat asli daerah (PAD) rakyat Jawa Timur sendiri, karena itu sudah sewajarnya pembangunan Jawa Timur mendasarkan diri pada misi *Makmur bersama Wong Cilik* melalui APBD *untuk Rakyat*, yang bermakna

APBD pro-rakyat, pro-mereka yang termarginalisasi, terdevaluasi, dan mengalami *deprivation*, serta pembungkaman (*silencing*).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan bentuk manajemen keuangan daerah dalam pengalokasian sumber daya di daerah secara optimal, sekaligus juga alat evaluasi prestasi pemerintah dalam pembiayaan pembangunan di daerahnya. Karena itu, setiap belanja pemerintah harus ditujukan untuk kepentingan publik, dan harus dipertanggungjawabkan pemakaiannya. Dengan kata lain, APBD harus bermanfaat sebesar-besarnya bagi peningkatan kesejahteraan rakyat.

Ada tiga fungsi utama dalam pengelolaan anggaran pemerintah daerah, yakni alokasi, distribusi dan stabilitas. Fungsi alokasi dimaksudkan agar APBD digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintah sehingga pelayanan publik semakin baik, termasuk penyediaan sarana dan prasarana infrastruktur yang memadai. Pemerataan pendapatan dan pengentasan masyarakat miskin merupakan perwujudan fungsi distribusi. Sementara fungsi stabilitas ditujukan menciptakan lingkungan kondusif bagi kegiatan ekonomi, untuk memperluas kesempatan kerja, stabilitas harga, dan pertumbuhan ekonomi.

Untuk itu, APBD Propinsi Jawa Timur harus ditujukan sebesar-besarnya untuk belanja pelayanan dasar --terutama pelayanan pendidikan, kesehatan, sarana air bersih, dan perluasan lapangan kerja-- yang berorientasi pada rakyat miskin, sebagai upaya penanggulangan kemiskinan, dengan tujuan akhir, kesejahteraan seluruh rakyat Jawa Timur. Orientasi pembangunan yang dijalankan melalui misi mewujudkan *Makmur bersama Wong Cilik* melalui *APBD untuk Rakyat* adalah meningkatkan kesejahteraan bersama seluruh rakyat Jawa Timur, terutama *wong cilik*. Sebab, kemakmuran tidak boleh hanya menjadi milik dan dinikmati segelintir orang.

4.5. Arah Kebijakan Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan daerah meliputi keseluruhan kegiatan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah secara umum mengacu pada paket reformasi keuangan negara, yang dituangkan dalam beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Undang-Undang Nomor 33

Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Sebagai subsistem dari pengelolaan keuangan negara dan merupakan kewenangan pemerintah daerah, pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini telah dijabarkan secara lebih rinci dan teknis dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 memuat berbagai kebijakan terkait perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah. Pengaturan pada aspek perencanaan diarahkan agar seluruh proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) semaksimal mungkin dapat menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi, serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat.

Dengan demikian, APBD dapat dipandang sebagai instrumen kebijakan fiskal bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan di daerah. Artinya, dengan APBD tersebut, paling tidak, pemerintah daerah bisa mempengaruhi seluruh kegiatan perekonomian daerah dengan melibatkan partisipasi masyarakat.

Selain itu, APBD juga dapat dipandang sebagai dokumen politik dan dokumen ekonomi. Sebagai dokumen politik, APBD akan menjelaskan siapa-siapa atau sektor-sektor apa saja yang menerima bagian terbesar dari pengeluaran pemerintah daerah, serta siapa-siapa yang menanggung beban pembiayaan pemerintah daerah. Sebagai dokumen ekonomi, APBD menjelaskan seberapa besar alokasi penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah yang digunakan mempengaruhi pencapaian target-target pembangunan.

Mengingat begitu strategisnya peran APBD dalam konstelasi pembangunan daerah, maka keseluruhan proses penetapan APBD ini dirasa perlu diatur dalam perundang-undangan, yang diharapkan dapat mengharmoniskan pengelolaan keuangan daerah, baik antara pemerintah daerah dan Pemerintah Pusat, serta antara pemerintah daerah dan DPRD, ataupun antara pemerintahan daerah dan masyarakat. Dengan demikian, daerah dapat mewujudkan pengelolaan keuangan secara efektif dan efisien, serta dapat mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, berdasarkan tiga pilar utama, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif.

Dalam perkembangan terakhir, isu-isu strategis tentang penerimaan daerah (pendapatan daerah) dan pengeluaran daerah (belanja daerah) adalah berkaitan dengan bagaimana meningkatkan ruang gerak fiskal (*fiscal space*) pemerintah daerah,

sehingga meningkatkan kapabilitas penerimaan daerah sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan. Selain itu dari sisi pengeluaran adalah bagaimana meningkatkan kondisi pengeluaran daerah (belanja daerah) untuk pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan layanan dasar lainnya.

Semuanya itu akan sangat dipengaruhi oleh pola hubungan transaksi antara lembaga eksekutif dan legislatif dalam menentukan APBD, serta kondisi ekonomi regional Jawa Timur sebagai faktor internal, dan dipengaruhi juga oleh faktor eksternal, yaitu kondisi lingkungan ekonomi global dan nasional yang menentukan kemampuan Pemerintah Pusat dalam membiayai pembangunan daerah melalui desentralisasi fiskal.

4.6. Arah kebijakan pembiayaan daerah

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.

Sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, penerimaan daerah berasal dari sumber, antara lain, Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu (Silpa); Pencairan dana cadangan; Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan; Penerimaan pinjaman daerah; Penerimaan kembali pemberian pinjaman; dan penerimaan piutang daerah. Sedangkan sumber pengeluaran daerah, antara lain, Pembentukan dana cadangan; Penanaman modal (investasi) pemerintah daerah; Pembayaran pokok utang; dan pemberian pinjaman daerah.

Sasaran pembiayaan daerah yang ingin dicapai adalah tersedianya sumber-sumber pembiayaan alternatif dan berkelanjutan yang dapat digunakan untuk pembiayaan pembangunan daerah pada umumnya, dan khususnya untuk penyediaan infrastruktur yang memadai, serta pembangunan proyek-proyek besar yang dapat membuka lapangan kerja baru secara signifikan. Sumber-sumber pembiayaan alternatif tersebut tidak menimbulkan konsekuensi yang merugikan bagi pemerintah daerah, baik dalam jangka pendek maupun panjang

4.6.1. Arah Kebijakan

a. Dari Sisi Sumber Penerimaan Daerah

Sumber penerimaan daerah Propinsi Jawa Timur dalam lima tahun mendatang dilaksanakan dalam kerangka arah kebijakan sebagai berikut:

1. Penggunaan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu (Silpa) sebagai sumber penerimaan pada APBD tahun berikutnya.
2. Penggunaan pinjaman, baik dari dalam maupun luar negeri, melalui penerbitan obligasi daerah ataupun bentuk pinjaman lainnya untuk membiayai pembangunan infrastruktur publik dan proyek-proyek besar lainnya.
3. Menyisihkan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu (Silpa) untuk menambah Dana Cadangan sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 13 tahun 2006.
4. Memperluas dan meningkatkan kerja sama kemitraan dengan swasta dalam pembiayaan pembangunan melalui berbagai model, antara lain, *Leases and Concession (LC)*, *Built, Operations and Transfer (BOT)*, atau *Public Private Partnership*.
5. Pembiayaan pembangunan dengan pola *cost-sharing* antara Pemerintah Pusat, propinsi, dan kabupaten/kota.
6. Mengembangkan privatisasi/swastanisasi.

b. Dari Sisi Sumber Pengeluaran Daerah

Sumber pengeluaran daerah Propinsi Jawa Timur dalam lima tahun mendatang dilaksanakan dalam kerangka arah kebijakan sebagai berikut:

Melakukan pembayaran hutang pokok yang menjadi kewajiban Pemerintah Propinsi Jawa Timur.

Penyertaan modal Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Timur kepada BUMD untuk perbaikan kinerjanya.

Memberikan *Public Service Obligation (PSO)* kepada BUMD yang tarif layanannya ditetapkan oleh Pemerintah Propinsi Jawa Timur

4.6.2. Arah Kebijakan Pengelolaan Belanja Daerah

Belanja daerah, atau yang dikenal dengan pengeluaran pemerintah daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), merupakan salah satu faktor pendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Karena itu, belanja daerah dikenal sebagai salah satu instrumen kebijakan fiskal yang dilakukan pemerintah (pemerintah daerah), di samping pos pendapatan pemerintah daerah.

Semakin besar belanja daerah diharapkan akan makin meningkatkan kegiatan perekonomian daerah (terjadi ekspansi perekonomian). Di sisi lain, semakin besar pendapatan yang dihasilkan dari pajak-pajak dan retribusi atau penerimaan-penerimaan yang bersumber dari masyarakat, maka akan mengakibatkan menurunnya kegiatan perekonomian (terjadi kontraksi perekonomian).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2006 menegaskan, belanja daerah merupakan semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Belanja daerah digunakan untuk pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah (propinsi ataupun kabupaten/kota) yang meliputi urusan wajib dan urusan pilihan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 juga telah menentukan, struktur belanja terdiri dari belanja tidak langsung, dan belanja langsung. Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan yang meliputi: belanja pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga. Sedangkan belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan yang meliputi: belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal.

Selain itu belanja penyelenggaraan urusan wajib sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial.

Sasaran pengelolaan belanja daerah Propinsi Jawa Timur selama lima tahun mendatang adalah:

1. Meningkatnya efektivitas dan efisiensi belanja daerah berdasarkan target-target capaian dalam agenda pembangunan yang telah dirumuskan dalam visi dan misi kepala/wakil kepala daerah, yaitu *Mewujudkan Makmur bersama Wong Cilik melalui APBD untuk Rakyat*.
2. Membaiknya komposisi belanja daerah yang dialokasikan untuk belanja tidak langsung dan belanja langsung.
3. Meningkatnya aspek transparansi, partisipatif, responsivitas dan akuntabilitas dalam pengelolaan belanja daerah.

Arah Kebijakan

Untuk mewujudkan sasaran tersebut, maka pengelolaan belanja daerah dilaksanakan dalam kerangka arah kebijakan, sebagai berikut:

1. Memprioritaskan alokasi anggaran belanja daerah pada sektor- sektor peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang berkualitas, serta mengembangkan sistem jaminan sosial, terutama bagi mereka yang mengalami ketidakberdayaan (*powerless*) akibat

- termarginalisasi (*marginalized*), terdevaluasi (*devalued*), dan mengalami keterampasan (*deprivation*), serta pembungkaman (*silencing*), sesuai amanat undang-undang, serta visi, misi dan program kepala/wakil kepala daerah.
2. Meningkatkan anggaran belanja daerah untuk program-program penanggulangan kemiskinan.
 3. Mengarahkan alokasi anggaran belanja daerah pada pembangunan infrastruktur pedesaan yang mendukung pembangunan sektor pertanian, dan pencegahan terhadap bencana alam, serta sekaligus yang dapat memperluas lapangan kerja di pedesaan melalui pendekatan program padat karya.
 4. Memberi alokasi anggaran belanja daerah pada sektor pembangunan pedesaan dalam bentuk pemberian bantuan operasional kepada perangkat desa.
 5. Menyediakan bantuan dana bergulir bagi usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) dalam rangka memberdayakan UMKM.
 6. Meningkatkan kepedulian terhadap penerapan prinsip-prinsip efisiensi belanja dalam pelayanan publik sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, yang meliputi manfaat ekonomi, faktor eksternalitas, kesenjangan potensi ekonomi, dan kapasitas administrasi, kecenderungan masyarakat terhadap pelayanan publik, serta pemeliharaan stabilitas ekonomi makro.
 7. Meningkatkan efektivitas kebijakan belanja daerah melalui penciptaan kerja sama yang harmonis antara eksekutif, legislatif, serta partisipasi masyarakat dalam pembahasan dan penetapan anggaran belanja daerah.

4.7. Profil informan

- a. Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Timur;
Sekretaris sewaktu penelitian ini dilakukan masih dijabat oleh Dr.H. Ahmad Sukardi,MM. dan saat disertasi ini ditulis telah menjalani masa purna dengan pangkat terakhir IV/e, yang merupakan pangkat tertinggi di kalangan Aparatur sipil negara.
Pemilihan informan ini juga didasarkan karena sebagian besar bidang tugasnya berada di dalam keuangan daerah dan pernah menjabat Kepala Biro Keuangan, sehingga peneliti beranggapan tepatlah pemilihan informan dimaksud
- b. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Kepala Badan yang dijabat oleh Dr.Ir. Budi Setiawan, M.MT, merupakan seorang kepala yang visioner, yang sudah 31 tahun mengabdikan diri sebagai Pegawai Negeri, tetapi tidak menghilangkan selalu memperdalam pengetahuannya di bidang pembangunan.
- c. Kepala Badan pengelolaan Keuangan dan Aset daerah

- Dr.Ir.Jumadi M.MT merupakan seorang teknokrat di bidang sains, tetapi mendapatkan kepercayaan menjabat menjadi Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah. Di sini membuktikan bahwa jabatan selamanya tidak harus menyatu dengan latar belakang Pendidikan, karena disamping seorang Insinyur, juga mendapatkan gelar doktor di bidang ilmu ekonomi.
- d. Kepala Bidang Anggaran
Bidang anggaran yang merupakan salah satu focus penelitian ini saat ini dijabat oleh Drs. Mochammad Iskandar MM, sehingga dengan menjadi informan bagi peneliti, sehingga dapat dijadikan suatu referensi bagi penyusunan disertasi.
 - e. Kepala Inspektorat Pemerintah Provinsi Jawa Timur selaku Tim Anggaran
Sewaktu penelitian ini dilakukan kepala Inspektorat masih dijabat oleh Drs.Nurwiyatno,MSi., dan sebelum menjabat menjadi Kepala Inspektorat juga pernah menjabat sebagai Kepala Biro Keuangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur.
 - f. Sekretaris pada Bappeda
Sebagai pembantu utama kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, dijabat oleh Ir. Sigit Panoentoen,MSi. Disamping itu jabatan sekretaris Bappeda yang disandangnya merupakan salah satu pejabat karier yang memang bergelut di dunia perencanaan pembangunan.