

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. KONTEKS PENELITIAN

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 (angka 2) menyatakan bahwa pemerintah merupakan pelaksana administrasi pemerintahan meliputi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan dan perlindungan.<sup>1</sup> Beberapa tugas tersebut tentu demi mengutamakan tujuan pemerintah itu sendiri. Budaiarjo menjelaskan tujuan Pemerintah Negara adalah mendorong dan menciptakan kesempatan pada rakyatnya untuk sejahtera. Pemerintah harus menciptakan keadaan dimana rakyatnya dapat mencapai terkabulnya keinginan-keinginan secara maksimal. Sebab hal itulah tujuan terakhir setiap Negara dibentuk, yakni mencapai kesejahteraan rakyatnya.<sup>2</sup>

Hal demikian sebagaimana diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yang menjelaskan beberapa prinsip pembangunan masyarakat ditetapkan berdasarkan UUD dasar yang berbunyi, "*untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh*

---

<sup>1</sup> Lihat dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>2</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta:Pustaka Gramedia, 2009), 9.

*tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum*”.<sup>3</sup>

Komitmen yang ada dalam UUD inilah yang disebut sebagai dasar peran pemerintah dalam pengembangan kemakmuran ekonomi masyarakat. Artinya komitmen kerja pengembangan ekonomi masyarakat merupakan perintah institusi. Dasar ini juga yang kemudian menyebabkan Jimly Assididqi mengatakan bahwa secara konstitusional hal tersebut menjadi dasar dan rujukan dalam menetapkan arah kebijakan di bidang pembangunan ekonomi. Ia menyebut komitmen tersebut dengan sebutan “konstitusi ekonomi”.<sup>4</sup>

Untuk memenuhi dan menjalankan tugasnya ini, pemerintah perlu segera merumuskan kebijakan yang nanti dapat memecahkan masalah ekonominya ini. Seluruh kebijakannya harus didasarkan pada masalah dan kebutuhan masyarakatnya. Dalam sisi ini, beberapa tokoh nasional sebenarnya sudah banyak yang menawarkan ide. Utama sepanjang historis perkembangan perekonomian Indonesia. Salah misalnya Soekarno dan Hatta pada tahun 1930-an menawarkan ide terkait bagaimana cara pemerintah untuk ikut andil dalam pengembangan ekonomi masyarakat. Soekarno menggunakan istilah “ekonomi

---

<sup>3</sup> UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025

<sup>4</sup> Dalam komentarnya Jimly menjelaskan bahwa UUD 1945 bukan saja konstitusi di bidang politik (*political constitution*) tetapi juga konstitusi ekonomi (*economic constitution or the constitution of economic policy*). Dalam konstitusi berbagai lain, ketentuan semacam ini juga biasa, termasuk di lingkungan negara-negara demokrasi yang anti komunis. Lengkapnya, Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), 139.

rakyat” demi melawan sistem ekonomi monopoli.<sup>5</sup> Sedangkan Hatta menawarkan idenya dengan sebutan “ekonomi ra’jat”.<sup>6</sup> Ide Hatta ini untuk menyadarkan masyarakat atas *culturestelsel* yang terjadi zaman kolonial, dimana kebijakan pembangunan ekonomi tidak berpijak pada kepentingan rakyat. Kedua ide tersebut merupakan upaya mendorong pemerintah untuk juga berkhidmat memajukan perekonomian masyarakat.

Implementasi kedua gagasan ini tentu sudah dikembangkan dalam diskursus hukum positif Indonesia saat ini. Tercatat banyak UU yang telah menyuarkan hal tersebut. Diantaranya, Undang-Undang Tentang Kehutanan; Perlindungan Varietas Tanaman; Tentang Minyak dan Gas Bumi; Tentang Ketenagalistrikan; Tentang Panas Bumi; hingga Undang-Undang tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah, semuanya merupakan upaya penguatan perekonomian masyarakat. Walaupun sudah banyak peraturan yang mengatur tentang pembangunan ekonomi masyarakat telah lahir, nampaknya wujudnya masih formalitas atau proforma.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Pidato Soekarno pada medium Agustus 1930 saat mengajukan pembelaan di *Landraad* Bandung, menyinggung bahwa ekonomi rakyat telah terdesak bahkan terpadamkan oleh sistem ekonomi monopoli yang disempitkan. Soekarno, *Di Bawah Bendera Revolusi*, Jilid Pertama, (Jakarta: Panitia Penerbit Di Bawah Bendera Revolusi, 1964), 31.

<sup>6</sup> Swasono menjelaskan hal tersebut merujuk pada pemahaman tentang *grass-roots economy* atau ekonomi berbasis rakyat (*people-based economy*) dan ekonomi terpusat pada kepentingan rakyat (*people-centered economy*). Baca, Sri Edi Swasono, “Kebangsaan, Kerakyatan, dan Kebudayaan”, *Journal Prosiding Kongres Pancasila VI: Penguatan, Sinkronisasi, Harmonisasi, Integrasi Pelembagaan dan Pembudayaan Pancasila dalam Rangka Memperkokoh Kedaulatan Bangsa*, Ambon, 31 Mei - 01 Juni 2014., 89.

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2010), viii

Beberapa aturan yang didiskusikan di atas tentu merupakan dasar yang harus dijadikan program atau kebijakan yang akan diambil dalam pengembangan ekonomi masyarakat oleh seluruh instansi pemerintah. Baik instansi yang ditingkat pusat, maupun daerah. Untuk menganalisa apakah wujud UU yang telah dirumuskan sekedar proforma atau tidak, penting untuk mengkaji beberapa program atau kebijakan yang diputuskan oleh mereka. Salah satu yang terpenting dari instansi tersebut, utamanya instansi pemerintahan daerah. Sebagaimana yang dikemukakan yang dikemukakan dalam buku Abdul Ghofar Karim yang mengambil pendapat Riwandha, menyatakan bahwa pemerintah daerah dibentuk guna mengembangkan kesempatan besar untuk menyejahterakan masyarakat berdasar subsidiaritasnya.<sup>8</sup> Hal inilah yang dalam hemat penulis, merupakan sisi nyata pemerintah dalam pengembangan ekonomi yang berbasis pada kepentingan rakyat.

Lebih lanjut, berkaitan dengan konstruksi teoritis kebijakan desantralisasi pemerintah, Kooiman mengatakan ada beberapa hal yang ada dalam pemerintah daerah sebagai bentuk upaya governabilitas meliputi *governing needs to capacities* dan *governing capacities to needs*.<sup>9</sup> Artinya berbicara bagaimana fasilitas pemerintah yang ada dikelola untuk memenuhi kebutuhan

---

<sup>8</sup> Riswanda Imawan, "Catatan Kritis Pelaksanaan Ekonomi Daerah", Dalam, Abdul Ghoffar, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2003), 330.

<sup>9</sup> Jan Kooiman ed, *Modern Governance New Government society Interactions* (London:SAGE Publication 1994), 3

masyarakat dan bagaimana kebutuhan masyarakat menjadi aset pengembangan pemerintahan.

Dalam hal ini, salah satu kebijakan yang urgen dan menurut hemat penulis sangat signifikan adalah terkait dengan kebijakan anggarannya dan program kerja yang dicanangkan. Telah diketahui bersama bahwa pemerintah memiliki penghasilan dari aset yang dimilikinya. Penghasilan yang kemudian menjadi sumber dasar dirumuskannya kebijakan-kebijakan tertentu guna mensejahterakan rakyat. Pada isi inilah yang kemudian dikenal dengan kebijakan anggaran pendapatan dan belanja pemerintah daerah (APBD).

Bersumber dari kebijakan, pemerintah harusnya mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dana APBD merupakan instrumen pembiayaan dan sering menjadi dasar pengembangan kemakmuran masyarakat. Pada isi inilah kebijakan APBD menjadi sangat penting untuk dirumuskan agar sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya. Dengan kata lain agar, pemerintah secara maksimal dapat mendorong peningkatan ekonomi masyarakat dengan optimal melalui program pengembangan yang bersumber dari dana pendapatan tersebut. Upaya ini sebagaimana yang diamanahkan oleh UUD. Dalam ketentuan aturan tersebut dikatakan bahwa “Anggaran Pendapatan dan Belanja sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-

Undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”<sup>10</sup>

Berdasarkan hal inilah kemudian lemahnya ekonomi masyarakat diamankan untuk segera dipecahkan melalui kebijakan program APBD yang akan dirumuskan. Pemerintah wajib membuat kebijakan APBDnya mampu menjawab problem masyarakat di atas. Kebijakannya harusnya dapat menghidupkan potensi ekonomi buminya yang besar tersebut untuk meningkatkan kondisi perekonomiannya yang menurun. Dengan kata lain, kebijakannya harus didasarkan pada kebutuhan masyarakat yang mendesak dan melemahkan perekonomiannya. Potensi masyarakat dalam hal ini tentu merupakan “*potencial capacity*” yang dalam pandangan Koolmen menjadi sumber pengaturan kebutuhan publik.<sup>11</sup>

Pada konteks ini, pemerintah wajib melahirkan kebijakan yang didasarkan pada kondisi *maslahatu al ummat*.<sup>12</sup> Sebagaimana yang dijelaskan oleh Chapra bahwa hal penting dalam pengembangan ekonomi masyarakat adalah asas kemaslahatannya. Salah satu yang menjadi bahan untuk dipertimbangkan adalah kesesuaian dengan potensi ekonomi yang dimiliki oleh

---

<sup>10</sup> Lihat. Pasal 23 ayat (1) UUD 1945.

<sup>11</sup> Jan Kooiman ed, *Modern Governance ...*, 3

<sup>12</sup> Sebagaimana ajaran Islam yang mewajibkan *tasorroful imam ‘ala ra’yatihi manutun bil maslahah*. Atau sebagaimana dalam penjelasan as Sayuthi, *وَأَمْرُ الْأَمْرِ مَأْمُورٌ بِمَزَاغَاتِ الْمَصْلَحَةِ*. Artinya, *Penguasa (negara) diperintahkan untuk membuat kebijakan yang selalu mengacu kepada kemaslahatan*. Baca. Jalaluddin as-Suyuthi, *al-Asybah wa an-Nazha`ir*, (Bairut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah: 1403), 121

masyarakat.<sup>13</sup> Potensi alam dan kesejahteraan tentu merupakan bagian dari *masalahatu al ummah*. Hal ini sebagaimana penjelasan di bawah ini,

اما المصلحة فهي عبارة في الأصل عن جلب منفعة او دفع مضرة..... فإن جلب المنفعة ودفع المضرة مقاصد الخلق وصلاح الخلق في تحصيل مقاصدهم لكننا نعني بالمصلحة المحافظة على مقصود الشرع، ومقصود الشرع من الخلق خمسة وهو ان يحفظ عليهم دينهم ونفسهم وعقلهم ونسلهم وما لهم بكل ما يتضمن حفظ هذه الأصول الخمسة فهو مصلحة وكل ما يفوت هذه الأصول فهو مفسدة ودفعها مصلحة.<sup>14</sup>

*Sedangkan kemaslahatan pengertian sebenarnya adalah menarik kebermanfaatan atau menolak kemudharotan. Yang kami maksud bukan hanya demikian, karena menarik kebermanfaatan atau menolak kemudharotan itu memang orientasi setiap makhluk dan perbaikannya untuk mencapai tujuannya. Akan tetapi yang kami maksud adalah masalahah menjaga tujuan Syara`. Adapun tujuan syara` dalam setiap makhluk yakni ada lima, yakni menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta mereka. Melalui segala apapun yang dapat menjaga katehanan yang lima ini maka disebut masalahah dan segala apapun yang dapat meniadakan kelimanya maka disebut mafasid.<sup>15</sup>*

Melalui penjelasan di atas, telah dapat dikatakan bahwa kesejahteraan erat kaitnya dengan *masalahah*. Sebab *masalahah* meliputi penjagaan terhadap harta dan sebagainya. Jika demikian maka, pada konteks masalah ini, pemerintah daerah dalam pandangan Islam, wajib mendasarkan kebijakannya anggarannya pada masalahah atau kebutuhan akan kesejahteraan ekonomi. Kondisi perkenomian sebagai dijelaskan di atas, tentu merupakan *mafasid* yang

<sup>13</sup> Umar Chapra, *Sistem Moneter Islam* (Jakarta: Gema Insani Press dan Tazkia Cendekia, 2000). 287.

<sup>14</sup> Abu Hamid Al Ghazali, *Al-Mustasfa` Minial 'ilmu Ushul*, (Beirut: Dar al Kutub al-`Ilmiyah".1980), 384-387.

<sup>15</sup> Diterjemahkan sendiri oleh Penulis.

harus segera di atasi. Untuk mengatasinya tentu dengan cara merumuskan pengembangan kebijakan program dan anggaran yang bertumpu pada potensi ekonomi yang dimiliki oleh masyarakat.

Untuk memperkuat konsepsi *maqosidus syari'ah* dalam kemaslahatan ummat, Jasser Auda menyusun sebuah penjelasan yang erat kaitanya dengan keberpihakan pemerintah dalam pengembangan ekonomi potensi masyarakat. Dalam pandangannya, proses perumusan kebijakan harus didasarkan pada tiga dimensi hirarcy penting, yakni *necessities (darurat)*, *needs (hajiyat)*, dan *luxuries (tahsiniyat)*. Fungsi kebutuhan yang bentuknya *necessities* lebih ditekankan untuk dipenuhi. Artinya, kebijakan harus beroritasi pada pemiliharaan tujuan syara' itu sendiri. Tujuan syara' yang dikontekskan pada *protection of human right*, mulai dari *preservation of honor* hingga *preservation of wealth*, harus diutamakan.<sup>16</sup> Dalam sisi ini tentu penting mengkaji keberpihakan kebijakan ekonomi potensial masyarakat sebagai penyelamatan harta, dan dirinya (*protection of human right*).

Berlatar pada kontruksi teoritis umum di atas, menjadi penting untuk mellihat beberapa instansi pemerintahan dearah yang ada di Indonesia. Tentunya, guna melihat kompleksitas perjalanan kebijakan program pengembangan ekonomi potensi masyarakat dan kesesuaian tujuan ekonomi kerakyatan yang dicitatakan oleh para tokoh nasional Indonesia. Untuk hal

---

<sup>16</sup> Jasser Auda, *Maqasid al-Shariah as Philosophy of Islamic Law: A Systems Approach*, (London; the international institute of islamic thought,2017), 249.



demikian, tujuan penelitian akan dilakukan pada salah satu kota di Jawa Timur yang masyarakatnya nampak memiliki potensi ekonomi yang sangat tinggi. Daerah tersebut adalah kabupaten Bondowoso.

Kabupaten Bondowoso adalah kabupaten dengan potensi bumi yang besar. Namun, merupakan salah satu kabupaten tertinggal dengan ekonomi yang rendah di Propinsi Jawa Timur. Zainal Arifin dalam penelitiannya menjelaskan bahwa Bondowoso merupakan daerah dalam golongan atau kelas *high growth but low income*.<sup>17</sup> Artinya, Bondowoso merupakan kota yang berkembang dan berpendapatan rendah.

Pendapat senada ini juga dikemukakan dalam penelitian Ida Nuraini. Ia mengemukakan bahwa Bondowoso merupakan kabupaten yang pertumbuhan ekonominya rendah. Bahkan Dalam Indeks Williamson,<sup>18</sup> ia menjelaskan hasil pertumbuhan ekonomi kabupaten ini masuk dalam kelas rendah. Tidak heran kalau Kabupaten Bondowoso merupakan daerah dengan pertumbuhan ekonomi berkembang tapi tertekan.<sup>19</sup> Artinya kondisi anggaran pemerintah daerahnya

---

<sup>17</sup> Zainal Arifin menggunakan analisis *Location Question* (LQ) dalam menganalisa pertumbuhan kota-kota di Jawa Timur. Ia menggolongkan pertumbuhan kota-jkota di Jawa Timur menjadi empat golongan yakni, *high growth and high income*, *high income but low growth*, *high growth but low income* dan *low growth and low income*. Lengkapnya lihat. Zainal Arifin, "Analisis Perbandingan Perekonomian Pada Empat Koridor di Propinsi Jawa Timur, Jurnal *HUMANITY*, Volume 5, Nomor 2, Maret 2010 : 161 - 167

<sup>18</sup> Indeks Williamson dikenalkan oleh Jeffrey G. Williamson. Indeks ini merupakan salah satu alat ukur untuk mengukur tingkat ketimpangan daerah atau disparitas pendapatan di suatu wilayah. Lengkapnya baca. Sjafrizal. *Ekonomi Regional, Teori dan Aplikasi*, (Jakarta : Baduose Media.2008), 107.

<sup>19</sup> Pada penelitiannya ini Ida Nur Aini meneliti tentang disparitas kota atau kabupaten yang ada di propinsi Jawa Timur. Lihat. Ida Nuraini, "Kualitas Pertumbuhan Ekonomi Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur", Jurnal dalam Seminar Nasional & Call For Paper, FEB Unikama "Peningkatan Ketahanan Ekonomi Nasional Dalam Rangka Menghadapi Persaingan Global" Malang, 17 Mei 2017.

berada pada kritis, dimana upaya pengembangan dilakukan ditengah tekanan yang datang.

Hasil *reseach* dari beberapa peneliti, nampaknya juga senada dengan apa yang ada dalam data-data statistik perekonomian kabupaten Bondowoso. Berdasarkan penelusuran yang dilakukan, ada beberapa hal signifikan yang ditemukan. Pada aspek pertumbuhan produk domestik regional Bruto misalnya, pertumbuhannya mengalami penurunan selama tiga tahun terakhir. Semakin tahun, semakin menurun grafik perkembangannya. Pada tahun 2016 berkembang 10 % turun 1% dari tahun sebelumnya yang masih 11%. Pada berikutnya pun juga turun sekitar 8%.<sup>20</sup> Hal ini mengindikasi adanya penurunan tingkat perekonomian masyarakatnya.

Selain itu, jika ditela`ah dari statistik laju perkembangan ketimpangan pengembangan ekonomi (LPE) dengan tingkat pengembangan manusianya (IPM), Bondowoso juga mengkhawatirkan. Laju perkembangannya IPMnya meningkat secara signifikan dan berada pada persentase jauh di atas LPE Kabupaten. IPM yang dicapai, memiliki rata-rata persentase perkembangan selama tiga tahun terakhir yaitu 64,84%. Sedangkan LPE Jumlah persentasenya rata-ratanya hanya 5,04%.<sup>21</sup>

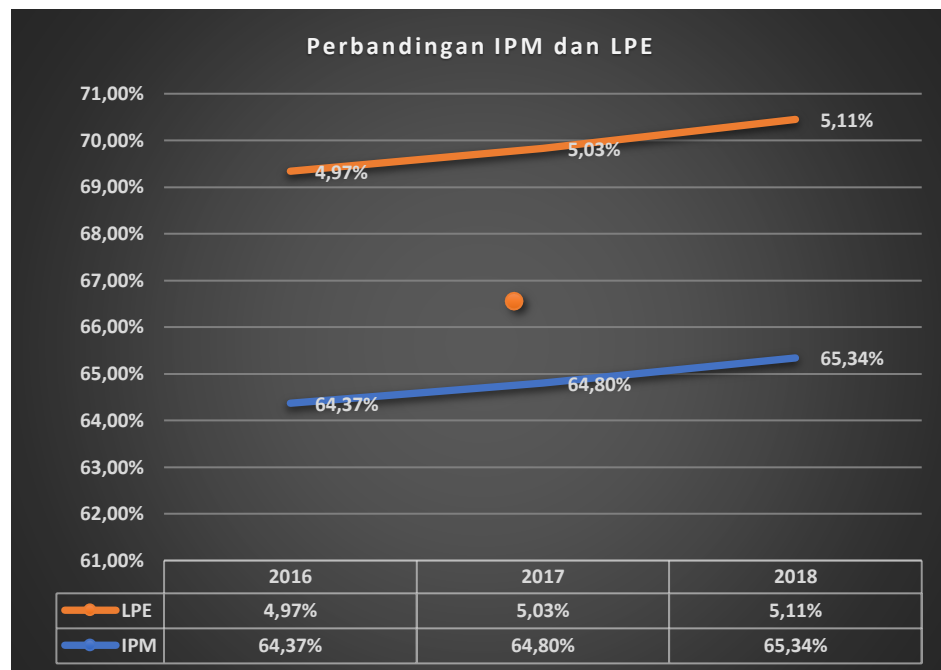
---

<sup>20</sup> Tim Penyusun, *Kabupaten Bondowoso Dalam Angka 2018 (Bondowoso Regency in Figures)*, (Bandung:CV Azka Putra Pratama, 2018), 401 dan 425.

<sup>21</sup> Data diambil dari, Tim Penyusun, *Kabupaten Bondowoso Dalam Angka 2018 (Bondowoso Regency in Figures)*, (Bandung:CV Azka Putra Pratama, 2018), 415 dan Tim Penyusun, *Kabupaten Bondowoso Dalam Angka 2017 (Bondowoso Regency in Figures)*, (Bandung:CV Azka Putra Pratama, 2017), 358

Berdasarkan data tersebut tentu nampak sangat aneh, terdapat ketidaksesuaian diantara keduanya. Dengan kata lain, pada konteks ini sesuai dengan teori pada umumnya bahwa keadaan yang demikian merupakan salah satu indikasi masyarakat tidak sejahtera. Ketimpangan LPE dengan IPM tentu merupakan keanehan. Sebab dalam beberapa penelitian dinyatakan kedaunya saling mempengaruhi secara signifikan. Data yang demikian ini sebagaimana di bawah ini,

**Gambar 1.1 Perbandingan IPM dan LPE Kabupaten Bondowoso**



Salah satunya misalnya sebagaimana hasil penelitiannya Siske Yanti Maratade, Dkk. Penelitian tersebut memastikan bahwa pembangunan manusia dan perekonomian tentu akan merupakan kausalitas antar satu dengan yang lain. Perekembangan keduanya adalah saling mempengaruhi. Jika keduanya

timpang maka berarti ada masalah signifikan dalam pembangunan masyarakatnya.<sup>22</sup>

Kondisi perekonomian yang melemah ini nampaknya membuat masyarakat kebingungan dan merasa tambah sulit dalam memenuhi kebutuhan sehari-harinya. Untuk memenuhi kebutuhannya mereka harus berpikir dan bekerja lebih keras lagi. Tidak heran, jika akhir-akhir ini angka pencari kerja di kabupaten Bondowoso meningkat. Angka pencari kerja pada tahun 2017 masih 1511 orang. Jumlah tersebut kemudian bertambah banyak pada tahun 2018 yakni meningkat menjadi 1755 orang.<sup>23</sup> Ini artinya setiap tahunnya Bondowoso memproduksi orang butuh kerja sebanyak 244 orang.

Banyaknya orang yang membutuhkan pekerjaan ini dalam catatan statistik tidak mampu dibendung. Pemerintah nampaknya tidak mampu menghadapi masalah ini. Hal ini dapat terlihat dari perkembangan permintaan pekerjaan yang terus meningkat dan kondisi sisa lowongan pekerjaan yang miris. Pada tahun 2017 jumlah lowongan pekerjaan yang belum terisi adalah 95 lowongan.

Bukan malah bertambah, pada tahun 2018 saat permintaan lowongan pekerjaan meningkat, angka lowongan pekerjaan malah kosong. 95 lowongan

---

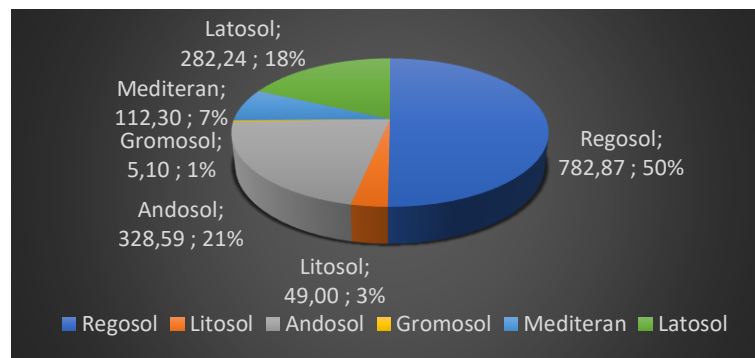
<sup>22</sup> Siske Yanti Maratade, Dkk. "Analysis of Growth Economic and Human Development Index in The Province of North Sulawesi (Studies in 2002-2013)", Jurnal Berkala Ilmiah Efisiensi Volume 16 No. 01 Tahun 2016, 328-338

<sup>23</sup> Data ini dari badan Statistik yang diolah. Lengkapnya lihat. Tim Penyusun, *Kabupaten Bondowoso Dalam Angka 2018...*, 66 dan Tim Penyusun, *Kabupaten Bondowoso Dalam Angka 2017...*, 71.

yang ada sebelumnya, kosong atau habis terpenuhi.<sup>24</sup> Pada kondisi demikian ini, tidak heran lagi kenapa Bondowoso merupakan salah satu kabupaten yang menyumbang angka tenaga kerja paling banyak. Tentu hal ini karena memang kondisi ekonomi masyarakat Bondowoso melemah.<sup>25</sup>

Padahal masyarakat Bondowoso sebenarnya memiliki potensi ekonomi yang besar, terutama dari dilihat dari kondisi alamnya. Kandungan tanah yang dimiliki masyarakat Bondowoso memiliki kandungan yang luar biasa. Kandungan tanahnya didominasi tanah yang mengandung zat vulkanik yang baik untuk tanaman. Sedikitnya 50% terdiri dari *regosol*, *andosol* 21% dan *latosol* 18%.<sup>26</sup> Jumlah seluruh tanah yang potensial digunakan dan dikembangkan secara ekonomikal adalah 89%. Lengkapnya lihatlah data di bawah ini,<sup>27</sup>

**Gambar 1.2 Potensi Kesuburan Tanah Wilayah Bondowoso**



<sup>24</sup> Ibid,

<sup>25</sup> Jumlah total yang sekaitar 2.602 jiwa pada tahun 2018 kemarin. Lihat. BNP2TKI, *Data Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Tahun 2018* (Jakarta:Pusat Penelitian, Pengembangan dan Informasi (PUSLITFO), 2019), 50.

<sup>26</sup> Ketiga kandungan besar ini merupakan tanah produktif yang layak tanam. Sebab, ketiganya merupakan tanah yang sudah tercampur dengan kandungan vulkanik.

<sup>27</sup> Data diambil dari Tim Penyusun, *Kabupaten Bondowoso Dalam Angka 2018...*,191

Berdasarkan data ini tanah yang tidak produktif hanya sedikit sekali. Ini artinya jika masyarakat masih susah dalam segi ekonominya, ada yang tidak optimal dalam pengelolaannya. Padahal potensi ini masih belum dihitung dari aspek potensi wisata alamnya yang masih asri. Sumber ini dapat secara optimal dimanfaatkan tentu kondisi perekonomian kabupaten Bondowoso akan semakin baik.

Bukan hanya itu, jika dilihat dari aspek pemakaian lahannya, presentase lahan, 84% masih produktif. Secara terperinci 35,77% masih berupa hutan, tegalan 27,66% dan 20,74% dipakai untuk persawahan. Hanya 4,69% dipakai untuk pemukiman dan industri hanya sekitar 0,29%. Ini menandakan jika potensi alam yang dimilikinya sebenarnya sangat kerena 84% masih merupakan lahan produkti.<sup>28</sup> Data ini memberikan gambaran bahwa kondisi alam masyarakat Bondowoso tidak secara optimal bermanfaat bagi rakyatnya. Hal itu tentu merupakan sumber masalahnya.

Kondisi kemiskinan dan lemahnya perekonomian tersebut merupakan problem yang harus segera diselesaikan. Pihak yang bertanggung jawab pada kondisi ini tentu adalah pemerintah daerah kabupaten Bondowoso sendiri. Sebagaimana diketahui bersama bahwa tujuan dibentuknya pemerintahan daerah adalah melakukan pengembangan ekonomi yang lebih demokratis. Sebagaimana yang dikatakan juga oleh Aristo bahwa tujuan Negara sama

---

<sup>28</sup> *Ibid*, 157.

dengan tujuan hidup manusia yakni agar mencapai *eudai-monia* atau kebahagiaan. Maka dari itu Negara bertugas untuk menguapayakan kebahagiaan tersebut pada warganya.<sup>29</sup> Negara dianggap wajib mensejahterakan masyarakatnya. Selain itu, Kosepsi *maslahatul ummah* seperti dikemukakan di atas, merupakan bagian dari orientasi implementatif *maqosidus syari'ah* dalam hal pengembangan program pemerintah daerah.

Penjelasan di atas tentunya merupakan dasar pijak orisinsilitas penelitian ini dilakukan. Jika dijelaskan bahwa novelty sebuah penelitian meliputi *invention, improvement, dan rafutation*, maka originalitas penelitian ini tentu merupakan *improvement* beberapa idelitas dan realitas. Sebagaimana dibahas di atas, idealnya pemerintah daerah memiliki amanah mensejahterakan ekonomi rakyat dengan masalah. Namun fakta realitas menyebutkan bahwa hal tersebut tidak berjalan dengan baik. Dengan kata lain, ada kondisi riil baik berupa fakta statistik seperti kesenjangan IPM dan LPE, kesenjangan angka kemiskinan dan potensi alam yang besar, mapun beberapa fakta dari penelitian yang dilakukan terdahulu tentang tingkat kesehatan anggaran APBD Bondowoso sebagaimana dijelaskan di atas. Di titik, penting menganalisa bagaimana formulasi kebijakan pemerintah Bondowso dilakukan sehingga realitas ini masih terjadi.

---

<sup>29</sup> Aristoteles mengatakan bahwa Eudai monia merupakan kebahagiaan atau tertinggi masyarakat. Lihat dalam Aristotle. *Nicomachean Ethic*, Trj. Roger Crisp. (UK: Cambridge university press. 2004),104

Sisi lain, yang juga menggambarkan *improvement* dari penelitian ini adalah terkait dengan konstruksi teoretis kebijakan pada kemakmuran rakyat. Hal ini sebagaimana dijelaskan sebelumnya juga, bahwa secara konstitusional dan teoretis keberpihakan kebijakan pada kemakmuran masyarakat sangat penting dilakukan. Dari UU hingga beberapa teori makro ekonomi mendorong adanya keberpihakan secara konkrit pada peningkatan kemakmuran rakyat secara objektif. Salah satu cara terbaik dalam mencapai objektivitas, sebagaimana dijelaskan sebelumnya, dapat dicapai dengan pendekatan *maqosidus syari'ah*. Di titik inilah, keberpihakan kebijakan dalam tinjauan *maqosidus syari'ah* perspektif Jasser Auda penting untuk dilakukan.

Bersarkan hal inilah penelitian ini mencoba untuk mempersolkan kebijakan program APBD kabupaten Bondowoso dalam meningkatkan ekonomi potensial yang dimiliki masyarakat. Untuk itu, penulis ingin melakukan penelitian dengan tema besar “Keberpihakan Kebijakan Anggaran Pemerintah Daerah Dalam Pengembangan Ekonomi Potensial Masyarakat Perspektif Maqosidus Syari'ah (Analisa APBD dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso)”.

## **B. FOKUS MASALAH**

Berdasarkan konteks di atas, telah dijelaskan adanya kesenjangan yang terjadi dalam kebijakan dan realitas ekonomi masyarakat. Kesenjangan juga terjadi dalam kondisi ekonomi rakyat dan potensi ekonominya. Dengan dasar



inilah kemudian penelitian akan fokus mengkaji hal-hal sebagaimana di bawah ini:

1. Bagaimana Keberpihakan Kebijakan Program Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso dalam Pengembangan Ekonomi Potensial Masyarakat perspektif *Maqosidus Syari'ah*?
2. Bagaimana Keberpihakan Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso dalam Pengembangan Ekonomi Potensial Masyarakat perspektif *Maqosidus Syari'ah*?

### **C. TUJUAN MASALAH**

Setelah dirumuskan beberapa hal yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini sebagaimana dijelaskan di atas. Berdasarkan hal tersebut, dirumuskan beberapa tujuan penelitian ini sebagaimana berikut ini:

1. Menggambarkan dan menganalisa gambaran Keberpihakan Kebijakan Program Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso dalam Pengembangan Ekonomi Potensial Masyarakat perspektif *Maqosidus Syari'ah*
2. Menggambarkan dan menganalisa Keberpihakan Kebijakan Anggaran Belanja dan Pendapatan Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso dalam Pengembangan Ekonomi Potensial Masyarakat perspektif *Maqosidus Syari'ah*

## **D. MANFAAT PENELITIAN**

Manfaat penelitian ini sangat besar terhadap pengembangan keilmuan di perguruan tinggi khususnya dalam bidang kebijakan ekonomi. Penelitian ini sangat bermanfaat bagi masyarakat, khusus masyarakat yang di daerah Bondowoso dan tentunya juga sangat penting bagi masyarakat secara umum dalam hal kebijakan anggaran pemerintah pengembangan ekonomi. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis dan manfaat secara praktis, adapun lebih jelasnya sebagaimana di bawah ini:

### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Temuan penelitian ini secara formal dapat memperkaya khasanah ilmu kebijakan ekonomi utamanya dalam hal ekonomi pembangunan masyarakat.
- b. Memperkaya khazanah, konsep dan pendekatan pemerintah daerah dalam pengembangan potensi ekonomi rakyat.
- c. Menemukan gambaran keberpihakan kebijakan anggaran pemerintah daerah pada sektor ekonomi dalam perspektif Islam, guna pengembangan ekonomi Islam dalam ekonomi politik
- d. Hasil penelitian ini dapat dijadikan acuan bagi peneliti berikutnya yang konsen di kebijakan anggaran khususnya tentang gagasan kebijakan program dan anggaran pemerintah dalam pengembangan potensi ekonomi masyarakat.

### **2. Manfaat Praktis**

- a. Bagi para pengambil kebijakan, misalnya pemerintah pusat, kementerian ekonomi dan pemerintah daerah kabupaten sebagai informasi untuk yang dapat dijadikan dasar dalam penyusunan program dan anggaran dalam pengembangan potensial ekonomi masyarakat ke depan.
- b. Bagi para pengelola lembaga pengembang potensial ekonomi, penelitian ini dapat dijadikan rujukan, utamanya dalam penyusunan programnya.
- c. Bagi masyarakat umum, dapat mengetahui informasi lebih lanjut tentang pentingnya kebijakan anggaran yang berpihak pada pengembangan potensial ekonomi masyarakat.
- d. Bagi Pengelola Perguruan Tinggi, penelitian ini dapat dijadikan sumber informasi dalam pengembangan pembelajaran. Terutama terkait dengan kebijakan ekonomi pemerintah daerah yang berpijak pada pengembangan sektor ekonomi potensial masyarakat dalam perspektif Islam.

#### **E. DIFINISI ISTILAH**

Untuk menghindari kemungkinan-kemungkinan timbulnya salah pengertian dan kurang jelas dalam memahami judul penelitian ini, maka perlu diberikan penegasan judul agar bahasa selanjutnya dapat mengena pada sasaran dari penelitian ini. Adapun hal-hal yang perlu ditegaskan dalam judul ini adalah:

1. Keberpihakan Kebijakan Pemerintah

Untuk mengetahui terminologi keberpihakan kebijakan pemerintah, tentu perlu dirinci satu persatu dari istilah tersebut. Baru kemudian setelah

masing-masing terdefiniskan, terminologi yang tersusun akan mampu dipahami secara komprehensif. Keberpihakan kebijakan terdiri dari dua konstruksi kata yang saling berhubungan secara terminologis dan penting dalam kajian penelitian ini yakni keberpihakan dan kebijakan pemerintah.

Keberpihakan merupakan kata yang sebuah kondisi dimana sesuatu itu berposisi sebagai *favourable* (mendukung) atau sebaliknya *unfavourable* (tidak mendukung). Konstruksi tersebut sebenarnya berasal dari bahasa kepentingan media. Kebijakan Pemerintah dalam bahasa lain disebut sebagai *wisdom* atau *policy*. Kebijakan pasti memiliki orintasi tertentu. Dalam hal ini pemerintah yang memiliki kebijakan tentu memiliki tujuan atau kepentingan tertentu yang diperjuangkan dalam kebijakannya.

Ketika diintegrasikan dengan terminologi keberpihakan, maka sudah tentu yang menjadi sifat dari keperpihannya adalah kepentingan pemerintah dalam *policy* yang disusunnya. Pada persoalan ini sebenarnya ingin membicarakan tentang bagaimana posisi kepentingan pemerintah untuk berpihak pada sesuatu, dalam kajian ini, adalah sektor potensi ekonomi.

Melalui penjelasan di atas, studi ini akan mengungkap kepentingan kuasa pemerintah pada kepentingan pemenuhan pribadi rakyat. Pada sisi ini peneliti ingin mempersoalkan bagaimana kepentingan *government* yang memiliki peran pemerataan kekayaan dan kebebasan pada kepentingan pribadi rakyat yang muncul sebagai kebijakan atau program pemerintah

tersebut.<sup>30</sup> studi ini kebijakan pemerintah yang dimaksud adalah pemerintah Kabupaten Bondowoso dalam kebijakan program APBDnya. Sehingga tujuan pengistilahan yang dibuat merupakan kontruksi makna kecondongan kepentingan kebijakan dalam program perkait terkait susun.

## 2. Anggaran Pemerintah Daerah

Program anggaran belanja daerah merupakan merupakan suatu rencana kerja yang dinyatakan secara kuantitatif disebut juga sebagai program Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Biasanya dinyatakan dengan satuan moneter yang menjelaskan sumber-sumber penerimaan dan pengeluaran untuk membiayai program-program dan proyek pengembangan dalam waktu satu tahun.

Berdasarkan kontruksi terminologi di atas, maksud dalam studi akan adalah mempersoalkan bagaimana program dalam anggaran pemerintah Bondowoso. Adapun yang menjadi fokus utama kajiannya adalah tentang persoalan program dan anggaran pemerintah terkait dalam keberpihakannya pada pengembangan ekonomi masyarakatnya. Keduanya tentu merupakan komponen tema penting yang diingin diteliti dalam kajian ini.

---

<sup>30</sup> Hal ini sebagaimana yang diungkapkan Jhon Rawls dalam bukunya bahwa prinsip dasar dari sebuah keadilan dalam policy adalah adanya pemerataan kebebasan, peluang, kekayaan, pendapat dan sebagainya sebagai jalan terakomodirnya kepentingan pribadi rakyat. Lihat dalam, Jhon Rawls, *A Theory of Justice*, (Cambridge:Mas Harvard University, 1983), 62.

### 3. Ekonomi Potensial Masyarakat

Kata potensi berasal dari bahasa Inggris yang merupakan bentuk kata benda (*noun*) dari *potent*. Dalam *Oxford* dijelaskan sesuatu yang *having great power, influence, or effect*. Kata sifatnya, *potencial*, memiliki makna *having or showing the capacity to become or develop into something in the future*.<sup>31</sup> Penjelasan tersebut kemudian diperjelas dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dengan definisi daya kekuatan, kemampuan, dan kesanggupan.<sup>32</sup> Sehingga maknanya sudah sangat dipagami bahwa potensi adalah segenap daya yang dimiliki sesuatu baik berupa kekuatan atau daya guna yang dapat berkembang di masa depan.

Adapun terkait dengan ekonomi rakyat adalah kata yang menjadi penjelas dari daya dimilikinya. Ekonomi berasal dari kata *oikos* dan *nomos*. *oikos* adalah rumah tangga dan *nomos* adalah mengatur. Jadi, ekonomi asal katanya memiliki terminologi mengatur rumah tangga. Maksudnya, pengaturan tersebut menyangkut tentang proses pemenuhan kebutuhan sebuah rumah tangga. Aktifitasnya bisa berkaitan produksi, distribusi, pertukaran, dan konsumsi barang serta jasa.

Jadi, potensi ekonomi rakyat yang dimaksud dalam penelitian ini adalah daya atau kemampuan pengembangan atau pemenuhan kebutuhan

---

<sup>31</sup> Tim Penyusun, *Concise Oxford American Dictionary*, (New York: Oxford University Press, Inc., 2016), 691.

<sup>32</sup> Tim Penyusun, *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008), 1207.

rumah tangga penduduk suatu daerah. Dengan kata lain, untuk memberikan penjelasan tentang daya tanah yang sebenarnya dapat difungsikan sebagai pemenuhan kebutuhan masyarakat kabupaten Bondowoso. Sehingga kajian ini menjadi sangat jelas bahwa persoalan yang diangkat adalah keberpihakan program pemerintah daerah pada pengembangan ekonomi masyarakat dalam aspek ekonominya.

#### 4. *Maqosidus Syari'ah*

*Maqosidus* artinya adalah tujuan, sedangkan *syari'ah* adalah hukum Islam. Secara istilah artinya segala hal yang merupakan konstruksi tujuan hukum Islam. Jadi segala sesuatu yang berhubungan dengan dasar dirumuskan hukum Islam itu disebut sebagai *maqosidus syari'ah*. *maqosidus syari'ah* merupakan dalil kemaslahatan ummat. Kemaslahatan dalam pandangan valid dalam syariah (*mu'tabarrah*), dijelaskan berkenanan dengan memelihara agama (*ad dien*), jiwa (*an nafs*), akal (*al aql*), keturunan (*an nasl*), dan harta (*al maal*). Namun penelitian ini memakai pendekatan sistem yang dijelaskan oleh Jasser Auda.

Berdasarkan beberapa penjelasan di atas, konsepsi *maqosidus syari'ah* diposisikan sebagai perspektif analisa penelitian ini. Artinya istilah yang ada dalam judul menunjukkan bahwa kebijakan dan keberpihakan anggaran program pemerintah akan dianalisa dalam tinjauan tujuan konsepsi tersebut. Sehingga, dalam melihat beberapa temuannya akan dibahas dengan standar kemaslahatan agama, sebagai yang dikonsepsikan oleh ulama' *mu'tabarrah*.

Berdasarkan beberapa terminologi di atas, dapat menghasilkan penjelasan terpadu tentang terminologis operasional tema besar penelitian ini. Yang dimaksud dengan “*keberpihakan kebijakan anggaran pemerintah daerah dalam pengembangan potensi ekonomi masyarakat perspektif maqoidus syari’ah*” adalah tandesi program kebijakan pengembangan ekonomi pada potensi yang dimiliki masyarakat daerah dalam perspektif kemaslahatan dalam Islam.

## **F. SISTEMATIKA PEMBAHASAN**

Dalam sistematika pembahasan ini akan dijelaskan kerangka pemikiran yang digunakan dalam menyusun disertasi ini, yang mana pembahasannya dibagi menjadi dua, yaitu pembahasan secara teoritis berdasarkan literatur yang ada, serta pembahasan analisis yang berdasarkan data-data yang diperoleh dilapangan, untuk mempermudah dan memperjelas proses penyusunan disertasi ini. Adapun sistematika pembahasan tersebut sebagai berikut.

Bab *pertama*, Pendahuluan. Bab ini menjabarkan beberapa aspek yang melatarbelakangi penelitian ini. Bab ini juga meliputi identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoretik dan beberapa penelitian terdahulu.

Bab *kedua*, kajian kepustakaan. Pembahasan adalah meliputi beberapa pandangan kepustakaan yang meliputi kajian terdahulu dan kajian teoritik. Dalam kajian terdahulu akan dibahas beberapa penelitian yang senada dengan penelitian ini. Sedangkan pada kajian teoritik akan dibahas beberapa teori



tentang kebijakan dan ekonomi rakyat, anggaran pemerintah daerah dan *maqosidus syari'ah*.

Bab *ketiga* adalah metodologi penelitian. Pada bab ini akan dibahas secara terperinci pendekatan, subjek data hingga keabsahaan data yang akan dipakai dalam penelitian ini.

Bab *keempat*, adalah penyajian data analisis yang berisi tentang deskripsi data tentang RKPD, APBD dan beberapa program pengembangan potensial masyarakat.

Bab *kelima*, adalah bahasan temuan. Secara temua yang dihasilkan dalam bab ini. Pada bab ini juga secara komprahensif keberpihakan program anggaran pemerintah daerah akan didiskusikan secara sistematis.

Bab *keenam*, Penutup. Bab terakhir ini terdiri atas kesimpulan, saran atau beberapa rekomendasi dari hasil kajian yang dilakukan.

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. KAJIAN TERDAHULU**

Berdasarkan penelusuran penulis, ada beberapa naskah penelitian atau buku *reseach* yang hampir mirip dengan penelitian yang akan dilakukan ini. Namun, beberapa dokumen penelitian yang ditemukan, dari semua bentuknya tidak ada satupun yang secara persis mengkaji fokus yang dikaji dalam penelitian yang akan dilakukan ini. Adapun beberapa kajian terdahulu yang ditemukan penulis adalah sebagaimana berikut ini:

1. M. Govinda Rao, *Development, Poverty, and Fiscal Policy: Decentralization of institution*. Jurnal Social Economic cahange, Bangalore Karnataka India.2002..

Penelitian ini dilakukan oleh pakar dari India. Penelitian ini menyimpulkan bahwa fiscal desentralisasi lebih tepatnya menggunakan pendekatan multilevel finacial. Hal ini ini karena desentralisasi kebijakan sebenarnya memberikan kesempatan besar untuk mengelola kebijakan yang didasarkan pada semua sektor potensi yang dimiliki interngovermental.

Dengan menerapkan multilevel financial kemiskinan akan mudah tertangani.<sup>33</sup>

Kesamaan dengan penelitian yang akan dilakukan adalah terkait dengan fokusnya yang menyoroti kebijakan pemerintahan lokal dan pengembangan sektor ekonomi. Dalam penelitian yang akan dilakukan fokus kajian juga tentang yang demikian, akan tetapi lebih spesifik pada upaya pengembangan ekonomi rakyat.

2. Yanti Maratade, Dkk. *Analysis of Growth Economic and Human Development Index in The Province of North Sulawesi (Studies in 2002-2013)* Siske Yanti Maratade. Volume 16 No. 01 Tahun 2016

Jurnal ini merupakan penelitian yang fokus pada pertumbuhan ekonomi di Sulawesi Utara. Hasil dari jurnal ini yakni berdasarkan dari hasil-hasil pengujian test dapat dikatakan bahwa semua data telah stasioneris (*Unit Root Test*) dan dapat dilanjutkan dengan uji selanjutnya yang keseluruhan mengatakan bahwa adanya hubungan kausalitas antara Pertumbuhan Ekonomi dan Indeks dan Pembangunan Manusia dan sebaliknya Indeks Pembangunan manusia mempunyai hubungan kausalitas dengan pertumbuhan ekonomi. Kedua variabel tersebut mempunyai kesimpulan bahwa  $H_0$  ditolak, Artinya ketika pertumbuhan ekonomi mengalami perubahan (peningkatan ataupun penurunan) maka hal tersebut

---

<sup>33</sup> M. Govinda Rao, *Development, Poverty, and Fiscal Policy: Decentralization of institution*. Jurnal Social Economic cahange, Bangalore Karnataka India.2002, 338.

akan mempengaruhi indeks pembangunan manusia dan sebaliknya ketika indeks pembangunan manusia mengalami perubahan (peningkatan atau pun penurunan) maka hal tersebut akan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi.<sup>34</sup>

Kesamaan dengan penelitan terdahul dengan penelitian adalah pada fokusnya yang mempersoalkan kajian upaya tumbuhnya perekonomian suatu daerah. Namun bedanya penelitian yang akan dilakukan ini adalah mempersoalkan anggaran pemerintah untuk pertumbuhan ekonomi. Pada panelitian ini akan dikajia tentang peran anggaran daerah pada pertumbuhan ekonomi, yang lebih khusus pada pertumbuhan ekonomi potensial.

3. W.A. Lawal, Dkk. *Impact of Informal Agricultural Financing on Agricultural Production in The Rural Economy of Kwara State, Nigeria*, International Journal of Business and Social Science, Department of Accounting and Finance Faculty of Business and Social Sciences University Of Ilorin, Vol. 2 No. 19 October 2011).

Penelitian ini menyimpulkan adanya kelemahan pembiayan agrikultur ekonomi oleh lembaga swasta. Kelemahannya adalah pada sisi keanggotaanya. Keanggatoanya masih sedikit sehingga menyebabkan penguatan pembuatan kerjasama pembiayaan lemah. Untuk menanggulangi

---

<sup>34</sup> Siske Yanti Maratade,Dkk. “*Analysis of Growth...*”, 337

ini penelitian ini merekomendasikan upaya peningkatan keanggotaan institusi informal yang ada.<sup>35</sup>

Kesamaan dengan penelitian terdahulu ini adalah terkait dengan upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi yang menjadi fokus kajiannya. Sebagaimana dijelaskan di awal bahwa penelitian yang akan dilakukan ini juga merupakan penelitian yang menfokuskan pembahasannya pada peningkatan ekonomi. Namun yang berbeda dalam penelitian ini adalah terkait dengan fokus kajian yang mempersoalkan anggaran pemerintah daerah, sedangkan penelitian terdahulu mempersoalkan peran institusi informal.

4. Abdul Wahab, *Keberpihakan Kebijakan Pemerintah pada Sektor Usaha Rakyat Perspektif Ekonomi Islam (Studi Kasus Keberlangsungan Pasar Tradisional)*. Jurnal Tsaqofah Vol. 12, No. 1, Mei 2016.

Penelitian ini menunjukkan bagaimana Pentingnya menjaga kesejahteraan rakyat yang merupakan tuntutan dari ekonomi Islam untuk negara. Di antara gagasan mewujudkan kesejahteraan yang harus direvitalisasi, menurut penelitian ini adalah konsep distribusi pendapatan dan pembatasan monopoli dari pemilik modal. Kedua konsep ini dinilai

---

<sup>35</sup> W. A. LAWAL, Dkk. *Impact of Informal Agricultural Financing on Agricultural Production in The Rural Economy of Kwara State, Nigeria*, International Journal of Business and Social Science, Department of Accounting and Finance Faculty of Business and Social Sciences University Of Ilorin, Vol. 2 No. 19 October 2011,247.

sangat penting untuk dijadikan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan publik yang berpihak pada perlindungan eksistensi pasar tradisional.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa Tentunya, masih banyak strategi untuk mewujudkan kebijakan publik yang berpihak pada ritel tradisional. Namun semua akan sia-sia jika pemerintah menempatkan kebijakan publik dibuat untuk membantu pasar tradisional bukan menempatkan kebijakan publik sebagai kewajiban yang memang harus diimplementasikan karena tugas negara menjaga dan melindungi ekonomi rakyatnya. Pada akhirnya, distribusi pendapatan dan pembatasan monopoli merupakan rekomendasi yang sangat penting agar pemerintah bisa mewujudkan kebijakan yang memiliki keberpihakan pada ekonomi masyarakat.<sup>36</sup>

Persamaan penelitian terdahulu tersebut dengan penelitian ini adalah terkait dengan fokus kajiannya yang mempertanyakan kebijakan pemerintah pada ekonomi masyarakat. Selain itu kajian yang dilakukan juga meninjau keberpihakan kebijakan pemerintah, tentu yang demikian senada dengan kajian yang akan dilakukan dalam penelitian ini. Adapun terkait dengan perbedaannya, penelitian akan dilakukan ini lebih spesifik kepada ekonomi rakyat. Lokasi penelitiannya pun lebih khusus meneliti di Kabupaten Bondowoso. Yang demikian tentu sangat berbeda pada

---

<sup>36</sup> Abdul Wahab, "Keberpihakan Kebijakan Pemerintah pada Sektor Usaha Rakyat Perspektif Ekonomi Islam (Studi Kasus Keberlangsungan Pasar Tradisional)". *Jurnal Tsaqofah* Vol. 12, No. 1, Mei 2016. 167-186

penelitian terdahulu yang menyoroiti pengemabangan pasar tradisional secara global.

5. Mahmud Ahmad, Dkk, *Model Policy Design For The Beef Cattle Development in South Sulawesi*. Jurnal Management and Business Review Vol.11, No.2, July 2014.

Hasil penelitian tedahulu ini memberikan penjelasan bahwa kondisi ekonomi yang berbentuk pengembangan sapi potong di Sulawesi Selatan sangat menjanjikan. Setelah dilakukan analisis melalui metode SWOT disimpulkan bahwa berdasarkan skor tertimbang dan evaluasi faktor internal dan eksternal, posisi untuk pengembangan daging sapi di Sulawesi Selatan terletak pada posisi pertumbuhan dan perkembangannya. Oleh karena itu, kebijakan pemerintah harus fokus pada peningkatan dan pengembangan program, insentif, dan kebijakan pendukung sapi potong.

Selain itu, studi terdahulu ini merekomendasikan bahwa pemerintah harus memainkan peran yang lebih aktif, terutama lembaga-lembaga yang terlibat langsung dengan program-program sapi potong. Harus ada program yang terintegrasi, terkoordinasi dan konsisten. Lembaga yang terkait dengan peternak sapi potong harus lebih agresif dalam merekrut dan memelihara peternak.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Mahmud Ahmad, Dkk, “*Model Policy Design For The Beef Cattle Development in South Sulawesi*”. Jurnal Management and Business Review Vol.11, No.2, July 2014. 166-182

*Research* terdahulu ini memiliki kesamaan fokus dengan penelitian ini. Kesamaannya adalah sama mengkaji tentang pengembangan ekonomi. Selain itu juga ada kesamaan dalam metode penelitiannya. Namun Kajian terdahulu memakai dua metode sekaligus, yakni kualitatif dan kuantitatif *research*. Hal ini yang tentunya juga membedakan dengan penelitian ini. Adapun perbedaannya, terletak pada fokusnya juga. Fokus penelitian ini meneliti kebijakan pemerintah sedangkan fokus kajian terdahulu mengambil spesifikasi pada pengembangan ekonomi saja. Walaupun pada rekomendasi pada kebijakan pemerintah, namun tidak seungguhnya kajian terdahulu mengkaji tentang kebijakan pemerintah.

6. Muhammad Maulana dan Bambang Sayaka, *The Features of Vegetables in Indonesia and The Current Policy in The Framework of Agricultural Development*. Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian. Volume 5 No. 3, September 2007

Penelitian terdahulu ini merupakan penelitian yang membicarakan tentang kondisi pengembang produk ekonomi berjenis hortikultura. Kajiannya merupakan kajian data histori tentang pengembangan sektor ekonomi ini dari masa ke masa. Dalam kesimpulannya kajian terdahulu memberikan penjelasan dari tahun 1998 hingga tahun 2003 pertumbuhan hortikultural berperan sangat signifikan pada pertumbuhan ekonomi nasional.



Selain itu kajian terdahulu ini juga memberikan rekomendasi pada pemerintah. Dalam rekomendasinya tersebut dijelaskan bahwa Di masa depan, harus ada kesepakatan di antara negara-negara yang terkait dengan hortikultura termasuk sayuran untuk memenuhi permintaan domestik dan global. Selanjutnya, strategi yang saat ini diterapkan dalam mengembangkan produk hortikultura ditujukan untuk meningkatkan produksi, hasil, dan kualitas melalui manajemen pertanian yang efisien untuk menghasilkan produk yang kompetitif.<sup>38</sup>

Ada persamaan studi terdahulu dengan penelitian ini. Kesamaanya adalah pada fokus kajiannya yang membahas sektor ekonomi. Sama sebagaimana penelitian Mahmud, Dkk, yakni tentang sektor ekonomi hortikultura. Kajian terdahulu ini tentu memiliki peran penting dalam penelitian ini yakni sebagai tambahan pengetahuan pustaka peneliti terkait dengan sumbangasih ekonomi perkembangan perekonomian nasional. Adapun perbedaanya dengan penelitian ini adalah pada fokus dan jenis penelitiannya. Fokus kajiannya hanya pada persoalan pengembangan hortikultura dan jenis penelitiannya adalah diskriptif kuantitatif *research*.

7. Siti Sabrina Salqaura, Dkk. *The Influence of Fiscal Policy on Agriculture Sector in Java Island*. Jurnal Ekonomi Vol. 29/Issue. 2, December 2018.

---

<sup>38</sup> Muhammad Maulana dan Bambang Sayaka, “*The Features of Vegetables in Indonesia and The Current Policy in The Framework of Agricultural Development*”. Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian. Volume 5 No. 3, September 2007, 267-284.

Penelitian terdahulu ini menjelaskan bahwa total pengeluaran pemerintah memiliki pengaruh positif yang signifikan terhadap PDRB subsektor pertanian yaitu tanaman pangan, perkebunan, perikanan dan ternak. Penyerapan tenaga kerja pertanian memiliki efek negatif yang signifikan terhadap sub sektor perkebunan dan peternakan. Investasi asing memiliki efek positif yang signifikan terhadap ternak, dan subsektor tanaman pangan. Akhirnya, penyerapan tenaga kerja pertanian memiliki efek negatif terhadap sub sektor perkebunan dan peternakan.

Berdasarkan kesimpulan yang didapatkan ini, studi terdahulu memberikan rekomendasi bahwa beberapa pemerintah provinsi harus memberikan perhatian lebih kepada beberapa subsektor. Terutama bagi pemerintah provinsi Yogyakarta harus mendukung subsektor tanaman pangan, ternak, perkebunan dan perikanan. Demikian juga, pemerintah provinsi Banten harus mendukung subsektor tanaman pangan, ternak, dan perikanan, sementara pemerintah Jawa Barat dan Jawa Tengah harus mendukung subsektor perkebunan. Dukungan tersebut adalah dengan mengalokasikan pengeluaran yang akan meningkatkan subsektor pertanian dan meningkatkan investasi asing langsung dan investasi domestik ke subsektor pertanian. Untuk menemukan pengeluaran yang secara signifikan meningkatkan subsektor, penelitian lebih lanjut diperlukan.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Siti Sabrina Salqaura, Dkk. "The Influence of Fiscal Policy on Agriculture Sector in Java Island". *Jurnal Ekonomi* Vol. 29/Issue. 2, December 2018. 173-184

Adapun persamaannya dengan penelitian ini adalah pada fokus yang diambil. Kajian terdahulu juga mengkaji tentang pengembangan ekonomi masyarakat. Sedangkan perbedaannya, penelitian ini lebih menyoroti kebijakan pemerintah sebagai instrumen pengembangan ekonomi di sektor tersebut. Selain jenis penelitiannya juga sangat berbeda kajian dalam penelitian terdahulu berjenis kuantitatif.

8. Mardyanto Wahyu Tryatmoko, “Pemekaran Daerah Dan Persoalan *Governability* Lokal di Indonesia”. Jurnal Penelitian Politik LIPI, Vol 7, No 1 2010.

Penelitian ini merupakan penelitian pustaka. Tentu yang demikian adalah perbedaan utama yang ada dalam penelitian tersebut, jika dibandingkan dengan penelitian yang akan dilakukan ini. Fokus dalam penelitian terdahulu ini juga berbeda. Beberapa kajian yang diangkat menyoroti beberapa model dan probelematika yang terjadi pada Governabilitas lokal yang dikembangkan pemerintah Indonesia. Berbeda dengan penelitian ini yang fokus pada manajemen pengembangan pengembangan program dan anggaran yang dilakukan dalam proses pengembangan governalitas lokal.

Kesimpulan dalam penelitian ini dijelaskan bahwa Kebijakan pemekaran daerah di Indonesia pada kenyataannya menimbulkan banyak kelemahan. Salah satunya, mencakup aspek politik legal hukum dan manajerial pemerintahan dapat dijelaskan bahwa kelemahan ini mengarah

pada masalah *governability* di tingkat lokal. Problem *governability* adalah situasi yang menunjuk pada proses memperlemah kapasitas institusi institusi pemerintah *governing* dan masyarakat *governed* dalam hal melakukan peningkatan pembangunan daerah. Selain itu, dalam kesimpulannya juga dijelaskan, Maraknya *bureaucratic and political rent seeking* dan praktik korupsi di tingkat lokal merupakan dampak pelemahan pemerintahan birokrasi dan demokrasi sendiri.<sup>40</sup>

Kesimpulan di atas inilah yang juga dipakai dalam melengkapi pandangan kajian penelitian. Sebab, temuan dan kajiannya memiliki kesamaan tema dengan kajian yang diangkat yakni tentang pelaksanaan program pengembangan model kerja pemerintah daerah. Hal ini lah yang nampak menjadi faktor penting dan mendasar, jika penelitian terdahulu tersebut disebut sebagai salah satu dari sekian banyak penelitian yang menfokuskan pada model pemerintahan daerah.

9. Pius Mugambi Murugu. *“The Challenges and Opportunities of Decentralized Political Systems: Lessons for Kenya from India and Nigeria”*, Tesis. Master of Arts in Diplomacy and international Studies, University of Nairobi. 2014.

Penelitian ini memakai pendekatan kualitatif. Kasus yang disoroti adalah pemerintahan daerah yang ada di negara india dan negeria. Tujuan

---

<sup>40</sup> Mardyanto Wahyu Tryatmoko, “Pemekaran Daerah Dan Persoalan *Governability* Lokal di Indonesia”. Jurnal Penelitian Politik LIPI, Vol 7, No 1 2010. 47

utamanya penelitian terdahulu ini adalah guna mengembangkan perspektif pengembangan model desentralisasi dua negara Kenya. Sehingga data yang dikumpulkan didapat dari beberapa dokumenetasi, penelitian dan komentar-komentar pemerihan dua negara yang diteliti.

Hasil dari penelitian ini menjelaskan bahwa kemampuan negara-negara baru untuk menciptakan kekayaan dan meningkatkan hasil kesejahteraan warganya untuk tergantung pada bagaimana mereka dapat memanfaatkan potensi dalam konteks operasi nasional, regional dan global. Dalam dua negara yang diteliti, ada permintaan nyata dari tingkat lokal untuk kontrol dan otonomi yang demokratis sebagai reaksi terhadap kegagalan setratelitas pemerinathan selama empat dekade sebelumnya. Tetapi apakah tren ini benar-benar mencerminkan opini publik yang berlaku di tingkat lokal, daripada kepentingan elit lokal tertentu yang mempersepsikan peluang politik untuk diri mereka sendiri, masih terbuka untuk dipertanyakan. Desentralisasi juga telah terbukti diadopsi oleh elit tingkat nasional sebagai strategi untuk memobilisasi dan mempertahankan basis kekuatan regional. Ditambah dengan ini adalah tekanan dari lembaga internasional seperti IMF dan Bank Dunia. Lembaga-lembaga ini prihatin dengan kegagalan pemerintah pusat untuk memberikan layanan secara efisien dan untuk mengatasi kemiskinan, telah mendukung argumen

ekonomi untuk desentralisasi, yang cenderung bertepatan dengan agenda neo-liberal untuk mengurangi peran negara pusat.<sup>41</sup>

Perbedaan penelitian Murugu ini dengan penelitian yang akan dilakukan adalah pada aspek fokus yang diambil. Dalam penelitian terdahulu lebih membahas pada pengembangan pemerintahan daerah dalam hal tantang dan peluangnya. Sedangkan penelitian ini mempermasalahkan pemerintah daerah dalam hal mengembanga potensi internal daerahnya. Sedangkan persamaanya juga ada fokus kajiannya. Tema yang di angkat sama menyoroiti masalah-masalah pemerintahan daerah.

10. R. J Bennett, C. Fuller dan M. Ramsden, “*Local Government and Local Economic Development in Britain: An Evaluation Of Developments Under Labour*”. Journal Progress in Planning, Vol 62, 4, 2004.209–274.

Penelitian ini adalah kajian kolaboratif yang dilakukan oleh tiga pakar ahli ekonomi. Ketiganya menulis di Elsvier dan selalu menfokuskan pada hubungan pemerintah dengan pengembangan ekonomi. Ia melakukan penelitiannya dengan menggunakan pendekatan kuantitatif dan mesti hasilnya menawarkan gagasan baru terkait dengan program pengembangan ekonomi masyarakat. Penelitian ini berupaya untuk menguji perubahan terbaru dalam kegiatan pengembangan ekonomi pemerintah daerah, dan

---

<sup>41</sup> Pius Mugambi Murugu. “*The Challenges and Opportunities of Decentralized Political Systems: Lessons for Kenya from India and Nigeria*”, Tesis. Master of Arts in Diplomacy and international Studies, University of Nairobi.2014, 155.

struktur kemitraan dan agen-agen lain yang dengannya pemerintah daerah harus bekerja. Itu juga, sejauh mungkin, berusaha mengidentifikasi *tren* dari tahun 1970-an dan 1980-an. Selain itu, penelitian ini juga menilai efek dari perubahan utama baru-baru ini yang diperkenalkan oleh Pemerintah Partai Buruh di Inggris: untuk memperkenalkan Strategi Komunitas, Nilai Terbaik, dan kekuatan kesejahteraan baru. Analisis ini didasarkan pada bukti survei baru pemerintah lokal di Inggris, Wales dan Skotlandia, dan kemitraan lokal dan sub-regional di seluruh Inggris.

Dengan demikian perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan ini, adalah pada aspek pendedekatannya. Penelitian terdahulu memakai pendekatan kuantitatif, sedangkan penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif. Berdasar hal ini juga, kemudian menimbulkan perbedaan yang signifikan pada fokus yang akan dikaji. Penelitian terdahulu menfokuskan pada pengembangan ekonomi dalam aspek kerja, sedangkan penelitian ini fokus pada pengembangan potensial ekonomi masyarakat. Adapun terkait dengan persamaannya, penelitian terdahulu dan penelitian ini sama memperlalaskan pemerintahan daerah dalam hal pengembangan ekonomi.

Salah satu yang penting dalam penelitian ini adalah membuktikan bahwa kegiatan pengembangan ekonomi pemerintah daerah terus meningkat dalam staf dan pengeluaran selama tahun 1990-an. Sementara bagian relatifnya dari pengeluaran lokal telah berkurang, pengeluaran

absolut telah meningkat. Tingkat pengeluaran rata-rata meningkat lebih dari dua kali lipat antara 1997-1998 dan 2001-2002, dan meningkat 4,5 kali sejak 1980. Hal ini tentu memberikan penguat bahwa pemerintahan daerah telah berhasil mengembangkan ekonomi masyarakat.<sup>42</sup>

Berbagai penjelasan kajian terdahulu ini memberikan pandangan tentang signifikansi akan dilaksanakannya penelitian ini. Untuk memperinci hal yang demikian, lihat tabel berikut ini,

**Tabel 2.1 Orisinalitas Penelitian**

No	Peneliti, Judul	Hasil Penelitian	Perbedaan	
			Terdahulu	Sekarang
1	M. Govinda Rao, <i>Development, Poverty, and Fiscal Policy: Decentralization of institution.</i> Jurnal Social Economic cahange, Bangalore Karnataka India.2002..	Fiscal desentralisasi lebih tepatnya menggunakan pendekatan multilevel finacial. Hal ini ini karena desentralisasi kebijakan sebenarnya memberikan kesempatan besar untuk mengelola kebijakan yang didasarkan pada semua sektor potensi yang dimiliki interngovernmental	Fokus Pada Pembiayaan dalam hubungannya dengan pengembangan ekonomi	Fokus pada program dan anggaran serta hubungannya dengan pengembangan ekonomi
2	Yanti Maratade,	Adanya hubungan kausalitas antara	Penelitian kuantitatif	Penelitian kualitatif

<sup>42</sup> R. J Bennett, C. Fuller dan M. Ramsden, "Local Government and Local Economic Development in Britain: An Evaluation Of Developments Under Labour". Journal Progress in Planning, Vol 62, 4,2004 265



	Dkk. <i>Analysis of Growth Economic and Human Development Index in The Province of North Sulawesi (Studies in 2002-2013)</i> Siske Yanti Maratade. Volume 16 No. 01 Tahun 2016	Pertumbuhan Ekonomi dan Indeks dan Pembangunan Manusia dan sebaliknya Indeks Pembangunan manusia mempunyai hubungan kausalitas dengan pertumbuhan ekonomi.	tentang pengembangan ekonomi dan SDM propinsi Sulawesi	tentang pengembangan potensial ekonomi kabupaten Bondowoso
3	W.A. Lawal, Dkk. <i>Impact of Informal Agricultural Financing on Agricultural Production in The Rural Economy of Kwara State, Nigeria,</i> International Journal of Business and Social Science, Department of Accounting and Finance	Adanya kelemahan pembiayaan agrikultur ekonomi oleh lembaga swasta. Kelemahannya adalah pada sisi keanggotaannya. Keanggotaannya masih sedikit sehingga menyebabkan penguatan pembuatan kerjasama pembiayaan lemah. Untuk menanggulangi ini penelitian ini merekomendasikan upaya peningkatan keanggotaan institusi informal yang ada	Mengkaji tentang anggaran pembiayaan pada sektor potensial agro ekonomi	Mengkaji tentang program dan anggaran pengembangan sektor potensial ekonomi

	Faculty of Business and Social Sciences University Of Ilorin, Vol. 2 No. 19 October 2011).			
4	Abdul Wahab, <i>Keberpihak an Kebijakan Pemerintah pada Sektor Usaha Rakyat Perspektif Ekonomi Islam (Studi Kasus Keberlangs ungan Pasar Tradisional)</i> . Jurnal Tsaqofah Vol. 12, No. 1, Mei 2016.	Kebijakan pemerintah hanya terfokus pada pengembangan pasar tradisional. Pemerintah apatis pada faktor lain pengembangan ekonomi masyarakat.	Kajian mengenai kebijakan pemerintah pada sektor usaha rakyat.	Kajian mengenai program dan anggaran pemerintah dalam mengembangk an potensi ekonomi masyarakat secara umum
5	Mahmud Ahmad, Dkk, <i>Model Policy Design For The Beef Cattle Development in South Sulawesi.</i> Jurnal	Skor tertimbang dan evaluasi faktor internal dan eksternal, posisi untuk pengembangan daging sapi di Sulawesi Selatan terletak pada posisi pertumbuhan dan perkembangannya.	Dilakukan Kajian SWOT pada kebijakan pemerintah dalam bisnis pemotongan sapi masyarakat	Kajian fokus pada desain program dan kebijakan anggaran dalam pengembangan ekonomi masyarakat secara umum

	Management and Business Review Vol.11, No.2, July 2014.	Oleh karena itu, kebijakan pemerintah harus fokus pada peningkatan dan pengembangan program, insentif, dan kebijakan pendukung sapi potong.		
6	Muhammad Maulana dan Bambang Sayaka, <i>The Features of Vegetables in Indonesia and The Current Policy in The Framework of Agricultural Development</i> . Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian. Volume 5 No. 3, September 2007	Dari tahun 1998 hingga tahun 2003 pertumbuhan hortikultural berperan sangat signifikan pada pertumbuhan ekonomi nasional.	Kajian menyelidiki potensial ekonomi masyarakat dalam aspek agriculture	Kajian menyelidiki proses pengembangan ekonomi potensial masyarakat secara global
7	Siti Sabrina Salqaura, Dkk. <i>The Influence of Fiscal Policy on Agriculture</i>	Total pengeluaran pemerintah memiliki pengaruh positif yang signifikan terhadap PDRB subsektor pertanian yaitu	Fokus pada kebijakan fiscal pengembangan potensi agro ekonomi pulau Jawa	Fokus pada kebijakan fiscal yang berbentuk program dan anggaran Kabupaten Bondowoso

	<p><i>Sector in Java Island.</i> Jurnal Ekonomi Vol. 29/Issue. 2, December 2018.</p>	<p>tanaman pangan, perkebunan, perikanan dan ternak. Penyerapan tenaga kerja pertanian memiliki efek negatif yang signifikan terhadap sub sektor perkebunan dan peternakan.</p>		
8	<p>Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, “Pemekaran Daerah Dan Persoalan <i>Governability</i> Lokal di Indonesia”. Jurnal Penelitian Politik LIPI, Vol 7, No 1 2010.</p>	<p>Kebijakan pemekaran daerah di Indonesia pada kenyataannya menimbulkan banyak kelemahan. Salah satunya, mencakup aspek politik legal hukum dan manajerial pemerintahan dapat dijelaskan bahwa kelemahan ini mengarah pada masalah <i>governability</i> di tingkat lokal. Problem <i>governability</i> adalah situasi yang menunjuk pada proses memperlemah kapasitas institusi institusi pemerintah <i>governing</i> dan masyarakat <i>governed</i> dalam hal melakukan peningkatan</p>	<p>Fokus pada persolan pengembangan pemerintahan daerah</p>	<p>Fokus pada program dan anggaran pemerintah daerah</p>

		pembangunan daerah.		
9	Pius Mugambi Murugu. “ <i>The Challenges and Opportunities of Decentralized Political Systems: Lessons for Kenya from India and Nigeria</i> ”, Thesis. Master of Arts in Diplomacy and International Studies, University of Nairobi. 2014.	Kemampuan negara-negara baru untuk menciptakan kekayaan dan meningkatkan hasil kesejahteraan warganya untuk tergantung pada bagaimana mereka dapat memanfaatkan potensi dalam konteks operasi nasional, regional dan global	Focus pada tantangan dan kesempatan proses politik pengembangan pemerintah daerah	Fokus pada program dan anggaran pengembangan pemerintah daerah dalam meningkatkan ekonomi masyarakat
10	R. J Bennett, C. Fuller dan M. Ramsden, “ <i>Local Government and Local Economic Development in Britain: An Evaluation Of</i>	Kegiatan pengembangan ekonomi pemerintah daerah terus meningkat dalam staf dan pengeluaran selama tahun 1990-an. Sementara bagian relatifnya dari pengeluaran lokal telah berkurang, pengeluaran absolut telah	Penelitian kuantitatif yang mempersoalkan hubungan pemerintah daerah dan pengembangan ekonomi di Britania	Penelitian kualitatif yang ingin melihat model program dan kebijakan anggaran pengembangan ekonomi masyarakat yang dilakukan pemerintah daerah kabupaten Bondowoso.

<i>Developments Under Labour</i> ". Journal Progress in Planning, Vol 62, 4, 209–274.	meningkat. Tingkat pengeluaran rata-rata meningkat lebih dari dua kali lipat antara 1997-1998 dan 2001-2002, dan meningkat 4,5 kali sejak 1980.		
--	---	--	--

Berdasarkan beberapa penjelasan tabel di atas, terkait dengan penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya, nampak berhubungan sebagai pengetahuan yang memperkuat penelitian ini begitu penting dilakukan. Penelitian-penelitian seperti yang dilakukan oleh M. Govinda Rao, Yanti Maratade memang membahas tentang kebijakan program anggaran sebuah daerah. Akan tetapi keduanya tidak sama sekali tentang pengembangan sektor potensial ekonomi masyarakat. Tentu sangat berbeda dengan penelitian yang mempersoalkan kebijakan pemerintah dalam pengembangan sektor potensial ekonomi masyarakat.

Ada yang mengambil fokus ekonomi, namun fokusnya tetap sangat berbeda. Misal penelitian W.A. Lawal yang fokus pembiayaan ekonominya, penelitian Muhammad Maulana dan Siti Sabrina Salqaura yang hanya fokus pada bagian ekonomi yakni holtikultura. Selain itu ada yang fokus pada potensi ekonomi rakyat seperti penelitian Mahmud Ahmad yang menyoal pengembangan biakan sapi sebagai aset ekonomi rakyat. Penelitiannya

walaupun menyoal tentang kebijakan juga, namun cakupannya sangat berbeda dengan penelitian ini.

Ada yang benar-benar hampir mirip dengan penelitian ini, yakni sama-sama menyoal kebijakan pemerintah pada pengembangan ekonomi masyarakat. Penelitian tersebut adalah penelitian yang dilakukan oleh Abdul Wahab. Penelitiannya juga terkait dengan keberpihakan pemerintah pada pengembangan ekonomi rakyat. Namun, dalam penelitian terdahulu ini ekonomi rakyat yang dimaksud dispesifikan pada pengembangan pasar tradisional. Pada titik inilah yang begitu sangat berbeda dengan penelitian ini. Penelitian lebih komprehensif karena mempersoalkan semua sektor yang berhubungan dengan pengembangan ekonomi masyarakat. Artinya tidak hanya berbicara pada pengembangan pemasarannya saja, akan tetapi secara universal membicarakan tentang persoalan-persoalan pengembangan potensi ekonomi yang ada. Jadi, pada intinya tidak satupun penelitian terdahulu yang senada dengan kajian dalam penelitian ini. Sebagaimana dijelaskan sejak awal, penelitian ini memiliki fokus kajian yang mengintegrasikan isu kebijakan politik dengan pengembangan ekonomi rakyat.

## **B. KAJIAN TEORI**

### **1. Konstruksi Teoritik Kebijakan Anggaran Pemerintah Daerah**

Penelitian ini mengambil tema kebijakan anggaran pemerintah daerah. Sehingga, menganggap penting juga membahas kerangka teoritik anggaran

pemerintah daerah. Pada aspek ini akan membahas bagaimana konsep dasar, prinsip dan konstruksi perspektif Islam mengenai hal tersebut.

#### **a. Terminologis Anggaran Pemerintah Daerah**

Untuk mendiskripsikan konstruksi anggaran pemerintah daerah secara komprehensif, tentu perlu adanya penelusuran terma satu persatu dari kata yang menyusunnya. Mari mulai dari pendefinisian kata anggaran. Beberapa tokoh telah mendefinisikannya salah satunya, Mardiasmo. Ia mengatakan bahwa anggaran adalah rencana kegiatan dalam bentuk persoalan pendapatan dan belanja satuan dalam moneter.<sup>43</sup> Hal ini hampir senada dengan apa yang dijabarkan oleh Revrison Baswir. Ia menggambarkan anggaran adalah tata rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijaksanaan untuk suatu periode di masa yang akan datang.<sup>44</sup>

Baswir melanjutkan, dari definisi ini kemudian dapat dikonsepsikan ada fungsi penting dari anggaran bagi negara. Adapun fungsi tersebut adalah *pertama*, Anggaran Negara berfungsi sebagai pedoman bagi pemerintah dalam mengelola keuangan negara untuk satu periode di masa yang akan datang. Pada sisi ini fungsinya adalah sebagai perencanaan alokasi program pemerintah dalam berbagai aspek.

*Kedua*, media pengawasan rakyat. Hal demikian ini dikarena sebelum anggaran negara dijalankan ia harus mendapatkan pengesahan terlebih

---

<sup>43</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah* (Yogyakarta: ANDI, 2002), 62

<sup>44</sup> Revrison Baswir, *Koperasi Indonesia* (Yogyakarta: BPFE-UGM, 2000), 25



dahulu dari lembaga perwakilan rakyat. Artinya, anggaran negara juga berfungsi sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kebijaksanaan yang dipilih oleh pemerintah.

*Ketiga*, media pertanggung jawaban pemerintah. Hal demikian disebabkan pada akhirnya, setiap anggaran negara harus dipertanggungjawabkan pelaksanaannya oleh pemerintah kepada lembaga permusyawaratan rakyat. Dengan demikian, anggaran negara juga berfungsi sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kemampuan pemerintah dalam melaksanakan kebijaksanaan yang telah dipilih.<sup>45</sup>

Sedangkan berkaitan dengan terma pemerintah daerah secara teoritis bersenada makna dengan *local govermence* atau *autonomy govermence*. *Local govermence* dalam pandangan Langrod dinyatakan sebagian model pemerintahan dalam memakasi sistem demokrasi. Lebih lengkapnya ia mengatakan *local government is by definition a phenomenon of differentiation and individualization, of separation. It represents and strengthens separate social groups enjoying a relative independence, sometimes autonomous, constituting parts of the public power*. Sehingga dapat dikatakan bawah pemerintah daerah merupakan parsial keniscayaan negara memakai dan mengembangkan sistem demokrasinya.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Ibid.27

<sup>46</sup> Hugh Whalen, "Ideology Democracy, and the Foundations of Local Self-Government," *Canadian Journal of Economics and Political Science* Vol. 26, No. 3 (1960), 12

Sarundajang dalam membahasakan terma pemerintah daerah terklasifikasikan secara terminologis menjadi dua bagian yakni *local self government* dan *local state government*. Pada konteks pemerintah daerah disebut sebagai *local self government* adalah kebebasan pemerintah lokal dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Misalnya mengelolah sumber penghasilan sendiri. Sedangkan yang disebut sebagai *local state government* adalah konsepsi yang mempersamakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Artinya, pemerintah daerah disebutkan merupakan kepanjangan tangan peran pemerintah pusat di beberapa daerah.<sup>47</sup>

Selain pengertian ini, ada juga pengertian yang ada dalam konteks formal legal hukum Indonesia. Dalam UU dijelaskan bahwa pemerintah daerah adalah “Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sehingga kedudukan DPRD sebagai lembaga-lembaga legislatif”.<sup>48</sup> Penjelasan lain dikatakan juga bahwa “Di Daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan Pemerintahan Daerah sebagai badan eksekutif daerah yang terdiri dari Kepala Daerah beserta perangkat daerah”.<sup>49</sup> Sehingga secara legal formal pemerintah daerah merupakan pemerintahan yang dijalankan oleh DPRD sebagai badan legislatif dan kepala daerah sebagai badan eksekutif.

---

<sup>47</sup> S.H Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah* (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2011).

<sup>48</sup> Baca, UU No 5 Tahun 1974 - Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah

<sup>49</sup> Baca, UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah

Secara teoritis, pemerintah daerah merupakan bagian dari proses desentralisasi pemerintahan negara. Menurut Sarudajang, desentralisasi sendiri adalah *denotes the tranference of authority, legislative, judicial or administrative, from higher level of government to a lower.*<sup>50</sup> Artinya, dalam hal konsepsi pemerintahan daerah menunjukkan adanya bagian hirarki otoritas dari pusat hingga ke level paling bawah. Sedangkan Mardiasmo mengungkapkan desentralisasi bukan hanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat ke pemerintah yang lebih rendah, tetapi juga pelimpahan beberapa wewenang pemerintahan ke pihak swasta dalam bentuk privatisasi.<sup>51</sup> Sehingga dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah sebagai proses desentralisasi adalah pelimpahan wewenang kepengurusan dari sentral ke parsial-parsial pemerintahan di tingkat bawah.

Selain itu ada yang menyamakan konsepsi pemerintah daerah merupakan konsepsi pemerintahan otonomi daerah. Otonomi daerah sendiri merupakan *the legal self sufficiency body and ats actual independence*. Kaitannya dengan politik atau pemerintah, hal tersebut disebutkan sebagai *self government atau the condition of living under one's own laws*. Sehingga, dapat dikatakan memiliki difinisi daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur sekaligus di urus oleh *own laws*.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, 46

<sup>51</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, 24

<sup>52</sup> Hal demikian ini dijelaskan dalam, Richard Batley dan Gerry Stoker, *Local Government in Europe: Trends And Developments* (New York: Macmillan International Higher Education, 2016). 1

Sebagai catatan, juga dijelaskan bawah otonomi tersebut sebagai *self government*, *self sufficiency*, dan *actual independence*, namun tetap berada dalam batas yang tidak melampaui wewenang pemerintah pusat yang menyerahkan urusan kepada daerah.<sup>53</sup>

Berdasarkan beberapa terminologi diatas, dapat diintegrasikan bahwa yang dimaksud anggaran pemerintah daerah adalah tata proses yang menggambarkan rencana keuangan sebagai bentuk bijaksana pelaksanaan desentralisasi sebagai pengembangan sistem otonomi daerah. Pada konteks legalnya formalnya yang dimaksud adalah anggaran pendapatan belanja daerah (APBD). Sebagaimana dipahami bersama dalam UU dijelaskan, “rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang di bahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan di tetapkan dengan peraturan daerah”.<sup>54</sup>

#### **b. Konsepsi Kebijakan Anggaran Pemerintah Daerah**

Berdasarkan pemaparan di atas ada beberapa konstruksi teoritis yang dapat disusun. Beberapa konsepsinya dapat dibahas dalam beberapa aspek teoritis terkait dengan teori pemerintah daerah itu sendiri. Pada aspek pemerintah daerah sebagai bagian upaya desentralisasi pemerintahan, maka sistem anggarannya harus disesuaikan dengan beberapa komponen pelaksanaan desentralisasi itu sendiri. Sebagaimana dikatakan oleh

---

<sup>53</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*.33

<sup>54</sup> Baca, ketentuan Umum UU No.33/2004 Pasal 1 Angka 17

Sarundajang bahwa ada empat komponen kemungkinan yang dapat dilaksanakan dalam pengembangan sistem anggaran pemerintah daerah. Keempatnya adalah *comprehensive local government system*, *partnership system*, *dual system* dan *integrated administrative system*.<sup>55</sup> Dari keempat ini sistem pemerintahan yang nampak dikonstruksi dalam pelaksanaan desentralisasi di Indonesia, nampaknya adalah *integrated administrative system*.

Adapun tujuannya, konstruksinya juga dapat didekatkan pada teoritik desentralisasi atau pun pada orientasi pelaksanaan otonomi daerah. Sebagaimana dikatakan oleh Suparmoko bahwa tujuannya adalah berorientasi membangun keadilan antara kemampuan dan hak daerah, meningkatkan pendapatan asli daerah dan pengurangan subsidi dari pemerintah pusat dan mendorong pembangunan daerah sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah.<sup>56</sup> Dengan demikian begitupun dengan tujuan penganggaran pemerintah daerah. Prosesnya harus mengutamakan tercapainya keadilan,

---

<sup>55</sup> *Comprehensive Local Government System*, anggaran keuangan daerah dilaksanakan sebagaimana fungsi penggaran dari pemerintah pusat. *Partner System*, adalah beberapa jenis pelayanan dilaksanakan secara langsung oleh aparat pusat dan beberapa jenis yang lain dilakukan oleh aparat daerah. Aparat daerah melakukan beberapa fungsi dengan beberapa kebebasan tertentu pula. Beberapa kegiatan lain yang juga dilakukan oleh aparat daerah tetapi atas nama aparat pusat atau di bawah bimbingan teknis aparat pusat. Berikutnya, *Dual System*, adalah aparat pusat melakukan pelayanan teknis secara langsung demikian pula aparat daerah. Apa yang dilakukan aparat daerah tidak boleh dari apa yang telah digariskan menjadi urusannya. Terakhir, *Integrated Administrative System*, yakni aparat pusat melakukan pelayanan teknis secara langsung dibawah pengawasan seorang pejabat koordinator. Aparat daerah hanya mempunyai kewenangan kecil dalam melakukan kegiatan pemerintahan. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*. 54.

<sup>56</sup> M. Suparmoko, *Ekonomi Publik: Untuk Keuangan dan Pembangunan Daerah* (Yogyakarta: ANDI, 2002), 16

penguataan sumber pendapatan dan *supporting* terhadap pembaangunan daerah.

Adapun jika dikontekskan dengan beberapa teori penganggaranya, kontruksinya tentu hampir senada dengan model penganggaran keuangan pemerintahan pada umumnya. Terkait hal ini Mardiasmo menjelaskan bahwa ada empat tahapan yang harus dilakukan sebagai kontruksi model penganggaran pemerintahan. *Pertama, badgetting preparation*. Pada tahap ini dilaksanakan upaya penaksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. Sebelum persetujuan taksiran pengeluaran, biasanya lebih dahulu dilakukan penaksiran pendapatan secara lebih akurat.

*Kedua, budget ratification*. Pada tahap ini umumnya melibatkan proses politik yang cukup rumit dan berat. Biasanya pemerintah eksekutif dituntut untuk tidak hanya memiliki *managerial skill* namun juga harus mempunyai *political skill, salesmanship, dan coalition building* yang baik. Pimpinan eksekutif didorong untuk mampu memberikan argumentasi yang rasional atas semua pertanyaan-pertanyaan dan bantahanbantahan dari pihak legislatif.

*Ketiga, budget implementation*. Tahap ini yang paling penting harus diperhatikan oleh manajer keuangan publik adalah adanya sistem (informasi) akuntansi dan sistem pengendalian manajemen. Hal ini disebabkan manajer keuangan publik harus bertanggungjawab untuk menciptakan sistem akuntansi yang memadai dan handal. Tentunya dalam perencanaan dan

pengendalian anggaran yang telah disepakati dan bahkan juga harus mampu diandalkan untuk tahap penyusunan anggaran periode berikutnya.

*Keempat, budget reporting and evaluation.* Tahap ini adalah tahapan akhir dari siklus anggaran. Tahapan ini meliputi pelaporan dan evaluasi anggaran. Hal demikian tersebut berkenaan dengan aspek akuntabilitasnya. Jika tahap implementasi telah didukung dengan sistem akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang bermutu, pada tahap akhir harusnya juga didukung adanya pelaporan dan evaluasi yang juga bermutu.<sup>57</sup>

Adapun jika dikontekskan pada aturan formal tentang APBD, anggaran pemerintah daerah yang dimaksud adalah anggaran pendapatan dan belanja. Anggaran pendapatan yang dimaksud sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 pasal 157. Pasal tersebut menjelaskan ada tiga komponen yang ada dalam anggaran pemerintah daerah yakni Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah.<sup>58</sup>

Adapun terkait dengan komponen anggaran belanjanya, disesuaikan dalam beberapa aspek yakni organisasi, fungsi, kelompok dan jenis belanja.

---

<sup>57</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. 70

<sup>58</sup> PAD adalah penerimaan sektor daerah dari sektor Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Penjelasan lihat dalam Undang-undang Republik Indonesia No. 34 Tahun 2000 atas perubahan dari Undang-undang No. 18 Tahun 1997. Adapun dana perimbangan adalah Dana Bagi Hasil yang bersumber dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 21, 25 dan 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri, dan Penerimaan Sumber daya alam, 2) Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus. Lengkapnya baca UU No.33/2004 dan PPRI Nomor 55 Tahun 2005 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dana perimbangan menurut UU No33/2004 Pasal 157 huruf b dan PPRI No.55/2005 Pasal 2. Sedangkan yang dimaksud Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah adalah Penerimaan yang masuk golongan ini adalah berasal dari pendapatan daerah yang lain-lainnya yang sah menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Mardiasmo mengatakan bahwa belanja daerah ini meliputi sebagaimana dibawah ini,<sup>59</sup>

- 1) Belanja Aparatur Daerah
- 2) Belanja Pelayanan Publik
- 3) Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan
- 4) Belanja Tidak Tersangka

Selain beberapah hal di atas, ada prinsip utama dalam proses peanggaran pemerintah daerah. Hal tersebut hendaknya mengacu pada norma dan prinsip anggaran sebagai berikut :<sup>60</sup>

- 1) Prinsip akuntabilitas dan transparansi
- 2) Disipilin anggaran
- 3) Keadilan anggaran
- 4) Efisiensi dan Efektifitas
- 5) Format Anggaran Defisit

Berdasarkan beberapa penjelasan di atas, kontruksi anggaran pemerintah daerah dilaksanakan untuk penguatan orientatif dilaksanakannya desentralisasi di Indonesia. Hal yang perlu diperhatikan dalam penggaran daerah adalah transparansi, akuntalbiltas, disiplin, berkeadilan, efisien, efektif dan berdasar pada kondisi difisit anggaran. Pada

---

<sup>59</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. 135.

<sup>60</sup> Hal ini sesuai dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 903/2735/SJ perihal Pedoman Umum Penyusunan dan Pelaksanaan APBD.



intinya secara teoritis proses penganggaran dapat dijadikan sebagai media pemerintah pusat dalam pelaksanaan pembangunan daerah yang demokratis.

### **c. Kebijakan Anggaran Pemerintah Daerah dalam Perspektif Islam**

Pada aspek pembahasan ini anggaran pemerintah dalam perspektif Islam, tentu terlebih dahulu mengkaji substansial perkara anggaran ini. Sebagaimana didiskusikan di awal bahwa anggaran pemerintah daerah yang dimaksud di sini adalah APBD. Dengan demikian, Menyitir pendapat Otto Eickstein, Musgrave, Richard A, Roges Douglas & Melinda Jones (1996), apabila berbicara mengenai keuangan yang meliputi APBN, APBD dan BUMN serta BUMD, tidaklah tepat jika diistilah dengan sebutan keuangan negara, yang lebih tepat adalah menggunakan istilah “Keuangan Publik”.<sup>61</sup>

Diskursus keuangan publik sejak awal memang telah dikaji oleh tokoh muslim. Al Ghazali misalnya menjelaskan bahwa hal demikian harus tetap memiliki tujuan syariah. Tujuan syari’ah yang dimaksud oleh al-Ghazali adalah meningkatkan kesejahteraan dengan tetap menjaga keimanan, kehidupan, intelektualitas, kekayaan dan kepemilikan. Salah satu contohnya misalnya sebagaimana yang dilakukan Rasulullah. Ia mengatur *baitul maal* dengan menganut asas anggaran *balance budget*.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Dalam hal ini masuk dalam kategori kebijakan fiskal.

<sup>62</sup> *Balance budgeting* adalah berbasis anggaran berimbang. Lengkapnya baca, Nurul Huda dan dkk, *Ekonomi Makro Islam Pendekatan Teoritis* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008).

Lebih lengkapnya Chapra menggambarkan ada beberapa hal yang telah dirumuskan oleh fuqoha' guna menguatkan ajaran Islam dalam proses penganggaran pemerintah. Adapun yang demikian itu adalah sebagaimana berikut.<sup>63</sup>

- 1) Kebijakan anggaran harus mengikuti kaidah *maslahah*.
- 2) Menghindari *masyaqqah* dan *mudharat* didahulukan dari pada langkah pengembangan.
- 3) *Mudarat* individu bisa dijadikan dasar untuk menghindari mudarat dalam skala umum.
- 4) pengorbanan individu dapat dilakukan dan kepentingan individu dapat dikorbankan demi menghindari kerugian dan pengorbanan dalam skala universal
- 5) bagi penerima manfaat harusnya bersedia menanggung beban (yang ingin untung harus siap menanggung kerugian).
- 6) Anggaran sebagai hal yang menempel pada amal wajib juga maka juga dapat dikatakan wajib hukumnya

Selain hal di atas, Lebih lanjut Chapra menggambarkan bahwa pemerintah dalam proses penganggagrannya harus meminimalkan pinjaman. Hal ini bisa dilakukan hanya jika mereka menegakkan disiplin ketat pada program pengeluaran agar tidak melampauinya pemasukan. Sebenarnya

---

<sup>63</sup> Chapra, *Sistem Moneter Islam*. 287

yang demikian ini tidak harus menjadi hambatan bagi program pembangunan mereka akan dilakukan. Karena biasanya pemerintah menyiapkan pembiayaan bagi hampir semua programnya yang bernilai dengan menggunakan sejumlah cara yang dapat diterima oleh syari'ah (diluar pinjaman). Salah satunya misalnya melalui *leasing* dari sector swasta ataupun menggalakkan filantropi swasta. Dengan demikian, tidaklah realistis bagi pemerintah muslim berbicara tentang Islamisasi, tanpa berusaha secara serius memperkenalkan efisiensi dan pemerataan yang lebih besar dalam keuangan public, tentunya tetap dengan orientasi mengurangi tingkat deficit anggaran.<sup>64</sup>

Selain itu, sebenarnya banyak fuqaha' terdahulu yang sudah fokus berbicara tentang anggaran pemerintahan dalam karya-karyanya. Satu di antaranya misalnya pengarang kitab *al-Kharaj* yang ditulis oleh ahli fikih dan sarjana besar bernama Qady Abu Yusuf. Dalam kajiannya ia menganalisis masalah kebijakan anggaran sangat berkaitan dengan kesejahteraan rakyat. Begitupun dalam kitab *al Amwal* karya Abu Ubaid. Didalamnya ia menjelaskan beberapa model kebijakan anggaran Islam yang pernah dipraktikkan.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Lengkapnya baca. M. Umer Chapra, *Islam dan Tantangan Ekonomi* (Jakarta: Gema Insani, 2000), 291-300

<sup>65</sup> Kitab *al Amwal* kajiannya dilakukan dengan pendekatan historis *fiqhiyah*. Lengkapnya baca, Sabahuddin Azmi, *Menimbang Ekonomi Islam: Keuangan Publik, Konsep Perpajakan dan Peran Baitul Mal* (Bandung: Nuansa, 2005), 46

Pada ajaran Islam pengaturan keuangan publik atau pemerintah ini disebut dengan *baitul mal*.<sup>66</sup> Secara historis, pada era nabi terdapat sekitar empat puluh sahabat yang bertugas sebagai pegawai sekretariat Rasulullah yang mengurus keuangan. Kala Baitul Mal dipusatkan di Masjid Nabawi, sehingga pada masa pemerintahan Rasulullah masjid selain digunakan sebagai tempat ibadah juga dipakai sebagai kantor pusat negara yang sekaligus tempat tinggal Rasulullah.<sup>67</sup>

Adapaun *baitul mal*, jika dikonsepsikan sebagai anggaran pendapatan dan belanja juga sudah dijelaskan oleh beberapa cendikawan ekonomi Islam. Artinya ada konstruksi yang dibangun dalam Islam terkait dengan pos pendapatan dan pengeluaran anggaran pemerintah. Adapun dalam pos pendapatannya adalah sebagaimana yang dijelaskan Muhammad Saddam. Penulis merangkumnya dengan sederhana berikut ini:<sup>68</sup>

**Tabel 2.2 Pendapatan Anggaran Daerah Perspektif Islam**

No	Pos Pendapatan	Historitas Pengumpulan
1.	Zakat	Kebijakan dibuat pada 2 hijriah dan diwajibkan 9 hijriah
2.	Jizyah	Setelah tahun 7 hijriah
3.	Kharaj	Setelah tahun 7 hijriah
4.	'Ushur	Setelah tahun 7 hijriah
5.	Nawaib	Tak terlacak
6.	Pinjaman	Tak terlacak

<sup>66</sup> *Baitul Mal* ini berasal bahasa Arab yang terdiri dari *bait* yang berarti rumah, dan *al-mal* yang berarti harta. Jadi *ma'na lughawinya*, berarti rumah tempat mengumpulkan atau menyimpan harta. Adiwarmarman Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam* (Jakarta: Raja Grafindo, 2004), 37

<sup>67</sup> *Ibid*, 120

<sup>68</sup> Catatan dibuat berdasarkan penjelasan dalam, Muhammad Saddam, *Ekonomi Islam* (Jakarta: Gramedia Pustakaq, 2002), 89

Diolah oleh Penulis

7.	Wakaf	Tahun 4 H, melalui penaklukan Bani Nadhir
8.	Fai'	Tahun 7 H atau 8 H
9.	Khums	Tahun 2 H, setelah perang Badar
10	Amwal Fadla'	Tak terlacak
11	Kaffarah	Tak terlacak

Adapun terkait anggaran belanjanya, beberapa tokoh juga sudah membahasnya. Adiwarman Karim dalam hal ini membaginya menjadi dua yakni ada yang sekunder dan ada yang primer. Untuk lebih sederhanya lihatlah tabel berikut:<sup>69</sup>

**Tabel 2.3 Pengeluaran Anggaran Daerah Perspektif Islam**

<i>Primer</i>	<i>Sekunder</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Anggaran pertahanan seperti persenjataan perang, transportasi perang dan persediaan konsumsinya</li> <li>❖ Belanja anggaran Zakat kepada yang telah ditentukan oleh syara'</li> <li>❖ Pembayaran Gaji wali, hakim, guru, imam sholat, muadzin dan pejabat negara.</li> <li>❖ Upah sukarelawan</li> <li>❖ Hutang Negara</li> <li>❖ Bantuan Musafir (kasus musafir fadak)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Bantuan pendidikan ke Madinah</li> <li>✚ Jamuan untuk tamu dan dan perjalanan</li> <li>✚ Hadiah pada pemerintah daerah lain</li> <li>✚ Pembebasan budak</li> <li>✚ Pembayaran denda atas mereka yang terbunuh secara tidak sengaja</li> <li>✚ Pembayaran utang rakyat yang meninggal dalam keadaan miskin</li> <li>✚ Tunjangan kemiskinan</li> <li>✚ Tunjangan keluarga Rosul</li> <li>✚ Belanja rumah tangga Rosul</li> <li>✚ Persediaan darurat</li> </ul>
Diolah oleh Penulis	
Diolah oleh Penulis	

<sup>69</sup> Isi tabel dirangkum dari penjalarn dalam, Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*. 51

Berbagai penjelasan di atas menggambarkan bahwa konstruksi anggaran pemerintah juga sudah banyak dibahas dalam Islam. Beberapa hal yang dibahas adalah mengenai tentang terminologisnya, prinsip dan orientasinya. Bahkan sebagaimana dibahas terakhir, komponen-komponennya telah diperinci. Hal ini sebagaimana kajian pada jejak historis pemerintah rosul dan sahabat nabi.

## **2. Kajian Tentang Keberpihakan Kebijakan Pemerintah dan Ekonomi Rakyat**

Pembahasan kajian teori ini akan dimulai dari pembahasan *general concept* yang wacana dialektika isu antara kebijakan pemerintah dan ekonomi rakyat. Dalam hal ini beberapa asumsi dasarnya dibahas dalam beberapa topik bahasan penting. Semua bahasan yang tersebut merupakan isu umum yang berkaitan dengan konstruksi tema besar diskursus teori tentang relasi kebijakan pemerintah dan ekonomi rakyat. Tentu perspektif kajiannya yang dipilih adalah selain perspektif umum, juga nanti akan ditinjau dalam perspektif Islam. Jadi, konstruksi teoritis umum yang akan digambarkan adalah tentang konsepsi posisi pemerintah dalam pengentasan ekonomi rakyat. Untuk lebih sistematisnya, penulis mengkajian dengan beberapa sub-bahasan di bawah ini,

### **a. Terminologi Keberpihakan Kebijakan Pemerintah**

Keberpihakan merupakan kata yang sebuah kondisi dimana sesuatu itu berposisi sebagai *favourable* (mendukung) atau sebaliknya *unfavourable*

(tidak mendukung). Kontruksi tersebut sebenarnya berasal dari bahasa kepentingan media. Kebijakan Pemerintah dalam bahasa lain disebut sebagai *wisdom* atau *policy*. Kebijakan pasti memiliki orintasi tertentu. Dalam hal ini pemerintah yang memiliki kebijakan tentu memiliki tujuan atau kepentingan tertentu yang diperjuangkan dalam kebijakannya.

Ketika diintegrasikan dengan terminologi keberpihakan, maka sudah tentu yang menjadi sifat dari keperpihaknya adalah kepentingan pemerintah dalam *policy* yang disusunnya. Pada persoalan ini sebenarnya ingin membicarakan tentang bagaimana posisi kepentingan pemerintah untuk berpihak pada sesuatu, dalam kajian ini, adalah sektor potensi ekonomi.

Melalui penjelasan di atas, studi ini akan mengungkap kepentingan kuasa pemerintah pada kepentingan pemenuhan pribadi rakyat. Pada sisi ini peneliti ingin mempersoalkan bagaimana kepentingan *government* yang memiliki peran pemerataan kekayaan dan kebebasan pada kepentingan pribadi rakyat yang muncul sebagai kebijakan atau program pemerintah tersebut.<sup>70</sup>

Adapun kebijakan, dalam arti sederhana adalah instrumen teknis, rasional, dan *action-oriented* untuk menyelesaikan masalah. Kebijakan ini memiliki sifat mempengaruhi sasaran terkenanya dari kebijakan tersebut.

---

<sup>70</sup> Hal ini sebagaimana yang diungkapkan Jhon Rawls dalam bukunya bahwa prinsip dasar dari sebuah keadilan dalam policy adalah adanya pemerataan kebebasan, peluang, kekayaan, pendapat dan sebagainya sebagai jalan terakomodirnya kepentingan pribadi rakyat. Lihat dalam, Jhon Rawls, *A Theory of Justice*, (Cambridge:Mas Harvard University, 1983), 62.

Artinya kebijakan dibuat memang untuk mempengaruhi orang yang menjadi sasaran kebijakan tersebut.<sup>71</sup> Ada juga yang mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan untuk diarahkan pada tujuan-tujuan tertentu.<sup>72</sup> Leo Agustinus dalam menjelaskan hal tersebut menuturkan kebijakan adalah tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang di maksud.<sup>73</sup>

Kebijakan dieratkan hubungan maknanya dengan *wisdom* atau *policy*. Ada yang mendefinisikan bahwa sebenarnya kebijakan adalah keputusan kuasa sosial pada publik sosial itu sendiri. Makanya dalam pembahasan kebijakan para tokoh selalu menkonstruksi termnya berkaitan dengan *public policy*. Dalam Hal ini James E. Anderson mengatakan bahwa hal tersebut meliputi segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah atau instistusi formal dalam sebuah komunitas sosial.<sup>74</sup> Maksudnya, kebijakan bisa berbentuk aturan yang dikembangkan atau dibuat oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

Jadi terminologi kebijakan adalah keputusan yang sifatnya mengikat kehidupan sosial kemasyarakatan.<sup>75</sup> Salah satu bentuknya misalnya

---

<sup>71</sup> Amri Marzali, *Antropologi dan Kebijakan Publik*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), 20.

<sup>72</sup> Edi Suharto, *Analisis Kebijakan....*, 7.

<sup>73</sup> Leo Agustinus, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2008), 7.

<sup>74</sup> James E. Anderson, *Public Policy Making*, (New York NJ: Holt Reinhartnwinston, 1979), 3.

<sup>75</sup> Syaiful Sagala, *Administrasi Pendidikan ....*, 97.



kebijakan ketua organisasi, ketua parta politik, raja, presiden dan beberapa aturan resmi sifatnya sebagai aturan umum tindakan dan konstruksi kehidupan sosial. Pada konteks inilah kemudian kebijakan sebenarnya sangat berkaitan erat dengan pemerintah resmi yang menjadi konsensus sebuah komunitas sosial.

Dalam kaitan dengan pembahasan ini, pemahamannya kemudian dikaitkan konstruksi terminologi dalam pemerintah. Terminologi pemerintah sendiri memiliki definisi organ/alat atau alat yang menjalankan pemerintahan. Yang demikian ini dikatakan oleh Ridwan HR sebagai pelaksana *Besctuurvoering*.<sup>76</sup>

Pemerintah disebut sebagai alat kelengkapan negara memiliki terminologi luas dan sempit. Terminologi luasnya dapat disebut sebagai beberapa cabang kuasa formal sebuah negara. Hal tersebut meliputi kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudisial atau alat-alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan terminologi sempitnya yakni pemangku jabatan sebagai pelaksanaan eksekutif atau penyelenggaraan administrasi negara.<sup>77</sup> Bayu Surianingrat menjelaskan pemerintah adalah sekelompok individu yang mempunyai wewenang khusus. Gunanya adalah melaksanakan kekuasaan yang dalam arti ini

---

<sup>76</sup> HR. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), 2

<sup>77</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta : Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2001), 101.

melaksanakan wewenang yang resmi dan melindungi serta meningkatkan taraf hidup kehidupan masyarakat. Tentunya melalui tindakan atau pelaksanaannya.<sup>78</sup>

Hal demikian di atas dalam konteks hukum di Indonesia, secara resmi sudah diatur. Misalnya dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 (angka 2). Aturan aturan tersebut menjelaskan bahwa pemerintah merupakan pelaksana administrasi pemerintahan yang meliputi beberapa tugas tertentu. Adapun tugasnya meliputi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan dan perlindungan.<sup>79</sup>

Berdasarkan terminologi dapat diartikan bahwa keberpihakan kebijakan pemerintah merupakan keputusan tentang kepentingan sekelompok orang yang secara resmi berwenang sebagai pelaksana pemerintahan pada yang dipimpinnya. R. Dye dalam hal ini menjelaskan bahwa kebijakan pemerintah merupakan keputusan tentang *whatever government choose to do or not to do*.<sup>80</sup> Pemerintah menurutnya, merupakan institusi yang berperan sebagai pengatur konflik dalam masyarakat; pengatur masyarakat untuk melakukan konflik dengan masyarakat lain dan

---

<sup>78</sup> Bayu surianingrat, *Mengenal Ilmu Pemerintahan*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1992), 11.

<sup>79</sup> Lihat dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>80</sup> Lihat dalam, Thomas R. Dye, *Understanding public.....*, 3. Penjelasan ini sama dengan dan lihat yang dikutip dalam Aaron Wildavsky, *Speaking Truth.....*, 3.

pendistribusi berbagai macam imbalan simbolis dan layanan material kepada anggota masyarakat.

#### **b. Teori Keberpihakan Kebijakan Pemerintah Pada Ekonomi Rakyat**

Kebijakan pemerintah adalah tangan pemerintah dalam melaksanakan tanggung jawabnya. Sedangkan ekonomi rakyat merupakan upaya pemenuhan kebutuhan materil rakyat itu sendiri. Kebijakan pemerintah dan ekonomi rakyat dalam satu sisi dianggap berhubungan. Sebab kondisi ekonomi rakyat adalah tanggung jawab pemerintah. Sedangkan dianggap terpisah karena ekonomi rakyat akan cenderung statis jika diatur oleh pemerintah.

Pada sisi *genaral thought* (umum) dialektika kebijakan pemerintah dengan pengembangan ekonomi rakyat sudah sejak awal menjadi diskursus para pakar ekonomi. Pertanyaan mendasar tentang dialektika wacana yang dibahas adalah terkait dengan relasi intervensi pemerintah dalam kegiatan ekonomi masyarakatnya. Ada sebagian tokoh yang mengatakan bahwa intervensi pemerintah penting dalam hal mengembangkan ekonomi rakyat. Sebagian yang lain merasa intervensi pemerintah tidak perlu, sebab akan menyebabkan melemahnya pertumbuhan ekonomi itu sendiri.

Kelompok yang tidak sepakat dengan tidak adanya intervensi pemerintah pada pengembangan ekonomi rakyat adalah kelompok yang percaya pada gagasan utama buku *The Wealth of Nation*. Buku ini ditulis oleh Adam Smith. Ide buku ini mengatakan bahwa perekonomian akan

berkembang sesuai searah dengan semangat ekonomi rakyat. Bukan dari peraturan pemerintah pada pasar.<sup>81</sup> Pasar rakyat dalam perspektif buku ini, memiliki kekuatan kebijaksanaan sendiri dalam mengatur akitifitas ekonomi masyarakat. Sehingga kelompok ini mengatakan kebijakan atau aturan positivistik pemerintah pada aktifitas ekonomi rakyat tidak terlalu signifikan dilaksanakan.

Selain teori ini, ada juga teori tentang kepentingan manusia Max Weber. Dalam teori ini dinyatakan bahwa manusia pada hakekatnya hidup berdasarkan kepentingan sendiri. Mulai dari kepentingan pemenuhan kebutuhan hingga pada kepentingan penguasaan nilai harta saja.<sup>82</sup> Kepentingan ini yang kemudian saling diperlombakan. Kontruksi ini juga menjadi pola bagaimana setiap manusia melakukan tindakan sosialnya. Jika tindakan dianggap merupakan hal yang dimotivasi kepentingan, tindakan sosial merupakan tindakan interaksi antaran kepentingan pribadi dengan kepentingan lain. Konsepsi ini selanjutnya menjadi konsepsi dasar stratifikasi kekuasaan kepentingan.

Lebih lanjut, Gagasan tentang teori kepentingan ini dilanjutkan dijelaskan oleh Caporaso dan Levine. Keduanya menjelaskan bahwa strata kepentingan kemudian muncul disebabkan interaksi kepentingan

---

<sup>81</sup> Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (London: W. Strahan and T. Cadell, 1775).

<sup>82</sup> Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (Routledge, 2013), 55

berkembangan untuk saling menguasai. Sehingga, lahir pertanyaan ontologis penting dalam memahami kondisi kepentingan manusia saat berinteraksi sebagai tindakan sosial yakni tentang apa sebenarnya kepentingan itu. Apakah kepentingan sendiri dapat mendominasi kepentingan yang lain? Atau apakah kepentingan yang berbeda dapat disatukan menjadi kepentingan objektif?. Problem ontologis ini membawa pada satu pemahaman bahwa ada kondisi dimana kepentingan objektif itu ada demi berjalannya kepentingan subjektif manusia.<sup>83</sup> Secara sederhana tidak nampak ada masalah jika dikonsepsikan demikian. Sebab interaksi kepentingan nampaknya melahirkan strata kepentingan yang berorientasi pada terciptanya kesepakatan untuk menjamin kepentingan umum mendorong kemajuan kepentingan pribadi. Yang menjadi masalah adalah jika kepentingan umum dipandang mencelakai kepentingan pribadi. Inilah yang menjadi polemik dalam diskursus dialetika kebijakan pemerintah yang merupakan kepentingan umum dan ekonomi rakyat yang merupakan konteks kepentingan pribadi.

Beberapa pakar memasukkan kepentingan pemerintah sebagai kepentingan riil. Connolly mengatakan bahwa kepentingan tersebut adalah kepentingan pribadi yang sebenarnya berkembang dan berinteraksi dengan apa yang ada di luar dirinya. Sehingga wujudnya lebih objektif sebab

---

<sup>83</sup> James A Caporaso dan David P Levine, *Teori-teori Ekonomi Politik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015). 21

mempertimbangkan memposisikan sebagai variable yang tidak dapat terlepas dari faktor lain.<sup>84</sup> Konstruksi kepentingan dalam sudut pandang ini berasal dari penganut bahavorisme dan utilitarianisme. Sehingga yang dinamakan kepentingan kebijakan pemerintah adalah kepentingan yang standarnya dapat bermanfaat secara luas.

Kepentingan pemerintah ini disebut sebagai kepentingan objektif. Kepentingan demikian itu merupakan kepentingan universal yang meliputi kepentingan individu. Sebagaimana konsepsi *state* adalah merupakan konsensus individu untuk bersatu dalam satu nilai objektif komunitas begitu jugalah kepentingan induvidu dileburkan menjadi kepentingan bersama. Dalam bahasa lain, kepentingan pemenuhan kebutuhan pribadi kemudian dileburkan untuk kepetingan pemenuhan kebutuhan bersama. Konsepsi ini yang kemudian akar doktrin *merkantalistm*.<sup>85</sup> Sebagaimana dipahami bersama bahwa merkantalisme merupakan persepakatan pemenuhan kebutuhan bersama dibawah naungan *state*.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> William E Connolly, *The Bias of Pluralism* (New York: Atherton Press, 1969),68

<sup>85</sup> Istilah merkantilisme berasal dari kata *merchant* yang berarti pedagang. Menurut paham merkantilis, setiap negara yang berkeinginan untuk maju harus melakukan perdagangan dengan negara lain. Sumber kekayaan negara akan diperoleh melalui surplus perdagangan luar negeri yang akan diterima dalam bentuk emas atau perak. Uang sebagai hasil surplus adalah sumber kekuasaan. Paham Merkantilisme ini dianut oleh Portugis, Spanyol, Inggris, Prancis dan Belanda. Mereka berdagang sampai ke Hindia Belanda (Indonesia). Misi perdagangan mereka awalnya adalah memperebutkan rempah-rempah, tetapi untuk mengamankan jalur tersebut mereka akhirnya menjajah. Deliarnov, *Perkembangan Pemikiran Ekonomi* (Jakarta: PT Rajagrafindo, 2007).

<sup>86</sup> Konsepsi ini lahir menjadi ideologi pertama ekonomi politik. Secara historis menjadi pemikiran ekonomi politik pertama yang menjadi akan doktrin negara-negara eropa. Lihat lengkapnya dalam, Axander Gray, *The Development of Economic Doctrine:an Introductory Survey* (New York: Longians, Green and Co., 1933).67

Doktrin *merkantalisim* berasal dari pemikiran Machivelli dan Bodin. Keduanya merupakan tokoh yang menyatakan bahwa supremasi kekuatan dengan negara merupakan objektifitas yang dapat mengakomodir kebutuhan ekonomi. Dalam pandangannya mengatakan bahwa secara sosiologis masyarakat akan memiliki kecenderungan bersekutu dalam pemenuhan kebutuhannya. Sehingga jika kepentingan pemenuhan kebutuhan bersatu, dianggap dapat menciptakan kekuatan besar untuk menuju kesejahteraan bersama.<sup>87</sup>

Merkantalisme mempertemukan kepentingan individu dengan keniscayaan perkembangan kehidupan bersosial manusia. Dalam paham ini kemakmuran masyarakat dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah. Pemerintah dianggap sebagai organisasi negara yang bertanggung jawab mensejahterakan rakyat. Doktrin merkantalisme dalam diskursus pertemuan kebijakan pemerintah dengan kepentingan rakyat, memosisikan kepentingan nasional sebagai jalan penjaminan kesejahteraan hidup rakyat. Hal ini sebagaimana dalam konsepsi kebijakan ekspor dan impor. Paham ini meyakini bahwa dengan mengoptimalkan sektor produksi yang berorientasi ekspor akan dapat membuka lowongan pekerjaan rakyat.

---

<sup>87</sup> Ibid.68

Kemudian terbukanya lowongan kerja rakyat berarti dapat meningkatkan optimalisasi potensi pemenuhan kebutuhan rakyat yang semakin lebar.<sup>88</sup>

Melalui doktrin tersebut melahirkan pemahaman bahwa kebijakan dan usaha ekonomi pemerintah merupakan kebijakan penting dalam menguatkan sektor ekonomi rakyat. Pemerintah dalam sudut pandang doktrin ini memiliki legalitas dalam menentukan arah ekonomi rakyat. Dengan kata lain, ekonomi *merkantilism* menghendaki otoritas kebijakan pemerintah dapat mengendalikan seluruh aspek kehidupan rakyat demi kepentingan negara. Hal inilah yang kemudian ditentang oleh ideologi kapitalisme.

Menurut mereka negara yang ingin mensejahterakan rakyatnya tidak mesti mengurus kehidupan rakyat. Kapitalisme menganggap ekonomi rakyat akan berkembang secara kompetitif tanpa campur tangan pemerintah. Jadi yang perlu dikembangkan oleh pemerintah menjamin kebebasan pengembangan ekonomi rakyat yang kompetitif. Dengan memberikan kebebasan ekonomi pada rakyat, seluruh rakyat akan serius meningkatkan produktifitas kerjanya. Dengan demikian rakyat sebenarnya lebih kuat memproduksi barang sebanyak-banyaknya. Pandangan ini beralasan tidak mungkin ada rakyat tidak ingin *survive* dalam pengembangan ekonominya.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Lengkapnya baca. Salvatore Dominick, *Managerial Economics in a Global Economy* (New York: McGraw-Hill, 1996). 23-24

<sup>89</sup> Pegerakan ekonomi dalam konsepsi kapitalisme ini akan menguatkan kerja ekonomi produktif ekonomi rakyat. Misalnya pada kebijakan pemerintah yang tidak terlalu ikut campur dalam



Kapitalisme meyakini proses ekonomi rakyat akan diarahkan oleh *invisible hand*. Adam Smith sebagai pengkonstruksikan awal ide kapitalisme dalam menganggap ekonomi rakyat akan secara alami berkembang secara terarah sesuai dengan pengaruh agregat permintaan dan penawaran yang ada. Sehingga tanpa diatur oleh pemerintah pun, ekonomi rakyat akan berkembang secara baik dan bahkan diyakini akan bermoral dengan sendirinya.

Pemahaman yang demikian melahirkan efek positif perkembangan agregat perkembangan sektor ekonomi rakyat yang lumayan tinggi. Hal ini sebagaimana yang terjadi pada perkembangan ekonomi rakyat Amerika.<sup>90</sup> Negara tersebut mengembangkan sistem doktrin ekonomi kapitalisme yang kemudian secara signifikan memberikan ruang pengembangan industri rakyat. Hal demikian yang disebut sebagai penyebab beberapa industrinya menjadi yang terkuat di dunia.

Ideologi kapitalisme menentang kebijakan pemerintah ikut campur dalam perkembangan ekonomi rakyat. Terkait dengan perkembangan ekonomi rakyat pada konteks perkembangan kapitalisme—menurut Berger—merupakan bagian-bagian material peradaban industri. Yang dimaksud

---

pengembangan pemberdayaan sumber daya, akan memberikan para pelaku ekonomi rakyat untuk terus *survive*. Lihat penjelasannya dalam, Victor Papenek, *Design for The Real World: Human Ecology and Social Change* (London: Thames and Hudson, 1983). 233

<sup>90</sup> Dijelaskan, perkembangan kapitalisme dimulai pada abad XIX dan abad XX. Lihat dalam, Marxime Radinson, *Islam and Capitalism* (London: Allen Lane, 1974). 4-5

perkembangan ekonomi kapitalisme ini sebenarnya merupakan kepentingan pengembangan industri ekonomi masyarakat. Ekonomi masyarakat industri dikatakan dalam paham kapitalisme sebagai kalangan kapitalis kelas tinggi. Dengan demikian, doktrinnya tentunya adalah terkait dengan tidak adanya gangguan pada pengembangan ekonomi yang dilakukan melalui kebijakan pemerintah pada kalangan kapitalis kelas tinggi tersebut.<sup>91</sup>

Kemajuan arus perkembangan industri di dunia memang tidak dapat dilepaskan dari adanya gairah doktrin kapitalisme pada masyarakat. Walaupun demikian, pada perkembangan paham ini digugat oleh para tokoh. Salah satu tokoh yang santer menggugat paham ini adalah Karl Marx. Salah satu kritik yang dilontarkan dinyatakan bahwa kapitalisme yang tidak menyepakati kebijakan pemerintah ikut campur dalam persoalan ekonomi telah memberikan eksploitasi serius dalam perkembangan ekonomi rakyat. Paham kapitalisme memang telah mengurangi perang ekonomi yang terjadi antar *state*, namun kembali membuka ruang perang baru yakni kompetisi industri skala internasional. Dalam hal ini ideologi ini dianggap memulai perang perkembangan kapitalis kelas tinggi masyarakat. Perkembangan ini yang disebut sebagai gerbang kapitalisme industri baru dunia yakni pemburuan aset industri swasta. Pada sisi ini Lenin mengatakan tidak adanya

---

<sup>91</sup> Dijelaskan dalam, Peter L. Berger, *The Capitalist Revolution: Fifty Proposition About Prosperity, Equality, and Liberty* (England: Wilwood, 1986).16

kebijakan pemerintah dalam pasar, dengan serta menyerahkan kekuatan dan aset negara pada kekuasaan industri.<sup>92</sup>

Kritik oleh Marx pada ideologi kapitalisme lebih terperinci dijelaskan oleh Giddens. Menurutnya Marx menjelaskan bahwa kapitalisme adalah suatu sistem ekonomi yang memberika kebebasan pada beberapa individu menguasai sumber daya produktif vital. Hal tersebut tentunya mereka pakai untuk meraih keuntungan pribadi yang maksimal. Marx menyebut kaum individulis yang menguasai sumber daya secara monarki ini sebagai kaum borjuis. Mereka menurutnya mempekerjakan kelompok orang yang disebut proletar. Hal ini yang dalam pandangan Marx, kapitalisme telah membangun ruang diskriminasi yang begitu akut.<sup>93</sup>

Selain itu ada yang menyebutkan bahwa kapitalisme bukan hanya menolak kontruksi kebijakan pemerintah sebagai intervensi pasar, lebih jauh kapitalisem juga mengenyampingkan aspek teologis. Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Turner. Dalam pandanganya ia menjelaskan agama sebagai faktor dependen dalam diskursus perkembangan ekonomi. Paham yang demikian ini nampak sekali pada tokoh-tokoh penggasnya seperti hal Weber. Dalam penelitian Weber diceritakan bahwa kenapa kapitalisme perekembang pesat di barat, kenapa tidak di negeri-negera timur? Ia

---

<sup>92</sup> V.I. Lenin, *Collected Works*, vol. 32 (Moscow: Progress Publishers, 1964). 196

<sup>93</sup> Baca, Giddens Anthony, *Kapitalisme dan Teori Sosial Modern Suatu Analisis Karya Tulis Marx, Burkheim dan Max Weber* (Jakarta: UI Press, 1985). 57-65

menjelaskan bahwa hal tersebut disebabkan adanya kapitalisme subur pada masyarakat yang tidak begitu dikekang oleh ajaran agama. Perbedaan bangsa barat dan timur itu adalah bangsa barat lebih rendah memposisikan ajaran agamanya sedangkan bangsa timur sangat kuat.<sup>94</sup>

Kebijakan ekonomi dalam pemahaman kapital ini akhirnya dikritik sebagai paham yang ternyata menjadi akar runtuh perekonomian rakyat di beberapa negara di dunia. Bahkan Amerika sendiri, di beberapa priode mengembangkan kebijakan kapitalisme, seperti di era Franklin Delano Roosevelt yang mengembangkan kebijakan program *new deal* hingga Ronald Reagen yang terkenal dengan kebijakan privatisasi BUMNnya, terbukti tak dapat membendung indikasi adanya kelebihan kebijakan ini.<sup>95</sup>

Tony menemukan fakta bahwa keruntuhan kapitalisme terjadi awal di Amerika. Kala itu kontruksi kebijakan pemerintah kapital menyebabkan krisis finansial. Krisis tersebut terjadi disebabkan beberapa kejadian penting. Satu sisi, ada kejadian dimana kredit perumahan di Amerika serikat (*mortgage loans*) mengalami ekspansi yang begitu besar. Jumlah kredit *mortgage* mencapai 10,6 trilliun dollar AS. Jumlah tersbeut disebut menyamai Produk domestik bruto AS yang sekitar 14,3 Trilliun dollar AS. Kejadian ini diinterpretasikan, adanya industri perbankan di AS kurang

---

<sup>94</sup> Turner Bryan S., *Sosiologi Islam: Suatu Telaah Analitis Atas Tesis Sosiologi Weber* (Jakarta: Rajawali, 1984). 7

<sup>95</sup> Mansur Fakhri, *Bebas Dari Neoliberalisme* (Yogyakarta: INSIST Press, 2005), 35

berhati-hati dalam ekspansi besar-besaran itu. Hal ini menyebabkan hak tagihnya bisa diperjual belikan di pasar sekunder menjadi surat berharga (sekuritas). Pada kondisi ini muncul masalah lain. Harga properti rontok dalam waktu sekejap. selanjutnya harga sekuritas yang berkaitan dengan perumahan ini pun anjlok seiring dengan penurunan harga agunan (*collateral*) berupa perumahan, apartemen ataupun unit lain.<sup>96</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, kebijakan pemerintah dalam kontruksi pemahaman ideologi-ideologi ekonomi yang berkembang sejak awal belum secara komprehensif dapat mengembangkan ekonomi rakyat. Dalam diskursus kebijakan pemerintah baik yang menyepakati sebagai intervensi atau tidak, akhirnya dikritik sebab eksploitasi hak ekonomi rakyat. Sebab faktor ini, kemudian lahir gagasan kontruksi kebijakan pemerintah dengan sistem ekonomi tanpa pelanggaran hak asasi rakyat.<sup>97</sup> Paradigma ini yang dikenal dengan sebutan ekonomi kerakyatan.

Sistem ekonomi kerakyatan dalam gagasan beberapa tokoh adalah sistem kebijakan pemerintah yang harus didasarkan pada faslasafah negara, Pancasila. Sistem ekonomi nampaknya bukan sistem kapitalis dan juga bukan sistem yang mengkritiknya. Secara mendasar sistem ekonomi

---

<sup>96</sup> Fakta yang real adalah pada kejadian yang menimpa Lehman brothers. Perusahaan ini banyak memegang aset dalam bentuk surat berharga berbasis kredit perumahan. Maka nilai asetnya pun lenyap. Prasetyantono dan A. Tony, "Perbankan Indonesia di Tengah Turbulensi Ekonomi Global," *Jurnal Prisma* Vol. 28, no. 2 (Oktober 2009): 64-65.

<sup>97</sup> Mansur Fakih, *Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi* (Yogyakarta: INSIST Press, 2001).<sup>10</sup>

kerakyatan adalah kontruksi ekonomi Pancasila yang dilakukan dengan asas gotong royong dan kekeluargaan.<sup>98</sup> Sederhananya kebijakan pemerintah dalam sudut pandang ekonomi Pancasila adalah kebijakan ekonomi yang harus disesuaikan dengan hukum-hukum alam, moralitas agama, dan hak asasi rakyat.<sup>99</sup>

Beberapa penjelasan di atas, yang dapat digambarkan bahwa adanya kontruksi berbeda dalam memposisikan kebijakan pemerintah dalam pengembangan ekonomi rakyat. Kaputalisme memposisikan bahwa kebijakan pemerintah tidak dapat secara langsung mengikat pergerakan ekonomi rakyat. Pemahaman demikian kemudian dikritik oleh Mark sebab menyebabkan eksploitasi serius. Sebab hal ini juga kemudian di Indonesia sendiri kontruksi kebijakan yang didasarkan pada falsafah Pancasila.

### **c. Formulasi dan Indikator Keberpihakan Kebijakan Pemerintah pada Ekonomi Rakyat dalam Pemikiran Ekonomi Umum dan Islam**

Secara umum kebijakan pemerintah daerah dalam pengembangan ekonomi masyarakat merupakan kebijakan kebijakan fiskal dan moneter ekonomi daerahnya. Dalam hal ini, tentu telah banyak pakar yang membahasanya, baik pakar ekonomi klasik maupun ekonomi maupun pakar yang berasal dari Indonesia sendiri. Seluruh tokoh banyak menghubungkan

---

<sup>98</sup> Mubyarto, *Ekonomi Pancasila: Gagasan dan Kemungkinan* (Jakarta: LP3ES, 1987), 32

<sup>99</sup> Mubyarto, *Reformasi Sistem Ekonomi dari Kapitalisme Menuju Ekonomi Kerakyatan* (Jakarta: Aditya Media, 1998). 58

kebijakan pada sektor ekonomi masyarakat melalui penjelasan indikasi konkrit pertumbuhan ekonomi melalui formulasi kebijakan yang disusun oleh pemerintah.

Secara mendasar, kebijakan pemerintah dijelaskan sejak awal bahwa penelitian ini menfokuskan kajiannya pada kebijakan pemerintah. Kebijakan pemerintah tentu masuk dalam kategori *public policy*. Jadi penelitian ini merupakan kajian analisis kebijakan publik. Pada konteks ini kemudian indikator yang penulis bahas dalam penelitian ini adalah dikontekkan pada analisis kebijakan publik yang digagas oleh Willeam N. Dunn.

Gagasan teoritik analisis kebijakan Dunn disebut sebagai *multidisciplinary policy analysis*. Disebut sebagai analisi kebijakan multidisiplin sebab secara mendasar gagasannya berasal dari rumpun ilmu sosial dan manajemen. Dalam konteks ini ia mengatakan, *The rationale for policy analysis is pragmatic. For this reason, policy analysis is unmistakably different from social science disciplines that prize knowledge for its own sake.*<sup>100</sup>

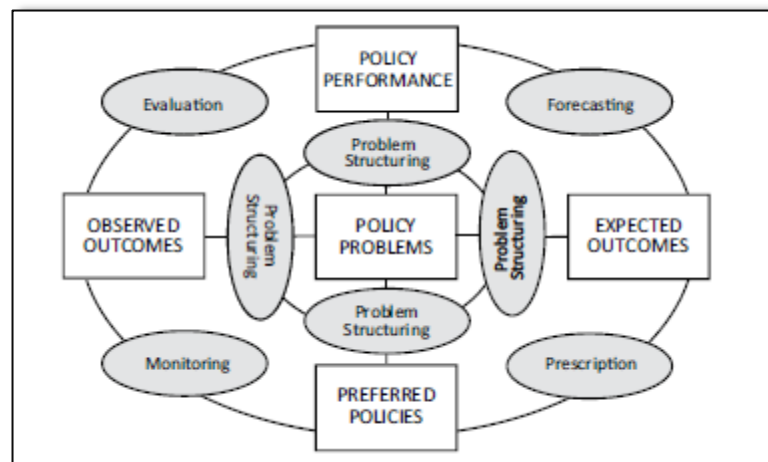
Relevansi kebijakan tergantung pada rumpun ilmunya. Tidak hanya pada status mereka sebagai ilmu, namun pada sejauh mana berhasil menerangi dan mengurangi masalah praktis. Masalah praktis,

---

<sup>100</sup> William N. Dunn, *Public Policy Analysis* (New York: Taylor & Francis, 2018), 4

bagaimanapun, tidak tiba dalam paket disipliner terpisah yang ditujukan, artinya bukan hanya pada rumpun ilmu sosial saja. Di dunia saat ini, analisis kebijakan multidisiplin tampaknya memberikan yang paling cocok kompleksitas pembuatan kebijakan publik pemerintah daerah yang akan dikaji dalam penelitian ini. Secara mendasar hal yang akan dikaji melalui penggunaan teori analisis publik Dunn ini persis sebagaimana penjelasannya tentang model analisis publinya, yakni sebagaimana dibawah ini,<sup>101</sup>

**Gambar 2.1 Konseptual Framework Teori Kebijakan Publik Dunn**



Berdasarkan gambar di atas, ada beberapa komponen yang penting untuk dianalisis dalam sebuah kebijakan publik. Adapun yang demikian adalah *problem structuring*, *forecasting*, *prescription*, *monotoring*,

<sup>101</sup> Ibid,



*evaluation*.<sup>102</sup> Pada keempat komponen inti yang dijelaskan beberapa indikator yang akan dijelaskan diasumsikan ada dalam setiap proses. Sehingga formulasi kebijakan akan dianggap telah berbipihak.

Sebab, konsepsi kebijakan di atas akan dikontekkan pada teori kebijakan fiskal. Maka dalam bangun indikatornya juga mempertimbangkan beberapa kerangka teoretik kebijakan fiskal juga. Salah satu caranya adalah teori tentang fiskal dan hubungan dengan pengembangan ekonomi. Sebagaimana ide Keynes menyebutkan bahwa kebijakan ekonomi fiskal perlu menjamin ada beberapa indikator penting menyangkut guna mengembangkan perekonomian masyarakat. Menurutnya kebijakan perlu mempertimbangkan tenaga kerja, ketertarikan ekonomi dan uang. Ketiganya merupakan hal penting yang perlu terus dikembangkan dalam kebijakan pemerintah.<sup>103</sup> Mengembangkan Ide Keynes di atas inilah, F. Due menjelaskan bahwa indikator utama keberpihakan kebijakan anggaran ada tiga macam yakni,<sup>104</sup>

1. Mengarah pada pengautan produksi sebagai memperbaiki ekonomi
2. Berorientasi pada perluasan lapangan kerja dan penjagaan stabilitas pemenuhan kebutuhan masyarakat

---

<sup>102</sup> Ibid, 8

<sup>103</sup> John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest, and Money* (USA: Palgrave Macmillan, 2018). 23

<sup>104</sup> John Fitzgerald Due, *Government Finance: An Economic Analysis* (USA: Literary Licensing, LLC, 2012). 12

### 3. Penjagaan stabilitas harga di pasar.

Beberapa penjelasan tentang teori di atas inilah juga penjelasan dalam penelitian ini akan disusun. Artinya ada dua teori yang penting untuk dijadikan kerangka pijak teori dalam hal membaca kebijakan anggaran pemerintah daerah kabupaten Bondowoso. Yang pertama adalah teori kebijakan publik Dunn dan Kebijakan anggaran Keynes. Kedua secara kolaboratif akan disajikan sebagai kerangka penting dalam menjelaskan temuan fokus kebijakan dan indikator keberpihakan yang akan disusun.

Kebijakan pemerintah dalam konstruksi pemahaman ekonomi dunia secara umum sebagaimana dijelaskan di atas, diakui telah kurang komprehensif sebagai indikator pengembangan ekonomi. Hal demikian diungkapkan oleh Muhammad Nejatullah Siddiqi bahwa kedua sistem ini tersebut telah melahirkan kebijakan pemerintah yang tidak memiliki keadilan, tidak memahami penderitaan manusia dan menyekat hak kebebasan manusia itu sendiri.<sup>105</sup> Begitupun yang diungkapkan oleh Chapra. Menurutnya sistem ekonomi sudah menyebabkan ketidak stabilan kondisi ekonomi negara secara keseluruhan, khususnya ekonomi rakyat. Dalam mendiskripsikan masalah yang terjadi, ia mengutip pernyataan Kissinger yang menjelaskan suku bunga nasional yang tidak stabil dan disparitas orang

---

<sup>105</sup> Muhammad Nejatullah Siddiqi, *Muslim Economic Thinking, A Survey of Contemporary Literature* (Jeddah: International centre for Research in Islamic Economics King Abdul Aziz University, 1981), 45.

miskin di tengah orang kaya merupakan bukti kekurangtepatan sistem ekonmomi yang dianut sebelumnya.<sup>106</sup>

Pada konteks inilah beberapa tokoh menggagas konsep kebijakan pemerintah dalam menangani masalah ekonomi rakyat. Dalam Islam, ada hadist, الإمام راع و هو مسؤول عن رعيتہ (رواه مسلم). Hadist ini menurut Baqir as Sadr mengindikasikan kabijakan pemerintah berkaitan dengan ajaran Islam. Seorang pemimpin memiliki tanggung jawab secara teologis dalam mensejahterakan rakyatnya. Ini mengindikasikan Islam memandang penting tindakan kepemimpinan yang penting adalah *public policynya*. Artinya, pemerintah dalam kebijakannya memiliki tanggung jawab pensejahteraan rakyat yang diamanahkan.<sup>107</sup>

Konstruksi pemerintah dalam perspektif Islam dipahami sebagai lembaga central yang bertanggung jawab pada kesejahteraan rakyat. Sehingga tujuan utama perannya adalah sebagai pusat pengembangan ekonomi rakyat. Dalam ekonomi Islam, pemerintah diakui secara syara'. Harta dalam Islam dibagi menjadi tiga salah satunya adalah *al-milkiyah ad-dawlah*. Harta tersebut tentu harus dimanfaatkan, entah sebagai *tanmiyat al-*

---

<sup>106</sup> Umar Chapra, *Sistem Moneter Islam* (Jakarta: Gema Insani Press dan Tazkia Cendekia, 2000).  
xix

<sup>107</sup> M. Umer Chapra, *Masa Depan Ilmu Ekonomi: Sebuah Tinjauan Islam*. (Jakarta: Gema Insani, 2001), 63.

*milkiyah* atau *infaq al mal*. Yang terpenting harus *tauzi'ut sarwah bayna al-nâs* yang artinya terdistribusikan dengan baik di tengah-tengah manusia.<sup>108</sup>

Pada aspek *tauzi'ut sarwah bayna al-nâs*, pemerintah bertugas mendistribusikan harta secara adil dan merata. Tentunya hal demikian harus disesuaikan dengan nilai-nilai orientatif *al-tasharruf fi al-milkiyah* sebagaimana yang tertuang dalam ajaran Islam.<sup>109</sup> Terkait masalah distribusi ini kisah tentang pemerintahan sahabat nabi. Dalam lembaran historis Islam, Umar bin Khattab pernah dikritik oleh salah seorang sahabat yang bernama Hakim bin Hizam, mengenai pendistribusian kas Baitul Mal sebagai tunjangan sosial kepada kerabat Rasulullah dan orang-orang yang berjasa dalam membela Islam. Dalam distribusi yang dilakukan khalifah Umar dirasa mengandung kekeliruan dan berimbas negatif terhadap strata sosial masyarakat dan berniat untuk memperbaikinya.<sup>110</sup>

Secara garis besar kebijakan pemerintah dalam perspektif Islam harus berorientasi tercapainya *fallahul ummah*. Salah satu untuk mencapai falah dalam perekonomian adalah dengan cara terciptanya keseimbangan atau keadilan. Yousuf Kamal Muhammad menjelaskan bahwa Islam meyakini hanya distribusi pendapatanlah yang bisa menciptakan pemerataan kekayaan antara yang kaya dan miskin sehingga menghindari kemiskinan dan

---

<sup>108</sup> Taqyiddin An-Nabhani, *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif Perspektif Islam* (Surabaya: Risalah Gusti, 1996), 15.

<sup>109</sup> Afzalurrahman, *Doktrin Ekonomi*, Jilid II (Yogyakarta: PT Dana Bhakti Prima Yasa, 2002), 63

<sup>110</sup> Ibid. 165.

monopoli kekayaan. Selain konsepsi ini dalam konsep Islam, juga tentang anjuran keseimbangan kebutuhan dunia dan akhirat.<sup>111</sup>

Kebijakan pemerintah dalam perspektif Islam bertujuan mengatur kehidupan rakyat. Dalam hal ini Sayyid Tahir membuat indikator penting yang dapat dijadikan sebagai prinsip orientasi kebijakan pemerintah. Adapun indikator tersebut adalah sebagaimana di bawah ini;

- a) Memenuhi Kebutuhan dasar atas makanan, pakaian, pelindung, obat dan perawatan kesehatan, dan pendidikan untuk rakyat.
- b) Menjamin persamaan kesempatan bagi semua.
- c) Mencegah pemusatan kemakmuran wilayah tertentu saja dan ketidaksamaan dalam distribusi pendapatan dan kemakmuran antar rakyatnya.
- d) Menjamin kebebasan untuk menciptakan kebahagiaan moral.
- e) Menjamin stabilitas dan pertumbuhan ekonomi rakyat.<sup>112</sup>

Kelima tujuan ini merupakan konsepsi dasar diskursus konstruksi kebijakan pemerintah dalam berhadap-hadapan dengan kebutuhan pengembangan ekonomi rakyat dalam perspektif Islam. Kelimanya sebenarnya merupakan sub komponen orientasi untuk mencapai ekonomi falah.

---

<sup>111</sup> Yousuf Kamal Muhammad, *The Principles of The Islamic Economic System* (Kairo: Islamic Inc. Publishing & Distribution, 1963), 161

<sup>112</sup> Sayyid Tahir, Aidit Ghazali, dan Syed Omar Syed Agil, *Readings in Microeconomics an Islamic Perspective* (Malaysia: Longman Malaysia, 1992), 4

### 3. Teoritik *Maqosidus Syari'ah*

Pada pemabasan teoritik ini akan dibahas tentang konsepsi *maqosidus syari'ah* yang dijadikan titik perspektif dari kajian penelitian ini. Guna pembahasan yang terperinci dan sistematis, paparan akan difokuskan dasar terma dan konstruksinya. Jadi akan diklasifikasikan menjadi dua bahasan yang secara keseluruhan akan mendapatkan gambaran penting tentang konsepsi teoritikalnya.

#### a. Terma *Maqosidus Syari'ah*

Untu mengetahuain terma yang dibangun, tentu penting untuk menggambarkan asal katanya. *Maqosidus syari'ah* berasal dari dua kata, yakni *maqashid* dan *syari'ah*. Keduanyang adalah bahasa arab, *maqashid* merupakan bentuk jamak dari isim masdar, *maqshad* (قصدتة قصدًا و مقصد). Bisa diartikan maksud atau tujuan.<sup>113</sup> Sedangkan *syari'ah*, secara kebahasaan sebenarnya memiliki makna sumber air yang digunakan untuk diminum. Orang Arab kemudian merubah maknanbya dengan pengertian jalan yang lurus (الطريقة المستقيمة). Sehingga maknanya secara umum adalah tujuan jalan lurus yang membawa manusia kepada kebaikan.<sup>114</sup>

Perkataan orang arab tentang syari'ah ini kemudian menjadi label untuk menyebut hukum Islam. Sebagaimana yang dikatakan oleh Ibnu

---

<sup>113</sup> Dijelaskan dalam, Abu al-Husain Ahmad, *Mu'jam al-Muqayyis fi al-Lughah* (Beirut: Dar al-Fikr, 1994). 891

<sup>114</sup> Manna al-Qathtan, *Tarikh Tasyri' al-Islami* (Kairo: Maktabah Wahbah, 2001). 13

Taimiyah bahwa syari'ah adalah aturan hukum dari segala yang disyari'atkan oleh Allah kepada hamba-Nya dari persoalan akidah dan perbuatan (*amaliyah*).<sup>115</sup> Secara sederhana Yusuf Qordhawi hal demikian berkenaan dengan apa yang disyari'atkan oleh Allah ta'ala kepada hamba-Nya yang dari urusan agama, atau apa yang disunnahkan dari urusan agama, dan hamba-Nya itu diperintah dengan urusan agama tersebut. Misalnya puasa, shalat, haji, zakat, dan sekalian perbuatan dalam bentuk kebaikan.<sup>116</sup> Begitupun dengan as Sayathibi juga menjelaskan hal hampir senada. Namun ia lebih memahami bahwa Imam al-Syathibi secara rinci syari'ah merupakan wasilah (perantara) untuk beribadah kepada Allah SWT.<sup>117</sup>

Berdasarkan terma yang diajukan para ulama' di atas, ada intisar penjelasan penting. Secara kseleuruhann terma yang diajukan para ulama' menyatakan bawah, syari'ah adalah seluruh ajaran agama yang mencangkup akidah, ibadah, adab, akhlak, hukum dan muamalah. Dengan kata lain, syari'ah terdiri *ashl* dan *furu'*, akaidah dan amal, serta teori dan aplikasinya. Yang demikian itu mencangkup seluruh sisi keimanan dan akidah kepada Tuhan, Nabi, dan *Samm'iyat*. Sebagamanapun ia mencangkup sisi lain

---

<sup>115</sup> Penjelasan tentang ada dalam, Umar Sulaiman al-Asyqar, *al-Mudhkhal ila al-syari'ah wa al-Fiqh al-Islami* (Al Ardan: Dar al-Nafais, 2005). 14

<sup>116</sup> Yusuf Qardhawi, *Madkhal li Dirasah al-Sbyari'ah al-Islamiyah* (Kairo: Makbah Wahbah, t.t.), 7

<sup>117</sup> Abu Ishaq al-Syathibi, *al-Muwafaqad fi Ushulal-Syari'ah*, vol. 1 (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, 2003). 41

seperti ibadah, mu'amalah, dan akhlak yang dibawah kategori bahasan dijelaskan oleh dijelaskan oleh ulama akidah, fikih, dan akhlak.<sup>118</sup>

Terlepas dari gambaran demikian, sebagian ulama memakai kata *syari'ah* guna menjelaskan *amaliyyah* hukum. Artinya berkenaan dengan hukum yang berada pada ruang lingkup amal yang didasarkan pada *al-Kitab* dan *al-Sunnah*. Hal ini sebagaimana pandangan para fuqaha' mutaakhirin. Dengan demikian berarti bahwa kata *syari'ah* dalam pandangan ulama mutaakhirin hanya berhubungan dengan persoalan hukum yang akan diterapkan kepada manusia muslim.<sup>119</sup>

Berdasarkan terma yang telah diuraikan di atas, dapat dikonklusikan bahwa pengertian *maqashid syari'ah* dari segi kebahasaan adalah tujuan disyari'atkan amaliyah hukum Islam secara umum. Sedangkan menurut istilah tidak banyak ulama' yang mendefinisikan. Hanya ulama' pada mutakhirin yang secara komprehensif membahasnya.<sup>120</sup> Seperti Muhammad Thahir ibnu Asyur yang mengatakan bahwa *maqosidus syari'ah* adalah makna-makna dan hukum yang diperhatikan bagi syara' dalam penetapan hukum Islam. Hal senada juga disampaikan 'Alal al-Fasi. Ia menuturkan bahwa *maqosidus syari'ah* merupakan tujuan dari syari'at, dan rahasia-

---

<sup>118</sup> Sebagaimana dijelaskan dalam, Yusuf al-Qardhawi, *Darasat fi Fiqh Maqashid al-syari'ah* (Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 2007), 16-17

<sup>119</sup> Utamanya padangan fuqoha' yang hidup di era syeikh Islam Ibnu Taimiyyah. Legkapnya baca, al-Asyqar, *al-Mudhkhal ila al-syari'ah wa al-Fiqh al-Islami*, 15

<sup>120</sup> Dikatakan bahwa ulama' Muqoddomin seperti al Sathibi tidak banyak membahas tentang *Maqosidus syariah*. Lengkapnya baca, Ahmad al-Raisuni, *Nazhariyyat al-maqashid 'inda al-imam al-Syathibi* (Libanon: al-Mussasah al-Jami'ah li Dirasat wa al-Nusyur wa al-Tauzi', 1992), 13



rahasia syari'at yang ditetapkan oleh syari' (Allah) dalam hukum-hukumnya. Definisi ini yang kemudian dikuatkan oleh Wahbah Suhaili.<sup>121</sup>

Pada kesimpulannya, terma yang dibangun oleh para ulama' ini dikonklusikan sebagaimana konstruksi yang dibangun oleh Raisuni. Ia mengatakan bahwa *maqosidus syari'ah* adalah tujuan-tujuan ditetapkan syari'at untuk kemaslahatan hamba (manusia).<sup>122</sup> Inilah yang menjadi inti dari terma yang dibangun sebenarnya.

#### **b. Kontruksi teoritik *Maqosidus syari'ah* Jaser Auda**

*Maqosidus syari'ah* penting untuk diketahui, utamanya oleh *mujtahid* dalam rangka mengembangkan pemikiran hukum dalam Islam secara umum dan menjawab persoalan-persoalan hukum kontemporer. Tentunya agar sesuai dengan tujuan ajaran yang secara eksplisit ada dalam al-Qur'an dan al-Hadits. Lebih dari itu, hal tersebut penting karena dapat mengetahui apakah suatu kasus masih dapat diterapkan berdasarkan ketentuan hukum, karena adanya perubahan struktur sosial, hukum tersebut tidak dapat diterapkan. Sehingga, hukum dapat secara penuh terus melakat pada hikmah substansialnya.<sup>123</sup> Konstruksi *maqosidus syari'ah* dalam pendekatan orientasinya sebenarnya dibagi menjadi dua. Keduanya yaitu *maqosidus syari'ah* dengan tujuan-tujuan hukum yang kembali kepada tujuan yang

---

<sup>121</sup> Wahbah al-Zuhaili, *Ushul al-Fiqh al-Islami*, vol. II (Damsyiq: Dar Al Fikri, 2006), 307

<sup>122</sup> al-Raisuni, *Nazhariyyat al-maqashid 'inda al-imam al-Syathibi*. 15

<sup>123</sup> Sebagaimana yang diungkapkan dalam, al-Qardhawi, *Darasat fi Fiqh Maqashid al-syari'ah*.

dimaksud oleh syara' (Tuhan), dan tujuan-tujuan hukum yang berkenaan dengan tujuan para *mukallaf*. Pada kategori orientasi pertama mengandung empat aspek dalam penetapannya. Adapun keempatnya adalah sebagaimana berikut;<sup>124</sup>

- 1) Tujuan awal syari' dalam menetapkan hukum, yaitu untuk kemaslahatan untuk manusia sebagai hamba dalam kehidupan dunia dan akhirat.
- 2) Tujuan syari' dalam menetapkan hukum untuk dipahami, yang berkaitan erat dengan segi kebahasaan.
- 3) Tujuan Syari' dalam menetapkan hukum sebagai pembebanan hukum (*taklif*) yang harus dilakukan.
- 4) Tujuan Syari' dalam menetapkan hukum supaya mukallaf (manusia yang cakap hukum) dapat masuk di bawah naungan hukum, yang berkaitan dengan kepatuhan manusia sebagai mukallaf di bawah dan terhadap hukumhukum Allah SWT.

Adapun *maqosidus syari'ah* hukum yang berkenaan dengan tujuan para mukallaf, disebutkan tentang tujuan pemeliharaan kemaslahatan manusia, untuk menghindari *mafsadat*, ataupun gabungan keduanya sekaligus.<sup>125</sup> Dapat dikatakan bawah Tujuan tersebut hendak dicapai melalui

---

<sup>124</sup> Wael B Hallaq, *Sejarah Teori Hukum Islam Pengantar Untuk Ushul Fiqh Mazhab Sunni*, terE. Kusnadingrat dan Abdul Haris bin Wahid (Jakarta: Raja Grafindo, 2000). 257

<sup>125</sup> Saifuddin Abi al-Hasan, *Al-ihkan fi Ushul al-Ahkam*, vol. III (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, t.t.), 237

*taklif*. Pelaksanaannya sangat tergantung pada pemahaman sumber hukum yang utama, al-Qur'an dan Hadits. Berdasarkan penelitian para ahli ushul fiqh, ada lima unsur pokok yang semestinya dipelihara dan diwujudkan. Kelima pokok tersebut adalah agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Apabila kelimanya ini dijaga disebutkan dapat terhindar dari kerusakan.<sup>126</sup>

Berkenaan dengan hal ini, beberapa perkembangan teoritiknya berbeda dikembangkan oleh para tokoh. Ada teroretik klasik. Salah satunya seperti Al Juwaini misalnya. Suhaili menjelaskan yang menjadi prinsip dalam *maqashid syari'ah* dapat didekati dengan diskursus relasi antar kelompok atau perorangan. Masalah pada kontek ini terbagi menjadi dua yakni *maslahat kulliyah* dan *juz'iyat*. *maslahat kulliyah* adalah maslahat yang kembali kepada seluruh umat atau jemaah yang besar berupa kebaikan dan manfaat, seperti menjaga Negara dari musuh, menjaga umat dari perpecahan, menjaga agama dari kerusakan. Sedangkan yang *juz'iyat* adalah pensyari'atan dalam bidang mu'amalah atau hubungan antara individu dengan individu yang lain.<sup>127</sup> Ada yang mengembangkan menjadi tiga bagian penting. Dua di atas, ditambah dengan maqosid yang sifatnya parsial. Artinya, diluar dari yang *kulluh* dan *juz'i* ada yang sifatnya pesifik kasus

---

<sup>126</sup> Djamil, *Filsafat Hukum Islam*, 39

<sup>127</sup> al-Zuhaili, *Ushul al-Fiqh al-Islami*. 317

secara telah diatur proses penetapannya. Secara berurutan dan hirarkis, ketiga jenis maqosid ini dijadikan pertimbangan dalam proses ijtihad.<sup>128</sup>

Perekembangan selanjutnya, klasifikasi di atas banyak dikritik oleh para pakar. Beberapa di antaranya misalnya Rashid Ridho, Thohir Ibn Ashur, Al Ghozali, dan Al Qorhawi. Mereka semua mencoba membangun kontruksi berebeda *maqosidus syari'ah*. Rasyid Ridho yang memandang tujuan syara' itu perlu memadukan konsep rasional pengetahuan, kebijaksanaan, kemerdekaan dan sebagainya.<sup>129</sup> Yang demikian ini, juga berbeda dengan Ibn 'Ashur. Ia memandang *maqoshid* perlu mempertimbangkan *mas'iah* (*will*) manusia. Sehingga, proses hal yang penting adalah bagaimana menciptakan kesetiaan, hurriyah dan sebagainya.<sup>130</sup>

Sedangkan Al Ghozali dan Al Qordhawi mencoba membangun kembali dengan masing-masing juga berebeda. Al Ghozali dalam memandang *maqoshid* didasarkan pada orientasi keadilan dan kemerdekaan dalam menentukan hirarkis kebutuhan.<sup>131</sup> Hal ini berbeda dengan Al

---

<sup>128</sup> Nu'mân Jughaim, *Thurûq al-Kasyfî An Maqâshid al-Syari'ah*, (Yordan: Dâr al-Nafâ'is, 2002), 26-35

<sup>129</sup> M. Rasyid Ridha, *Al Wahy al Muhammady*, (Bairut: Al Maktabah al Islamiyah, 1960), 100

<sup>130</sup> Thahir Ibn Asyur, *Maqashid as-Syariah al-Islamiyah* (Kairo: Dar Salam, 2005), 183

<sup>131</sup> Gamal Attia, *Nahwa Tafil Maqasid As-Syariah* (Amman: Al-Ma'had Al-'Alami li Al-Fikr Al-Islami, 2001), 49

Qurdawi, memandang berbeda dengan menjelaskan bahwa tujuan syara' itu adalah pejuangan keimanan, kemanusiaan dan hak.<sup>132</sup>

Beberapa perbedaan teoretik di atas inilah yang kemudian direspon oleh Jasser Auda. Menurutnya untuk mencapai tujuan syari'ah baginya tidak cukup didekati dengan *juz'iyah* dan *kuliyah* atau lainnya. Atau tidak cukup dari mengambil as Syathibi, dan beberapa pakar lain yang menjelaskan *maqhosid* terkelompokkan menjadi *dharuriyyat*, *hajiyyat*, dan *tahsiniyyat*.<sup>133</sup> Dalam pandangan Auda, ada klasifikasi *necessety*, *need* dan *luxury* dan tipologi tentang tujuan *general*, *partial*, dan *spescific*.<sup>134</sup> Yang terpenting baginya adalah proses transformasi orientasi yang sebelumnya masih berkelindan di ruang personal menuju ruang yang lebih universal.

Jadi, konsep *dharuriyyat* sebagaimana dinyatakan oleh As Syathibi, adalah sesuatu yang mesti ada dalam rangka melaksanakan kemaslahatan universal bukan saja kemaslahatan personal. Begitupun tentang *hajiyyat*, merupakan kebutuhan yang objektif dikehendaki oleh seluruh pihak, sudah bukan hanya tentang pensyari'atan rukhsah yang meringankan taklif dalam beribadah bagi mukallaf yang mendapat kesulitan seperti sakit dan dalam perjalanan (*musafir*).<sup>135</sup> Sedangkan, *tahsiniyyat* sudah merupakan proses

---

<sup>132</sup> Yusuf Al-Qardhawi, *Kayf Nata'amal ma'a al-Sunnah al Nabawiyah*, (Kairo: Dar al-Shuruq, 2002),

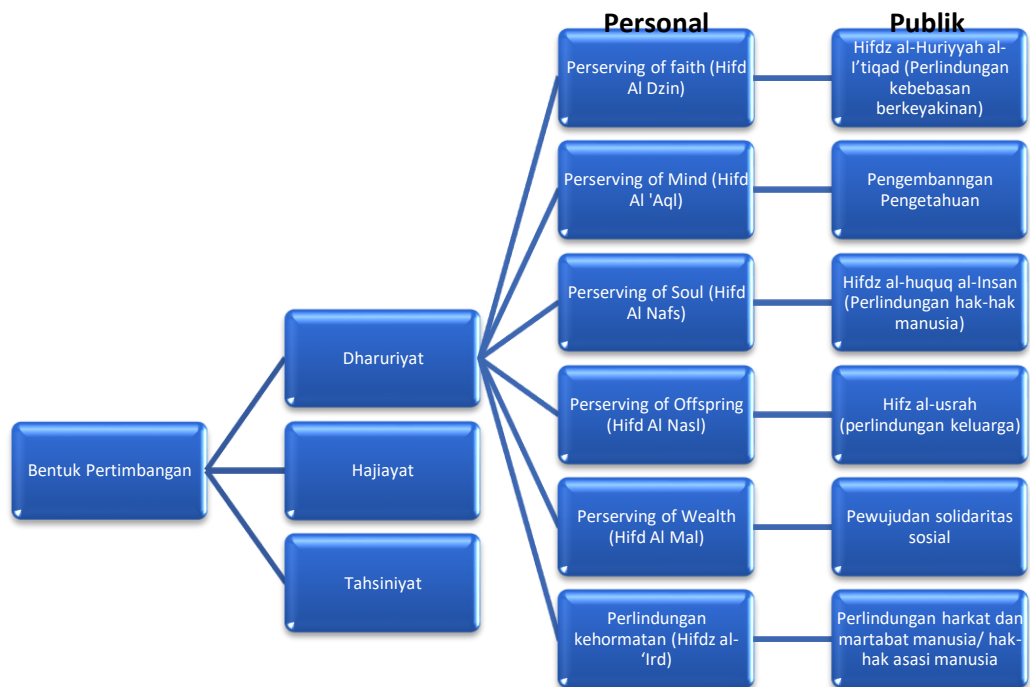
<sup>133</sup> Ibid, 310

<sup>134</sup> Jasser Auda, *Maqasid al-Syariah as Philosophy of Islamic Law: Syistems Approach*, (London: The International Institute of Islamic Thought, 2008), 7-8

<sup>135</sup> al-Syathibi, *al-Muwafaqad fi Ushulal-Syari'ah*.9

pengambilan sesuatu kemaslahatan yang pantas dari hal yang bersifat keutamaan atau merupakan kebaikan-kebaikan objektif juga, tidak sebagaimana yang dijelaskan oleh Imam Jalal.<sup>136</sup> Sehingga konsepnya adalah sebagaimana dibawah ini:<sup>137</sup>

**Gambar 2.2 Salah Satu Asumsi Dasar *Maqhosidus Syari'ah* Auda**



Seluruh tipologi yang dikembangkan pakar sebelumnya, menurut Auda perlu dipadukan dengan berorientasi pada kemaslahatan bersama secara objektif dan rasional. Ia mengutip tentang orientasi yang paling kuat dalam sebuah hukum adalah orientasi *dharuriyat*. Artinya, tujuan sebagai sebuah sistem hukum perlu ditransformasikan ke dalam kerangka sistem

<sup>136</sup> Imam Jalal al-Din, *al-Asybah waal- Nazha'ir fi al-Furu'* (Semarang: Maktabah wa Mathba'ah Thaha Putra, t.t.), 62

<sup>137</sup> Jasser Auda, *Maqasid al-Syariah...*, 21

publik, sehingga akan dapat berkenaan aspek yang lebih utilitarianis. Maksud utilitariannya adalah berkenaan dengan keniscayaan pemeliharaan kebutuhan. Dalam hal ini tentu adalah yang *dharuriyat* secara objektif.

Selain itu, dari dasar ini yang paling penting dalam konsep etis kebijakan Jasser Auda adalah sudut pandang sistem yang dibangun. Nilai *maqhosid syari'ah* sebagai sebuah sistem adalah sudut pandang yang dikembangkannya. Dalam hal ini, Auda menggambarkan bahwa yang terpenting dari transformasi adalah paradigma yang dibangun. Maksudnya, yang terpenting adalah upaya kontekstualisasi dasar etis personal hukum menjadi lebih bersifat universal. Ia mengemukakan paradigma penting dalam membangun transformasi tersebut.

Beberapa di antaranya, *pertama, cognitive nature of system*. *fiqh (Islamic law)* adalah hasil penalaran dan *ijtihad* pada *nash* untuk mengungkap berbagai makna yang tersembunyi di dalamnya. Para Ulama Fiqh serta Mutakallimun setuju bahwa 'Allah tidak boleh disebut sebagai faqih (*jurist* atau *lawyer*), karena tidak ada yang tersembunyi bagi-Nya'.<sup>138</sup> Dikarenakan *fiqh* adalah hasil dari kognisi (nalar) manusia, maka tidak menutup kemungkinan bahwa di sana masih terdapat kelemahan-kelemahan dan kekurangan.

---

<sup>138</sup> Jasser Auda, *Maqasid al-Syariah...*, 46

Sementara ulama membagi pendapat yang dihasilkan oleh nalar dalam bidang hukum menjadi tiga bagian, yaitu; pasti benar, pasti salah, dan yang mengandung kemungkinan salah dan benar. Yang jelas salah adalah yang bertentangan dengan nash/kandungan teks al-Qur'an dan Sunnah, ini harus ditolak. Sedangkan yang mengandung kemungkinan, oleh banyak ulama dibenarkan mengamalkannya dalam keadaan terdesak. Hal yang demikian mengindikasikan bahwa adanya kelenturan hukum-hukum agama dan menjamin kesesuaiannya dengan setiap tempat, waktu dan situasi. Hal ini sesuai dengan Shihab.<sup>139</sup>

*Kedua, wholness.* Auda mengatakan bahwa prinsip dan cara berpikir luas sangat dibutuhkan dalam kerangka Usul Fiqh karena dapat memainkan peran dalam isu-isu kontemporer sehingga dapat dijadikan prinsip-prinsip permanen dalam hukum Islam. Dengan sistem ini, Auda mencoba untuk membawa dan memperluas Maqasid al-Syari'ah yang berdimensi individu menuju dimensi universal (*Maqasid al-'Ammah*) sehingga bisa diterima oleh masyarakat umum, seperti masalah keadilan dan kebebasan.<sup>140</sup>

*Ketiga, openness.* Dalam teori sistem dinyatakan bahwa sebuah sistem yang hidup pasti merupakan sistem yang terbuka. Bahkan sistem yang tampaknya kaku pun pada hakikatnya adalah sistem yang terbuka.

---

<sup>139</sup> M. Quraish Shihab, *Logika Agama; Batas-Batas Akal & Kedudukan Wahyu Dalam Islam*, (Jakarta: Lentera Hati, 2005), 62

<sup>140</sup> S. Prihantoro, "Maqasid Al-Syari'ah Dalam Pandangan Jasser Auda". *At-Tafkir*, 10 (1), (2017). 120-134.



Keterbukaan sebuah sistem ada hubungannya dengan kemampuan untuk menggapai tujuan dalam semua kondisi. Kondisi inilah yang mempengaruhi tercapainya suatu tujuan dalam sebuah sistem. Sistem terbuka selalu berinteraksi dengan kondisi dan lingkungan yang ada di eksternalnya.<sup>141</sup>

*Keempat, interrelated hierarchy.* Maksudnya memiliki struktur hierarki, sebuah sistem dibangun dengan sub sistem yang lebih kecil di bawahnya. Hubungan interelasi ini adalah tujuan dan fungsi yang perlu dicapai. Upaya guna membagi keseluruhan sistem yang utuh menjadi bagian yang kecil merupakan proses penentuan antara perbedaan dan persamaan di antara sekian banyak bagian bagian yang ada. Bagian terkecil menjadi representasi dari bagian yang besar, demikian pula sebaliknya.

*Kelima, multi-dimensionality.* Sistem bukanlah tunggal, akan tetapi meliputi beberapa bagian saling terkait. Di dalam sistem terdapat struktur yang *inklud*. Sebab sistem terdiri dari bagian-bagian yang cukup kompleks. Dengan kata lain punya spektrum dimensi yang tidak tunggal. Hal ini juga berlaku dalam hukum Islam. Berdasar pada hal inilah, hukum Islam dianggapnya sebagai sebuah sistem yang memiliki berbagai dimensi.

Jadi kalau kelima pokok dalam kelompok ini diabaikan, maka tidak mengancam esensi transformasinya. Sehingga ketiganya ada ciri penting yang diperlukan untuk membangun *maqoshid syari'ah* dalam ruang sistem

---

<sup>141</sup> Nasuka. *Teori Sistem; Sebagai Salah Satu Alternatif Pendekatan dalam Ilmu-Ilmu Agama Islam.*(Jakarta: Kencana, 2005), 33

publik. Tentunya yang cocok untuk dipakai dalam hal pengembangan kebijakan publik yang baik.

Untuk memperinci kerangka teoretiknya, berdasarkan kajian teori yang sebelumnya dibahas, jika dikontekkan dalam masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah sebagaimana berikut.<sup>142</sup>

### **Gambar 2.3 Indikator Keberpihakan Tinjauan Sistem Jasser Auda**

#### Levels of Necessity

- Menganalisa Posisi dharuriyat kebijakan pemerintah daerah pada potensi ekonomi masyarakat

#### Scope of the ruling aiming to achieve purposes

- Menganalisa Proses pencapaian tujuan kebijakan pemerintah daerah pada pengembangan potensi masyarakat

#### Scope of people included in Purposes

- Menganalisa tingkat cakupan keolompok masyarakat dalam hal dampak tujuan kebijakan pemerintah daerah

#### Level of universality of the purposes

- Menganalisa tingkat dampak kebermanfaatn kebijakan pemerintah daerah

Perspektif yang dibangun sebagai teoritik dalam penelitian ini adalah tujuan syara' yang kemudian dikenal dengan *maqosidus syari'ah*. Dalam hal ini, kontruksi teori yang dipilih dalam penelitian ini adalah teori pendekatan sistem Jasser Auda. Sebagaimana dijelaskan diawal beberapa

---

<sup>142</sup> Jasser Auda,. *Maqasid al-Syariah...*, 317

hal yang penting atau fundamental dalam pemikiran Auda adalah komponen sistem yang dibaangun. Komponen tersebut tentu merupakan sub konsep *maqosidus syari'ah* dalam ruang publik. Dimensi publik inilah yang penulis nilai tempat dijadikan kajian teori, sebab penelitian ini fokus sistem kebijakan publik pemerintah daerah.

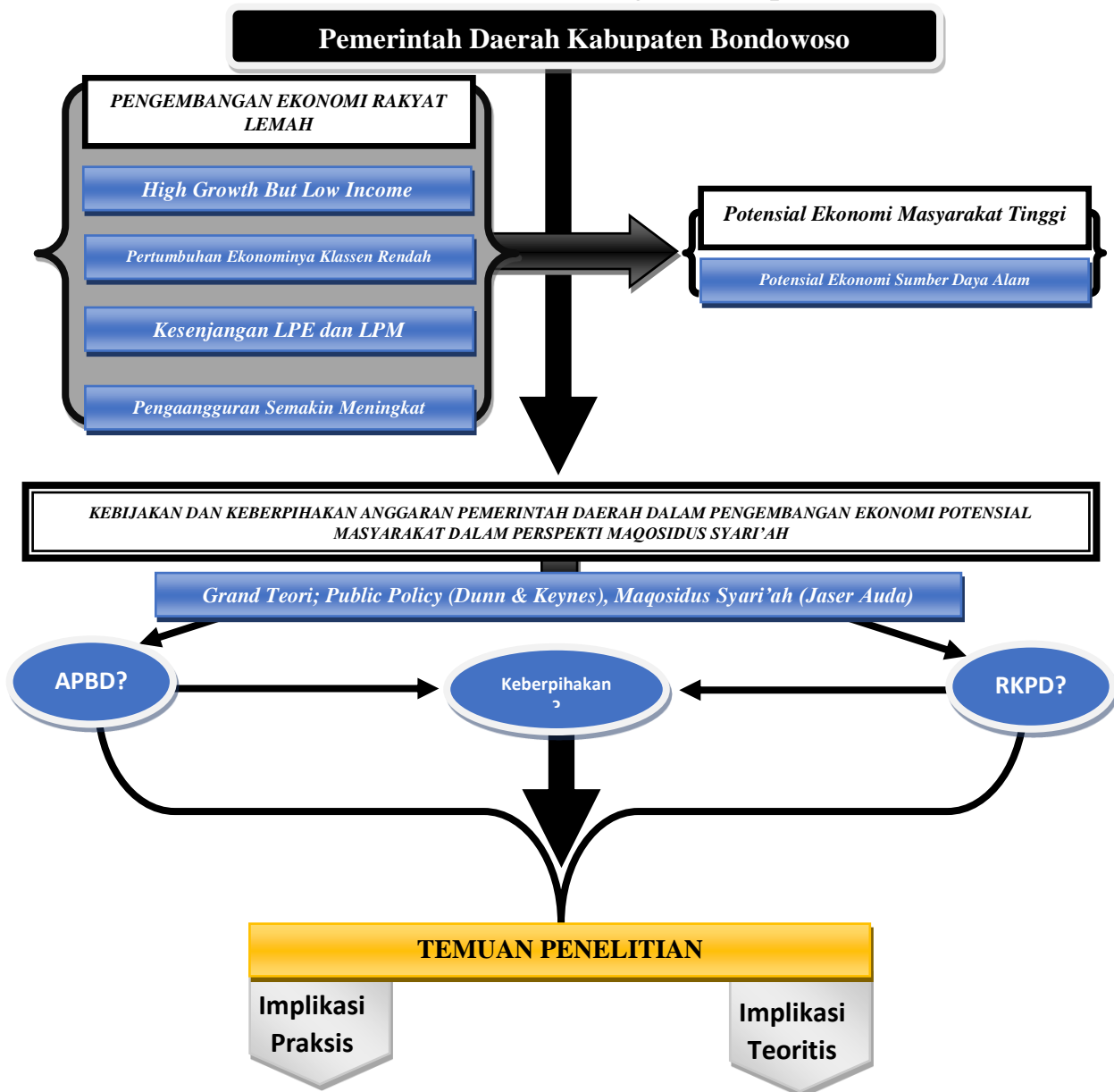
Dengan demikian, *maqosidus syari'ah* yang dipakai sebagai pandangan teoretis ini adalah didasarkan pada pendekatan sistem. Kajian utama pada fokus III yang nantinya akan digambarkan adalah sudut pandangan tentang dasar tingkat kebutuhan, program proses pencapaiannya, tingkat utilitarianitas dan efektifitas dari dampak kebijakan pemerintah daerah yang disusun. Tentunnya dalam hal ini tanpa mengacuhkan kontruksi teoretis perspektif klasik perimbangan *dharuriyatnya*, seperti yang juga dibangun oleh Auda.

### **C. KERANGKA KONSEPTUAL**

Sebernarnya sudah begitu jelas bagaimana penelitian ini akan dilakukan. Konteks dialektis penelitian ini adalah ditemukannya *gap* realitas ekonomi masyarakat di Kabupaten Bondowoso. *Gap* yang dimaksud adalah kondisi perekonomian lemah yang tidak sesuai dengan banyaknya potensi ekonomi yang ada. Pada posisi ini, orisinalitas penelitian ini adalah sebagai *imporovement* idealitas kebijakan pemerintah daerah. Tentunya fokus yang diambil yakni RKPD dan APBDnya. Idealitas teoretik yang dipakai dalam memandang dua

fokus ini adalah teori keberpihakan kebijakan publik dan tinjauan maqosidus syari'ahnya. Untuk menyederhakannya lihatlah gambar di bawah ini,

**Gambar 2.4 Kerangka Konseptual Penelitian**



## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian adalah kerangka konsep yang penting dalam sebuah penelitian. Metode penelitian merupakan rambu operasional proses penelitian akan dilakukan. Pada paparan ini akan membahas metode yang akan digunakan sebagai jalan proses mendiskusikan tema besar yang diangkat. Untuk hal penting untuk dibahas adalah sebagaimana berikut;

Metode penelitian adalah kerangka konsep yang penting dalam sebuah penelitian. Metode penelitian merupakan rambu operasional proses penelitian akan dilakukan. Pada paparan ini akan membahas metode yang akan digunakan sebagai jalan proses mendiskusikan tema besar yang diangkat. Untuk hal penting untuk dibahas adalah sebagaimana berikut;

#### **A. Pendekatan dan Jenis Penelitian**

Penelitian ini memakai pendekatan kualitatif dalam mendekati masalah tentang kebijakan dan keberpihakan anggaran pemerintah daerah dalam pengembangan ekonomi potensial masyarakat. Pendekatan kualitatif digunakan karena mempertimbangkan dua hal. Adapun dua hal tersebut adalah *pertama*, kajian dalam penelitian ini akan menggambarkan makna dari suatu tindakan atau apa yang berada di balik tindakan seseorang atau peristiwa. *Kedua*, tindakan individu sosial dalam menghadapi lingkungan sosialnya

secara adaptif memakai strategi bertindak yang tepat, sehingga memerlukan analisis mendalam dan komprehensif.<sup>143</sup>

Penelitian kualitatif ini dikenal dengan penelitian studi kasus. Dalam penelitian ini digunakan untuk mempelajari secara intensif latar belakang, status terakhir, dan interaksi lingkungan yang terjadi pada suatu sosial seperti individu, kelompok atau pun institusi masyarakat yang ada. Makanya penelitian ini juga disebut sebagai penelitian fenomenologis.<sup>144</sup> Adapun kasus fenomenologis dalam penelitian ini adalah keberpihakan dan kebijakan anggaran pemerintah daerah.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan secara detail bagaimana kebijakan dan keberpihakan anggaran pemerintah Bondowoso dalam pengembangan ekonomi masyarakat perspektif maqosidus syari'ah. Sedangkan keputusan untuk menggunakan studi kasus karena sepakat untuk dapat memberikan informasi penting mengenai hubungan antar variabel serta proses-proses yang memerlukan penjelasan dan pemahaman yang lebih luas. Selain itu, juga diharapkan dapat menyajikan data-data dan temuan-temuan yang berguna sebagai dasar untuk membangun latar permasalahan bagi perencanaan

---

<sup>143</sup> Hal ini senada dengan apa yang diungkapkan oleh Sanapiah Ismai. Lihat Sanapiah Ismail, *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar dan Aplikasi*, (Malang: YA3, 1990), 2

<sup>144</sup> Studi fenomenologis tidak lain adalah mendeskripsikan pemahaman sejumlah individu terhadap berbagai pengalaman hidup mereka terkait realitas di sekitarnya. Tujuan utama dari fenomenologi adalah untuk mereduksi pengalaman individu pada fenomena menjadi deskripsi tentang esensi atau intisari universal. Lengkapnya lihat. John W. Creswell, *Penelitian Kualitatif & Desain Riset: Memilih di Antara Lima Pendekatan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), 10.

penelitian yang lebih besar dan mendalam dalam rangka pengembangan ilmu-ilmu sosial dan ekonomi.<sup>145</sup>

## **B. Lokasi Penelitian**

Adapun lokasi dalam penelitian ini adalah pemerintah daerah Kabupaten Bondowoso. Sebagaimana dibahas di awal bahwa kota ini memiliki tingkat perekonomian yang lemah namun potensial ekonomi masyarakatnya tinggi. Sehingga mendorong peneliti untuk melakukan penelitian pada program dan anggaran pada pemerintahannya. Tujuannya tentu ingin memberikan gambaran perspektif teoritis pada realitas yang nantinya akan ditemukan.

## **C. Kehadiran Peneliti**

Menjadi suatu kewajiban, peneliti untuk mendekati objek dan subjek penelitian. Sebab, peneliti merupakan instrumen utama penelitian dalam pengumpulan data di lapangan. Untuk itu, peneliti melakukan upaya untuk menjalin komunikasi yang baik kepada para pihak pemerintah daerah di lokasi penelitian. Untuk memudahkan penelitian ini, peneliti sebagai instrumen kunci terlebih dahulu menggali data awal melalui studi pendahuluan menemui beberapa stakholder pemerintahan, khususnya Bappeda. Setelah itu, baru secara resmi, peneliti beberapa kali hadir di lokasi penelitian melakukan penggalan data utama berkaitan dengan kebijakan dan keberpihakan anggaran pemerintah daerah kabupaten Bondowoso.

---

<sup>145</sup>. Burhan Bungin, *Analisis Data Penelitian Kualitatif*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), 23.

#### D. Subjek dan Objek Penelitian

Penentuan subjek dalam penelitian ini adalah menggunakan teknik *purposive*. Teknik *purposive* adalah teknik pengambilan sumber data dengan pertimbangan tertentu. Pertimbangan tertentu itu misalnya, orang itu dianggap paling tahu terhadap apa yang kita harapkan atau mungkin dia sebagai penguasa sehingga akan memudahkan peneliti menjelajah objek yang diteliti. Pada sisi metode ini, penulis mempertimbangkan peran informan dalam proses perumusan aturan dan kebijakan anggaran pengembangan ekonomi masyarakat.

Sehingga aspek yang dipertimbangkan dalam menentukan subjek penelitian adalah jabatan publik fungsional struktural yang berhubungan dengan kasus yang diteliti. Adapun beberapa fungsional adalah struktural Bappeda Bondowoso, Komisi Anggaran DPRD Bondowoso, Sekretaris Daerah Kabupaten Bondowoso dan beberapa subjek lain yang memiliki keterkaitan dengan subjek inti dan kasus yang diteliti.

Sedangkan objek penelitian adalah fokus kajian yang diangkat.<sup>146</sup> Adapun objek dari penelitian ini adalah kebijakan dan keberpihakan anggaran pemerintah daerah. Tentunya dalam hal ini adalah berkaitan dengan fokus yang akan dikaji. Sehingga secara menyeluruh, subjek dan objek penelitian ini dapat

---

<sup>146</sup> Lihat Sugiyono, *Penelitian Kombinasi (Mixed Methods)*, (Bandung: Alfabeta, 2014), 302.



dijelaskan memiliki ikatan penting dalam menggambarkan kasus yang sedang diangkat.

#### **E. Sumber Data**

Sumber data dalam penelitian ini adalah gejala-gejala sebagaimana adanya berupa perkataan, perilaku, dan pendapat dan dokumen dari pihak yang terkait dalam objek penelitiannya. Hal ini sebagai yang disampaikan oleh Nasution. Ia mengatakan bahwa sumber data dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, tindakan, dokumen dan lain-lain.<sup>147</sup>

Pada penelitian ini dua sumber data, yakni data primer dan sekunder. Setiap sub fokus penelitian namak berbeda dalam menentukan jenis datanya. Pada fokus peratama tentang RKPD tentang data primiernya adalah postulat data wawancara bersama pemerintah daerah. Tentu utamanya yang berhubungan dengan Program pengembangan ekonomi potensial masyarakat Bondowoso. Sedangkan data sekundernya adalah semua data dokumentasi yang berasal dari luar data resmi dari kebijakan Pemeritah daerah.

Adapun pada fokus kedua data priemernya adalah data wawancara bersama pemerintah daerah. anggaran belanja pemerintah daerah. Artinya data primernya bersumber dari realisasi APBD tiga tahun terakhir. Sedangkan data priemernya adalah wawancara pada sejumlah stakeholder pemerintahan.

---

<sup>147</sup> Kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati atau diwawancarai merupakan sumber data utama dicatat melalui catatan tertulis atau melalui perekaman tape recorder, pengambilan foto, atau film. S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. (Bandun: TARSITO, 2003), 69

## F. Pengumpulan Data

Data penelitian diperoleh dari beragam sumber mulai dari informasi, orang, kegiatan, tempat, photo, gambar, dan lainnya. Menimbang jenis data penelitian cukup beragam, maka proses penggaliannya pun dilakukan dengan menggunakan beragam cara pula. Secara garis besar, teknik penggalian data yang dilakukan dalam penelitian ini mencakup (a) wawancara mendalam (*in-depth interview*), (b) observasi atau pengamatan peran serta (*participant observation*), dan dokumentasi.<sup>148</sup>

### 1. *Indepth Interview*

Peneliti menggunakan tiga rangkaian wawancara mendalam (*indepth interview*) sebagaimana yang dijelaskan Hadi, yaitu (1) Wawancara yang mengungkap konteks pengalaman informan (2) Wawancara yang memberikan kesempatan partisipan untuk merekonstruksi pengalamannya atau wawancara pengalaman detail, dan (3) Wawancara yang mendorong partisipan merefleksikan makna dari pengalaman yang dimiliki.<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> H.B. Sutopo, *Telaah Karya Penelitian, Sumbangsih Jurnal Penelitian* (Universitas sebelas Maret, No 1 Tahun IV 1988), 19. Yang demikian juga dalam pandangan Scott dan Darlington, metode koleksi data, wawancara mendalam juga mempunyai kelemahan dan kelebihan. Diantara kekuatan yang dimiliki wawancara mendalam adalah; pertama, memperoleh keuntungan besar yang diperoleh dari wawancara tatap muka. Kedua, wawancara mendalam ini membuka akses terhadap apa yang dinyatakan oleh masyarakat. Wawancara mendalam dalam penelitian kualitatif melibatkan lebih dari sekedar interaksi aktual. Terdapat beberapa tahapan yang perlu dipertimbangkan dalam wawancara mendalam ini; menemukan dan menyeleksi partisipan, membangun koneksi atau hubungan, mempunyai kontak nama, wawancara, membuat rekaman, mengakhiri wawancara. Lihat, Yvonne Darlington and Dorothy Scott, *Qualitative Research in Practice* (Newsouth Wales: Allen and Unwin, 2002), 46-61.

<sup>149</sup> Sutrisno Hadi, *Metodologi Research* (Yogyakarta: Andi Offset, 1995), 63.

Data wawancara yang diperoleh peneliti dijabarkan dalam kisi-kisi berikut di bawah ini :

**Tabel 3.1 Data Wawancara**

NO	SUB TEMA	INDIKATOR	INFORMAN
1	RKPD	a. Visi dan Misi Program Pengembangan Ekonomi Pemerintah Daerah b. Perumusan Program c. Alternatif Program	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bappedda</li> <li>• Sekretaris Daerah</li> <li>• Komisi Pengembangan Perekonomian Dewan Legislatif Daerah</li> <li>• Dinas-dinas Pengembangan ekonomi Potensial</li> <li>• Dan Lain-lain</li> </ul>
2	APBD	a. Kemandirian Kebijakan APBD b. Efektifitas Pelaksanaan Anggaran c. Pertumbuhan Postur Anggaran d. Fokus Postur Anggaran Pengembangan Ekonomi Masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bappedda</li> <li>• Sekretaris Daerah</li> <li>• Komisi Anggaran Dewan Legislatif Daerah</li> <li>• Dinas UMKM dan Koperasi</li> <li>• Dan Lain sebagainya</li> </ul>
3	Keberpahaman Kebijakan	a. Orientasi Kebijakan b. Orientasi Pengembangan Ekonomi potensial masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bappedda</li> <li>• Sekretaris Daerah</li> <li>• Komisi Pengembangan Ekonomi Masyarakat dan Anggaran Dewan Legislatif Daerah</li> <li>• Dan Lain-lain</li> </ul>

## 2. Observation

Teknik observasi digunakan untuk melengkapi dan menguji hasil wawancara yang diberikan oleh beberapa informan yang para pelaku perumus

kebijakan, dalam menjelaskan hal yang mungkin belum menggambarkan situasi yang dikehendaki atau bahkan melenceng. Sejatinya, peneliti dalam hal ini akan menggunakan observasi partisipan untuk mendapatkan data tentang fenomena yang terjadi di lapangan, tetapi karena alasan teknis, pada akhirnya peneliti menggunakan observasi pasif (*passive observation*). Jadi dalam hal ini, penulis hadir di tempat kegiatan subjek penelitian, tetapi tidak ikut terlibat dalam kegiatan tersebut.

Dalam rangka memperoleh data dengan cara di atas, seorang peneliti atau pengamat (*observer*) berusaha menceburkan diri dalam kehidupan struktural kerja serta organisasi pemerintahan kabupaten Bondowiso dan situasi di mana mereka menyusun serta merumuskan kebijakan pengembangan ekonomi masyarakat. Peneliti berbicara dengan bahasa mereka, bergurau dengan mereka, menyatu dengan mereka dan sama-sama terlibat dalam pengalaman yang sama.

Observasi dalam penelitian ini difokuskan pada suatu situasi sosial, yaitu; gambaran keadaan tempat dan ruang suatu situasi sosial berlangsung, dalam hal ini lingkungan pesantren yang disebut sebelumnya. Observasi yang akan dilakukan yakni peneliti memulainya dengan melakukan observasi deskriptif (*descriptive observations*) dan observasi terfokus (*focused observations*) serta observasi selektif (*selective observations*) dan seterusnya, sampai mendapatkan data yang diharapkan yaitu untuk menjadi bagian dari

jawaban dari masalah yang telah dirumuskan.<sup>150</sup> Adapun hal pokok yang diamati dari penelitian ini dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

**Tabel 3.2 Data Observasi**

NO	SITUASI YANG DIAMATI
1	Kordinasi Kerja Pengembangan Ekonomi Potensial
2	Kegiatan berkala/periodik Pemerintah dalam perumusan beberapa kebijakan Anggaran
3	Bentuk dan Sikap Para perumus Kebijakan dalam Hal merespon masalah pengembanga ekonomi potensial masyarakat
4	Media yang digunakan dalam Penyusunan Kebijakan
5	Strategi yang digunakan dalam Pengembangan Kebijakan
7	Kegiatan-Kegiatan Implementasi Kebijakan
8	Dan Hal Lain yang berkenaan dengan kebijakan anggaran Pengembangan ekonomi potensial Masyarakat.

### 3. Dokumentasi

Dokumen penelitian digunakan untuk acuan selain bahan atau rekaman yang tidak dipersiapkan secara khusus untuk tujuan tertentu seperti surat-surat, buku harian, foto-foto, naskah pidato, buku pedoman pendidikan.<sup>151</sup>

Data dokumentasi ini digunakan untuk melengkapi data yang diperoleh dari wawancara dan observasi peran serta sebagai penguat data serta untuk membandingkan data-data yang diperoleh melalui wawancara. Beberapa hal

<sup>150</sup> Sugiyono, *Penelitian Kombinasi (Mixed Methods)*...,311

<sup>151</sup> Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif* (Rosdakarya: Bandung, 2000), 161.

yang akan diperoleh melalui studi dokumentasi secara garis besar meliputi sebagaimana tabel berikut :

**Tabel 3.3 Data Dokumentasi**

NO	NAMA DOKUMEN	KETERANGAN	SUMBER
1	Data Anggaran Pemerintah Tiga Tahun terakhir	a. Rencana anggaran dan Realisasi Program b. Realisasi Anggaran	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visualisasi Kemenkeu Realisasi APBD</li> <li>• RKPD 2018-2020</li> <li>• Dan Lain-lain</li> </ul>
2	RKPD Tiga Tahun Terakhir	a. Dokumen Bappeda b. Program-program Pengembangan c. Dokumen rapat perencanaan program d. Dokumen Lain yang relevan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentasi Tehnis dan Pelaksanaan Perumusan RKPD BAPPEDA</li> <li>• Dokumentasi Laporan RKPD Sekretaris Daerah</li> <li>• Dokumentasi RKPD Resmi DPRD</li> </ul>

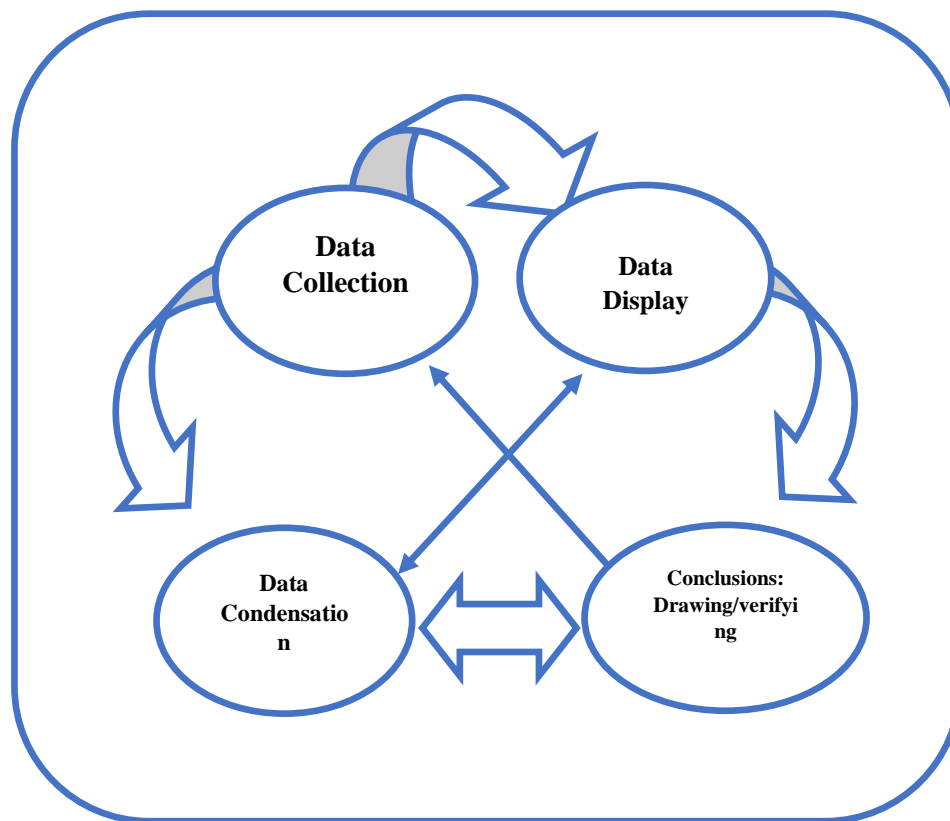
### G. Analisis Data

Mengingat data dalam penelitian ini berupa hasil wawancara pernyataan, deskripsi kalimat dan lainnya maka terdapat beberapa alur yang difungsikan dalam analisis data. Dalam penjelasan Lisa dan Alan Bryman, yakni reduksi data, interpretasi data, penyajian data dan kesimpulan atau verifikasi.<sup>152</sup> Sedangkan dalam penjelasan Crasswell dan Huberman disebut tidak ada reduksi data namun kondensasi data. Reduksi data adalah proses pemilihan

<sup>152</sup> Lisa Harrison, *Political Research: An Introduction* (New York and London: Routledge, 2001), 74-80. dan Alan Bryman, *Research Methods and Organization Studies* (London and New York: Routledge, 1989), 119-122.

dan pemusatan data,<sup>153</sup> sedangkan kondensasi data adalah pemilahan data yang kemudian diverifikasi atau ditandai sesuai dengan fokus yang akan diangkat. Adapun penelitian akan model interaksi Miles & Huberman.<sup>154</sup> Model tersebut tergambar sebagai berikut.

**Gambar 3.1 Kerangka Analisis Data**



<sup>153</sup> Dalam fenomenologi terdapat suatu pendekatan yang disebut dengan reduksi eidetik yang meliputi; Pertama, proses epos, yakni meletakkan sebagian asumsi atau presuposisi tentang pengalaman. Kedua, membentuk narrative digest, yakni bentuk ringkasan dengan penghapusan narasi yang terlalu detail. Ketiga, reduksi tematik, yakni mempertahankan struktur tematik berkaitan dengan pengalaman secara umum. Lihat, Richard Steven *Phenomenological Approaches to the Study of Conscious Awareness dalam Max Velmans, ed, Investigating Phenomenal Consciousness* (Philadelphia: John Benjamins Publishing Co, 2000), 109.

<sup>154</sup> M.B. Miles, & A.M. Huberman, *qualitatif analysis*, (Penerjemah: Rohidi, R. T.). (Jakarta: UI-Press., 1992), 89.

Dari gambar di atas dapat dijelaskan bahwa alur analisis individu Dari gambar analisis Miles & Huberman maka langkah-langkah analisis diantaranya:

1. Kondensasi data

Kondensasi data ini mengacu pada proses memilih, memfokuskan penyederhanaan, abstrak, dan membentuk data yang muncul dalam korpus atau catatan lapangan yang ditulis, baik berupa transkrip wawancara, dokumen, dan bahan empiris lainnya. Dengan kondensasi, mampu menjadikan data lebih kuat dan gampang dipahami.

Kondensasi data terjadi secara terus menerus sepanjang kehidupan yang berorientasi kualitatif proyek. Bahkan sebelum data benar-benar dikumpulkan, kondensasi data antisipatif terjadi ketika peneliti memutuskan (seringkali tanpa kesadaran penuh) kerangka kerja konseptual mana yang terjadi, pertanyaan penelitian mana, dan pendekatan pengumpulan data mana yang harus dipilih.

Ketika pengumpulan data berlanjut, lebih lanjut dari kondensasi data terjadi pada penulisan ringkasan, pengkodean mengembangkan tema, menghasilkan kategori, dan proses transformasi kondensasi berlanjut setelah pekerjaan selesai, sampai laporan akhir selesai menulis analitik. Kondensasi data bukanlah sesuatu yang terpisah dari analisis. Akan tetapi merupakan bagian dari analisis. Keputusan peneliti - data mana yang dipecah menjadi kode dan yang harus ditarik, label mana yang paling baik merangkum sejumlah isi dan mengembangkan cerita untuk menceritakan semua pilihan analitik.



Kondensasi data adalah suatu bentuk analisis yang mempertajam, menyortir, memfokuskan, membuang, dan mengatur data sedemikian rupa sehingga kesimpulan akhir dapat ditarik dan diverifikasi.

## 2. Pengumpulan data

Cara ini peneliti lakukan dengan jalan memaparkan data secara rinci dan sistematis setelah dianalisis ke dalam format yang disiapkan untuk itu. Namun data yang disajikan ini masih dalam bentuk sementara untuk kepentingan peneliti dalam rangka pemeriksaan lebih lanjut secara cermat hingga diperoleh tingkat keabsahannya. Jika ternyata data yang disajikan telah teruji kebenarannya dan telah sesuai, maka dapat dilanjutkan pada tahap penarikan kesimpulan sementara. Namun jika ternyata data yang disajikan belum sesuai, maka konsekuensinya belum dapat ditarik kesimpulan, melainkan dilakukan reduksi kembali bahkan tidak menutup kemungkinan untuk menjaring data baru.<sup>155</sup>

## 3. Display Data

Sejak awal proses pengumpulan data di lapangan, peneliti dimungkinkan untuk menarik kesimpulan. Pada saat peneliti memberi arti atau memaknai data-data yang diperoleh baik melalui observasi, wawancara maupun studi dokumentasi berarti peneliti telah menarik kesimpulan. Hal demikian ini yang kemudian disebut sebagai display data Kesimpulan-

---

<sup>155</sup> Miles dan Huberman, *Qualitatif Data Analysis* (California: Sage Publication Inc,1988), 21-23.

kesimpulan ini masih bersifat sementara, sebab pada awalnya belum jelas, dan masih berpeluang untuk berubah sesuai kondisi yang berkembang di lapangan.

Proses ini disebut sebagai proses verifikasi, setelah dilakukan reduksi data secara berulang dan diperoleh kesesuaian dengan penyajian data. Yang demikian merupakan jalan dalam menemukan kesimpulan sementara penelitian ini. Pada titik, penulis akan menyusun beberapa temuan sementara yang penting untuk dikaji secara *grounded*.

#### 4. Penarikan kesimpulan/temuan akhir

Setelah temuan-temuan sementara dilakukan verifikasi melalui teknik-teknik pengecekan keabsahan temuan penelitian, selanjutnya dirumuskan kesimpulan temuan-temuan yang merupakan hasil-hasil penelitian. Data-data termaksud hasil catatan dari selama proses di lapangan. Sementara reduksi data lebih jauh dilakukan dengan jalan meringkas data, mengode data, menelusuri tema dan membuat gugus-gugus. Sementara penyajian atau presentasi data adalah penyusunan informasi atau data yang telah direduksi. Model presentasi data berbentuk dua macam, yakni teks naratif atas data atau informasi dari lapangan dan matriks atau grafik.

Dari penegasan di atas, maka teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan beberapa tahap sebagaimana ditegaskan oleh Creswell yang meliputi: peneliti mulai mendeskripsikan seluruh pengalamannya, peneliti menemukan pernyataan dan pernyataan tersebut dikelompokkan kedalam unit-unit bermakna, merefleksikan pemikiran

informan, mengonstruksi penjelasan tentang makna dan esensi, integrasi pengungkapan pengalaman peneliti dengan informan.<sup>156</sup>

#### **H. Keabasahan Data**

Dalam pengecekan data diperlukan teknik pemeriksaan, pelaksanaan teknik pemeriksaan didasarkan atas kriteria tertentu.<sup>157</sup> Dalam hal ini peneliti menggunakan pengecekan data dengan kredibilitas. Kriteria kredibilitas data digunakan untuk menjamin bahwa data yang dikumpulkan peneliti mengandung nilai kebenaran, baik bagi pembaca pada umumnya maupun subjek penelitian.

Untuk menjamin validitas data, ada lima teknik pencapaian kredibilitas data, perpanjangan keikutsertaan, ketekunan pengamatan, triangngulasi, pemeriksaan sejawat melalui diskusi, dan pengecekan anggota. Agar diperoleh temuan-temuan yang dapat dijamin tingkat keterpercayaannya, maka peneliti berupaya dengan menempuh cara yang disarankan oleh Lincoln, Guba dan Moleong, yang hanya dipih salah satunya yaitu pengujian melalui triangngulasi. Cara ini dilakukan oleh peneliti sebagai upaya untuk membandingkan dan mengecek derajat keterpercayaan temuan melalui triangngulasi sumber.

Adapun selanjutnya dilaukan Triangngulasi sumber. Pada sisi ini yang peneliti lakukan adalah dengan membandingkan temuan-temuan yang

---

<sup>156</sup> John W. Creswell, *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Traditions* (London: Sage Publications, 1998), 147-150.

<sup>157</sup> Lexy J. Moeloeng, *Metode Penelitian Kualitatif*. (Rosdakarya: Bandung, 2000), 324.

diperoleh dalam penelitian ini dari berbagai sumber untuk permasalahan sejenis melalui informan yang satu dengan informan lainnya tentang focus penelitian.

## BAB IV

### PAPARAN DATA DAN ANALISIS

#### G. Paparan data dan Analisis

Paparan data dan analisis akan memaparkan rincian hasil dari pengumpulan dan analisis data. Di dalamnya akan memperinci beberapa data yang dihasilkan dari proses pengolahan hasil data, baik dari proses observasi, wawancara dan dokumentasi. Jadi bentuk data pada bab ini juga telah dihasilkan dari proses analisis data. Sebagaimana dijelaskan di bab sebelumnya bahwa proses analisis dilakukan dengan menggunakan kondensasi dan *display* data. Dengan demikian, berisi data yang telah disesuaikan dengan masalah inti yang telah dirumuskan. Sehingga sub pembahasan disesuaikan dengan fokus yang telah disusun.

1. Keberpihakan Kebijakan Program Kerja Pemerintah Kabupaten Bondowoso dalam Pengembangan Ekonomi Potensial Masyarakat perspektif *Maqosidus Syari'ah*

Paparan data dan analisis yang akan digambarkan dalam sub bahasan ini adalah sejumlah kebijakan program keberpihakan ekonomi dan apa yang menjadi latar tersirat dari kebijakan tersebut. Dalam hal ini tentu yang akan dikaji adalah beberapa rencana program pengembangan jangkah menengah hingga RKPD dan beberapa perubahannya. Tentu sebagaimana

penelitian kualitatif fenomenologis pada umumnya, di sisi ini beberapa informasi menyangkut tentang apa yang ada dibalik peristiwa ditetapkan kebijakan.

Guna pembahasan terperinci, paparan akan disajikan dalam sub penjelasan komponen penting dalam sebuah kebijakan pada umumnya. Artinya, dalam hal ini penulis mencoba menyusun bagian-bagian penting yang dapat memaparkan secara komprehensif kebijakan program kerja dalam pengembangan potensial ekonomi. Tentu, bagian-bagian penting yang dimaksud adalah dasar kebijakan dan langkah rencana strategis program. Pada konteks perencanaan kebijakan tentu menyangkut tentang hal yang berhubungan dengan dasar dan petimbangannya. Sedangkan dalam rencana strategis kerja, tentu menyangkut implementasi kebijakan yang bentuknya kegiatan dan program.

a. Dasar Kebijakan Rencana Program Kerja

Sebagaimana dijelaskan dalam bab sebelumnya bahwa kebijakan program kerja yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah RKPD. Artinya fokus kajiannya adalah pada rencana program kerja tahunan. Jadi, dalam sub ini, paparan data yang akan disajikan akan dasar RKPD dirumuskan. Sejauh penelusuran penulis pada proses pengumpulan data, nampak ada beberapa hal yang menjadi dasar pertimbangan fundamental kebijakan tahunan ini.

Menurut Farida, rencana kerja tidak dapat dilepaskan dari ketentuan aturan lain yang mengikat. Dalam hal ini ia mengatakan,

perumusan RKPD ini didasarkan pada amanah yang ada. Artinya, didasarkan pada aturan dan sinegritas sistem. Jadi sesuai intruksi dari kebijakan secara hirarkis yang telah ada. Bebeapa diantaranya yang penting dalam hal ini, itu samena kan mesti sudah pada paham bahwa desentralisasi kita ini tidak dapat terpisah dari rencana pemerintah propinsi. Sederhanaya begini, kita ini kan membawahi beberapa pemerintah kecamatan dan desa, di atas kita ada pemerintah propinsi. Aritnya, aturan rencana program kerja yang dibangun tetap harus ikut atau sinergi lah gampangny. Di perintah daerah itu kan ada kebijakan program kerja juga. Demi kemaslahatan bersama, kita harus tetepa menjaga keterhubungan pada kebijakan daerah tingkat propinsi.<sup>158</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat dijelaskan bahwa proses perencanaan program kerjan tahunan mempertimbangkan skala kebijakan yang ada ditingkat hirarki di atas. Dalam hal ini, A Mansur menjelaskan,

Itu tadi, selain dari propinsi yang harus juga menjaga sinergi pada kebijakan skala global. Kalau tim anggaran menyebutnya sebagai *sustainable development goals*, SDGs. Pemerintah pusat itu memiliki agenda kerja nasional. Tentu hal ini juga menjadi dasar penting dek, dalam membuat rencana kebijakan. Utamanya tentag pengembangan potensial masyarakat sebagaimana di tesis samean itu. Apalagi, sudah banyak dibahas tadi itu, keterkaitan kebijakan daerah pada pusat bukan hanya karena alasan pengautan sinergitas pembangunan global atau nasional. Namun memang anggaran terbesar kita kan dari pusat, jadi hampir 80% program kebijakan yang penting untuk didasar pada kebijakan pogram pusat.<sup>159</sup>

---

<sup>158</sup> Wawancara, Farida (Ketua Bapeda Kabupaten Bondwoso) Tanggal 12/11/2020

<sup>159</sup> Wawancara, A. Mansur (DPRD Sekretaris Komisi II Kabupaten Bondwoso) Tanggal 22/11/2020

Beberapa pernyataan di atas, dibuktikan dengan temuan hasil observasi yang dilakukan pada musyawarah rencana penyusunan kebijakan oleh Badan Anggaran (Banggar) yang diadakan pada tanggal 20 November 2020. Dalam pembukaan rapat, Farida menyampaikan beberapa rencana skala global. Kebetulan rapat yang diadakan oleh tim anggaran menyangkut tentang program new normal di era pandemi. Dasar kebijakan skala global yang nampak banyak dibicarakan kala itu adalah kebijakan pemerintah pusat tentang normalisasi kondisi masyarakat.<sup>160</sup>

Berkaitan dengan sumber pendapatan anggaran, banyak didominasi dari dana perimbangan. Sehingga, beberapa perencanaan tetap mestinnya mengacu pada kebijakan skala pusat. Yang berbeda dari penjelasan keduanya di atas, adalah hasil wawancara dengan Ida. Menurutnya selain berdasar pada kebijakan hirarkis di atas, RKPD kabupaten Bondowos juga merupakan turunan dari Rencana Kerja Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Kerja Jangka Panjang Daerah (RPJMD). Keduanya merupakan aturan yang “tidak boleh tidak”, dijadikan acuan dalam perumusan rencana kerja tahunan.<sup>161</sup>

Berkaitan dengan pernyataan di atas, penulis juga nampak perlu menyertakan beberapa kebijakan program kerja yang dimaksud oleh

---

<sup>160</sup> *Observasi*, Rapat Tim Anggaran Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso di Kantor DPRD Tanggal 20/11/2020

<sup>161</sup> *Wawancara*, Ida Susanti (Sekretaris Bappeda Kabupaten Bondowoso) Tanggal 12/06/2020



sekretaris Bappeda di atas. Dalam dokumentasi yang ditemukan, berkaitan dengan RPJPD Bondowoso memiliki visi dan misi sebagaimana berikut ini:<sup>162</sup>

**Tabel 4.1 Visi dan Misi dalam RPJPD Kabupaten Bondowoso**

<b>Visi</b>	<b><i>Mewujudkan Kabupaten Bondowoso sebagai kawasan agribisnis yang maju, religius, adil dan makmur</i></b>
<b>Misi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Mewujudkan Tata Kelola Lingkungan Hidup Secara Seimbang dan Berkelanjutan.</li> <li>➤ Meningkatkan pemanfaatan potensi sumber daya ekonomi berbasis agribisnis yang berdaya saing dan mandiri secara berkelanjutan.</li> <li>➤ Mewujudkan Pemberdayaan Ekonomi secara lebih merata dan berkeadilan.</li> <li>➤ Menciptakan Sumber Daya Manusia (SDM) yang handal dan berakhlak mulia.</li> <li>➤ Mewujudkan Pemenuhan Kebutuhan Dasar Masyarakat Untuk Meningkatkan Kualitas Hidup.</li> <li>➤ Meningkatkan ketersediaan infrastruktur yang handal, mandiri, inovatif, berdaya saing dan berwawasan lingkungan.</li> <li>➤ Mengembangkan tata kelola pemerintahan yang berbudaya kerja transparan, partisipatif, bersih, akuntabel, profesional, dan unggul.</li> </ul>

Adapun pada aspek keberpihakan ekonomi potensial masyarakat, penulis menyusun orientasi yang ditemukan dalam dokumentasi RPJPD,

<sup>162</sup> *Dokumentasi*, Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 10 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Bondowoso Tahun 2005 sampai dengan Tahun 2025 (Lembaran Daerah Kabupaten Bondowoso Tahun 2010 Nomor 7 Seri E)

ada beberapa misi turunan jangka menengah, RPJMD. Adapun yang demikian adalah sebagaimana berikut ini;<sup>163</sup>

**Tabel 4.2 Pandangan RPJMD Kabupaten Bondowoso**

<i>Tahun</i>	<i>Orientasi Program Rencana Tahunan Turunan</i>
<b>2005-2009</b>	➤ RPJMD I; Fokus Penguatan Kelembagaan dan Sarana Agribisnis
<b>2010-2014</b>	➤ RPJMD II; Fokus Peningkatan Produksi dan Nilai tambah
<b>2015-2019</b>	➤ RPJMD III; Fokus Optimalisasi Keterkaitan Industri Pengolahan dan pertanian
<b>2020-2024</b>	➤ RPJMD IV fokus Penguatan Pasar dan Peningkatan Kualitas Produk
<b>2025</b>	➤ RPJMD V Fokus Lepas Landas sebagai Kawasan Agribisnis Maju

Berkenaan dengan penjelasan di atas, untuk RPJMD pada tahun penelitian ini ditulis, berada pada era RPJMD III dengan fokus optimalisasi keterkaitan industri dan RPJMD IV yang berkenaan dengan penguatan pasar dan peningkatan kualitas produk. Yang demikian oleh Farida, RPJMD yang dirumuskan adalah periode program tahun 2018-2023. Artinya prioritas pengembangan ekonomi masyarakat yang dicanangkan adalah penguatan sektor keterkaitan industri pengolahan dan pertanian, serta penguatan pasar dan produk.<sup>164</sup>

Andi Hermanto menegaskan visi dan misi RPJMD nampak disusun dengan mengacu pada RPPD. Dalam urusan ekonomi, ia mengatakan,

<sup>163</sup> Ibid,

<sup>164</sup> Wawancara, Farida (Ketua Bapeda Kabupaten Bondowoso) Tanggal 12/11/2020

RPJMD, dasar dari perumusan perencanaan kebijakan RKPD. Jadi visi dan misinya itu pasti juga membawa orientasi-orientasi yang ada di dalamnya. Walaupun bahasa sangat umum, namun pada penjelasan tentu mempertimbangkan apa yang sudah ada. Dalam visi yang canangkan pada tahun RPJMD tahun 2018-2023, memasukkan kemandirian ekonomi sebagai prioritas utamanya. Maksud dari kemandirian ekonomu tentu adalah optimalisasi industri pengelolah pada patani yang pada akhirnya akan dikuatkan juga pasar dan mutu produk industri tersebut.<sup>165</sup>

Data diatas secara lugas nampak ditemukan dalam data dokumentasi RPJMDnya. Untuk tahun 2018-2023, pemerintah kabupaten Bondowoso mengangkat visi, Terwujudnya Bondowoso Mandiri Ekonomi, Lestari, Sejahtera, Adil dan Terdepan Dalam Bingkai Iman dan Takwa. Dijelaskan visi ini memiliki lima. karna Kelimanya adalah, membangun kemandirian ekonomi dengan memperkuat sektor unggulan serta menggerakkan ekonomi kerakyatan (misi 1), melestarikan lingkungan sebagai keunggulan kompetitif (misi II), meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat (misi III), mewujudkan pemerintahan yang jujur, adil, amanah, partisipatif dan inovatif (misi IV), dan Mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas dan unggul (misi VI). Masing-masing memiliki memiliki tujuan dan indikator masing-masing. Adapun masalah pengembangan ekonomi nampak pada misi I. Rinciannya sebagaimana berikut ini;<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> Wawancara, Andi Hermanto (DPRD Ketua Komisi II Kabupaten Bondowoso) Tanggal 22/10/2020

<sup>166</sup> Dokumentasi, Rancangan Program Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2018-2023

**Tabel 4.3 Misi, Tujuan, Sasaran dan Indikator Kebijakan RPJMD Kabupaten Bondowoso Tahun 2018-2023 dalam Pengembangan Ekonomi**

<i>Misi</i>	<i>Tujuan</i>	<i>Sasaran</i>	<i>Indikator</i>	
Membangun Kemandirian Ekonomi Dengan Memperkuat Sektor Unggulan Serta Menggerakkan Ekonomi Kerakyatan	Meningkatnya Pertumbuhan Ekonomi Yang Tinggi Dan Berkualitas	Meningkatnya Pertumbuhan Sektor Unggulan	Persentase Pertumbuhan PDRB Kategori Pertanian (ADHB)	
			Persentase Pertumbuhan PDRB Kategori Industri Pengolahan (ADHB)	
			Persentase Pertumbuhan PDRB Kategori Perdagangan (ADHB)	
		Meningkatnya Pemanfaatan Potensi Pariwisata	Jumlah Kunjungan Wisatawan Mancanegara	Jumlah Kunjungan Wisatawan Nusantara
				Persentase Pertumbuhan Investasi Daerah
		Meningkatnya Usaha Skala Mikro	Persentase Usaha Mikro Yang Mengalami Peningkatan Skala Usaha	
			Meningkatnya Kualitas Infrastruktur Penunjang Ekonomi	Persentase Infrastruktur Pekerjaan Umum Yang Memadai

Acuan ini yang nampak menjadi dasar penyusunan RKPD kabupaten bondowoso. Jadi selain telah mematuhi kebijakan skala global pemerintah propinsi dan pusat, kebijakan juga didasarkan pada kebijakan politik sebelumnya. Itu aritnya, kebijakan RKPD dikembangkan berdasar pada kebijakan politik secara global. Dalam hal ini, kepala BPKAD menjelaskan bahwa pendekatan politik lebih signifikan dalam penyusunan RKPD. Ia mengatakan,

Faktor politik itu banyak, ada yang bentuknya kebijaka, seperti RPJPD dan RPJMD. Ada juga yang bentuk kordinasi dan relasi pemerintahan. Contoh begini, perumusan RKPD itu kan banyak melibatkan beberapa elemen pemerintahan. Utamanya dalam Musrebang. Hasil Musrebang itu kan menjadi dasar juga dalam perumusan RKPD. Beberapa pihak yang wajib terlibat dalam Musrebang itu ada DPRD baik tingkat kecamatan dan maupun kabupaten. Itu yang sekala hubungan internal pemerintahan daerah. Ada yang diluar juga, misalnya hubungan baik antara pemerintah daerah dan pusat atau propinsi. Atau hubungan antara kepala daerah. Kalau antar kepala daerah itu kan ada RKKD, Rapat Kordinasi Kepala Daerah. Hasil dari musyawarah tersebut juga dipertimbangkan dalam perumusan RKPBD.<sup>167</sup>

Berdasar pernyataan ini, telah cukup menjadi gambaran bahwa proses perencanaan RKPD dilakukan dengan pendekatan politik dan sentralistis sinergis. Namun selain penjelasan di atas, ada penjelasan lain yang juga menggambarkan proses pengembangan kebijakan program bukan hanya dijalankan dengan gaya pendekatan demikian. Ada aspek

---

<sup>167</sup> *Wawancara*, Wiratmo Mulyanto (Ketua Badan Penyelenggaran Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Bondowoso) Tanggal 21/10/2020

yang lebih nampak bersifat partisipatif dan teknokratif. Partisipatif yang dimaksud adalah penyusunan perencanaan yang didasarkan pada aspirasi masyarakat. Dalam hal ini, tentu sudut pandangan penilaian musyawarah Musrembang yang juga diikuti oleh DPRD. Sudut pandang ini sebagaimana yang disampaikan oleh A. Mansur. Ia secara lugas menuturkan,

Musrembang jangan dipandang sebagai gerak politik seja. Namun juga lebih elok dipandang sebagai proses partisipatif APBD. Saya selaku komisi II yang menangani masalah keuangan tentu juga menjadi wakil dari masyarakat. Ada program yang ditujukan untuk mengumpulkan aspirasi masyarakat. Itu yang saya gunakan. Hasilnya kita bawak ke Musrembang dek. Utamanya di tingkat kabupaten. Jadi sisi partisipatifnya, dengan adanya peran DPRD, utamanya dalam hal ini komisi II, begitu penting. Itu tugas saya sebagai wakil dari masyarakat.<sup>168</sup>

Hampir senada dengan apa yang diungkapkan oleh A Mansur di atas, menurut Farida, memang perumusan perencanaan RKPD wajib partisipatif. Selain dibuktikan dengan adanya peran DPRD sebagaimana yang dituturkan sebelumnya, juga dapat dibuktikan dari adanya rapat Forum Perangkat Daerah (FPD). Yang demikian, dalam pandangannya dijalankan atas dasar UU No 23 Tahun 2014 dan UU No 25 Tahun 2004. Dengan kata lain, dijalankan guna mengembangkan pemerintahan yang berpihak pada ekonomi dan pembangunan daerah.

---

<sup>168</sup> *Wawancara*, A. Mansur (DPRD Sekretaris Komisi II Kabupaten Bondwoso) Tanggal 20/11/2020

Sebagaimana hasil observasi pada acara Musrembang Kab pada bulan maret tahun 2020 kemarin. KH Salwa Arifin, selaku Bupati terpilih, memberikan sambutan dan membuka acara yang dihadiri kepala masing organisasi perangkat daerah (OPD). Dalam sambutannya, ia mengatakan bahwa tujuan musrembang selain merupakan amanah RPJPD, juga merupakan pelaksanaan RKPD yang partisipatif. Dalam forum tersebut, ia meminta agar beberapa perwakilan OPD, dan beberapa hasil kajian beberapa unit pemerintahan juga direkomendasikan dalam Musrembang. Sehingga sisi partisipatifnya akan optimal.<sup>169</sup>

Adapun ada sisi pendekatan teknokratisnya, yang dimaksud adalah proses penyusunan yang didasarkan pada kajian-kajian ilmiah. Pada aspek ini, sebagaimana yang ada dalam dokumentasi RKPD, ada beberapa hasil kajian ilmiah berupa indek dan kajian strategis tantang dan peluang. Dalam beberapa dokumentasi yang ada, seluruh RKPD nampaknya diawali dengan proses pembacaan indeks flaktuasi yang terdiri dari inflasi, PRDB, gini, pembangunan gender hingga sisi antropologis dikaji secara terperinci. Bahkan, ada analisis peluang juga tersajikan secara sistematis.<sup>170</sup>

Menurut Ida terkait data tersebut, merupakan hasil kajian ilmiah yang penting sebagai dasar dari perencanaan yang dilakukan. Gunanya

---

<sup>169</sup> *Observasi*, Musrembang Kabupaten di Pendopo Kabupaten Bondowoso Tanggal 13/03/2020

<sup>170</sup> *Dokumentasi*, Rancangan Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Tahun 2018-2020

tentu agar dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah. Proses ini untuk dapat membuat RKPD lebih terukur dan sistematis. Sehingga ia mengungkapkan,

guna mengembangkan pendekatan teknokratif, tim memang secara khusus dibentuk untuk menyusun, menganalisis indeks perkembangan, tantangan dan peluang. Indeks itu kan untuk mengukur secara terukur, apakah ada perkembangan atau ada perlemahan. Sedang tantangan dan peluang tentu untuk memprediksi target yang lebih realistis dan ilmiah. Keduanya ini dipagang oleh tim pegkaji dan peneliti. Tim ini setiap unit ada tim anggarannya ada. Hasil dari kajian yang dilakuka tentu guna dapat dijadikan acuan penting nantinya dalam menyusun rencana program. Dasar pertimbangan ini tentu paling penting dibanding dengan yang lain, sebab memiliki pertimbangan yang objektif.<sup>171</sup>

Perkataan Ida di atas ini, mengindikasikan adanya dimensi tenokratis dalam perumusan RKPD. Secara keseluruhan maka dapat dikatakan proses perencanaan rencana program dilakukan dengan beberapa varian pendekatan sekaligus. Ada pendekatan yang sifatnya sentralistis-sinergis, artinya muncul pada aturan hirarki struktur yang tujuannya, guna meningkatkan sinergis kebijakan dengan aturan dan keputusan lain. Dalam hal ini juga masuk di dalam dasar RPJPD dan RPJMD. Ada juga yang sifatnya demokratis-partisipatif, dalam hal ini nampak pada proses Musrembang yang dilakukan. Sebagaimana dijelaskan di atas, beberapa DPRD, OPD dan masyarakat dapat turut andil dalam acara tersebut. Terakhir, ada yang sifatnya tenokratif-objektif. Yang demikian dapat

---

<sup>171</sup> *Wawancara*, Ida Susanti (Sekretaris Bappeda Kabupaten Bondowoso) Tanggal 12/06/2020



dilihat dalam dari perumusan RKPD yang juga memakai proses kajian ilmiah sebagai dasarnya.

Seluruh pendekatan dasar perencanaan yang dilakukan. Ada beberapa konten yang dapat dibaca sebagai pola penyusunan RKPD, utamanya dalam persolaan pengembangan ekonomi masyarakat. Secara garis seluruh dasar penetapan RPKPD telah memiliki dimensi dasar program pengembangan ekonomi, dari RPDPD hingga RPJMD telah memprioritaskan pengembangan ekonomi potensial masyarakat tumbuh. Bahkan beberapa pendekatan yang sifatnya demokratis-partisipatif tentu sebenarnya telah dapat menguatkan aspek pengembangan ekonomi yang sesuai dengan subsidiaritas alam dan budaya masyarakat. Namun untuk lebih jauh, perlu dipaparkan selanjutnya konten formulasi yang telah disepakati.

#### b. Formulasi Rencana Program Kerja

Paparan data pada sub fokus ini adalah sebagai dasar kajian konten kebijakan pemerintah daerah dalam pengembangan ekonomi masyarakat. Tentu dalam paparan ini sebenarnya tidak terpisah dengan pembahasan sebelumnya. Untuk itu penting juga kiranya sedikit mengulasi lagi, bahwa RKPD tidak dapat dilepaskan secara formal dari RJPD dan RPJMD. Sedangkan keduanya juga tidak dapat dilepaskan dari kebijakan nasional dan propinsi. Sehingga dalam paparan ini, pengkajian masalah

pengembangan ekonomi masyarakat kabupaten Bondowoso tidak dapat dilepaskan dari hal tersebut. Baru kemudian akan dikaji peritem program yang dicanangkan.

Sebagaimana disampaikan sebelumnya bahwa tahun 2018-2023 RPJMD yang canangkan memiliki lima misi. Setiap misi memiliki program prioritas. Salah satu misi berkiatan erat dengan kajian utama penelitian ini adalah misi 1, yakni meningkatnya pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkualitas. Sebagaimana yang disajikan dalam table 4.3, ada prioritas program yang disusun sebagai landasan untuk mencapai misi tersebut.

Dipaparkan oleh A. Mansur, misi I dari rumusan RPJM merupakan prioritas pertama dalam arah dan kebijakan RKPD. Menurutny sasaran prioritas program tersebut adalah pertumbuhan ekonomi dan berkualitas. Ia mengatakan,

Untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkualitas, hal yang perlu dikembangkan adalah menjamin seluruh program prioritas ekonomi secara terpadu. Artinya dari seluruh sektor ekonomi masyarakat digerakkan bersama-sama guna meningkatkan pertumbuhan dan kualitasnya. Sehingga dalam penyusunan kebikanan program kerja pengembangan ekonomi didasarkan pada penguatan sub potensi ekonomi yang ada.<sup>172</sup>

Untuk lebih jelaskan paparan di atas, nampaknya perlu mengurai program direncanakan dalam RPJMD Kabupaten Bondowoso tahun 2018-

---

<sup>172</sup> *Wawancara*, A. Mansur (DPRD Sekretaris Komisi II Kabupaten Bondowoso) Tanggal 20/11/2020

2023. Dari hasil dokumentasi, diperoleh ada lima program prioritas pengembangan ekonomi sebagaimana yang direncanakan dalam RPJMD.

Yang demikian sebagaimana berikut;

**Tabel 4.4 Prioritas Urusan dan OPD Pelaksana**

No	Urusan	Bidang Urusan	OPD Pelaksana
1.	Meningkatnya Pertumbuhan Sektor Unggulan	Pengembangan Tanaman Pangan dan Tanaman Hortikultura	Dinas Pertanian
		Pengembangan Tanaman Perkebunan	Dinas Pertanian
		Pengembangan Peternakan	Dinas Pertanian
		Pemberdayaan Penyuluhan Pertanian	Dinas Pertanian
		Optimalisasi Sarana dan Prasarana Pertanian	Dinas Pertanian
		Peningkatan Kesehatan Hewan dan Kesehatan Masyarakat Veteriner	Dinas Pertanian
		Peningkatan Kualitas Bahan Baku	Dinas Pertanian
		Pengembangan Industri Kecil dan Menengah	Desperindag
		Pembinaan Industri	Desperindag
		Pengembangan Perdagangan Dalam Negeri	Desperindag
2.	Meningkatnya Pemanfaatan Potensi Pariwisata	Pengembangan Pemasaran Pariwisata	Disparpora
		Pengembangan Destinasi Pariwisata	Disparpora

3.	Meningkatnya Investasi Daerah	Peningkatan Iklim Investasi dan Realisasi Investasi	Dinas Penanaman Modal, PTSP dan TK
		Peningkatan Layanan Perijinan	Dinas Penanaman Modal, PTSP dan TK
4.	Meningkatnya Usaha Mikro Skala	Peningkatan Kualitas Kelembagaan Koperasi	Desperindag
		Pemberdayaan Usaha Skala Mikro	Desperindag
5.	Meningkatnya Kualitas Infrastruktur Penunjang Ekonomi	Perencanaan Teknis Infrastruktur Pekerjaan Umum	Dinas PUPR
		Operasi dan Pemeliharaan	Dinas PUPR
		Kemitraan dan Jasa Konstruksi	Dinas PUPR
		Pembangunan Rehabilitasi/ Pemeliharaan Jalan dan Jembatan	Dinas PUPR
		Pembangunan, Rehabilitasi/ Pemeliharaan Jaringan Irigasi	Dinas PUPR
		Peningkatan dan Pemeliharaan Bangunan Penyediaan Air Baku	Dinas PUPR
		Perencanaan, Pemanfaatan dan Pengendalian Pemanfaatan Tata Ruang	Dinas PUPR
		Pengelolaan Keciptakarya	Dinas PUPR

		Penyediaan Prasarana dan Fasilitas Perhubungan	Dinas Lingkungan Hidup & Perhubungan
		Pengendalian Lalu Lintas dan Angkutan Jalan	Dinas Lingkungan Hidup & Perhubungan

Penjelasan A Mansur dan data di atas, kemudian jelaskan oleh Farida. Ia mengemukakan bahwa program prioritas yang dicanangkan ada lima, kelimanya kemudian diturunkan kembali menjadi sub program kerja OPD. Pada proses inilah penyusunan RKPD penting juga. Menurutnya RPJMD, merupakan kebijakan rencana induk. Secara terperinci, didalamnya sebenarnya telah ada beberapa kebijakan program per OPD. Namun, rencana tersebut, dapat berubah mengacu pada capaian pertahun. Lengkapnya, ia berkata,

Dalam RPJMD, pengembangan ekonomi diutamakan. Sebab merupakan yang paling urgen. Tahun 2019 itu misalnya selain infrastruktur, fokus utamanya adalah peningkatan pertumbuhan ekonomi, daya saing dan kesejahteraan masyarakat. Artinya, jika program tersebut tidak dapat berjalan. Tentu program tahun 2020 ini, pada perencanaan RKPD 2020 tetap akan dilakukan. Jadi pada tahun 2020, selain melaukan program pengembangan sektor unggulan dan potensi ekonomi lokal, dan pengautan infrastruktur ekonomi, juga tetap harus melakukan program peningkatan pertumbuhan dulu. Apalagi hari ini, yang biasanya direncanakan pertumbuhan ekonomi menguat, karena corona jadi ngulang dari depan lagi, melakukan proses penumbuhan kembali. Jadi tidak pantas berbicara program pengembangan sektor unggulan atau penguatan infrastruktur ekonomi dulu.<sup>173</sup>

<sup>173</sup> Wawancara, Farida (Ketua Bapeda Kabupaten Bondwoso) Tanggal 12/11/2020

Jadi pedoman formal RPJMD merupakan pedoman formal yang tidak mutlak mengatur alur proses pencapaian target. Dalam proses perencanaan RKPD, utamanya dalam pengembangan potensial ekonomi berpijak dasar-dasar lain sebagaimana dikemukakan di awal. Dengan kata lain, pendekatan teknokratif, demokratis dan partisipatif tentu juga penting sebagai acuan. Tidak heran, jika perencanaan RKPD setiap tahunnya tidak senada dengan apa yang ada dalam RPJMD. Persis, sebagaimana dikemukakan di atas, yang memperlihatkan RPJMD berposisi sebagai aturan tentang sarasaran prioritas beserta indikatornya. Namun untuk alur capaian nampak terlihat dinamis mengikuti perkembangan yang dicapai.

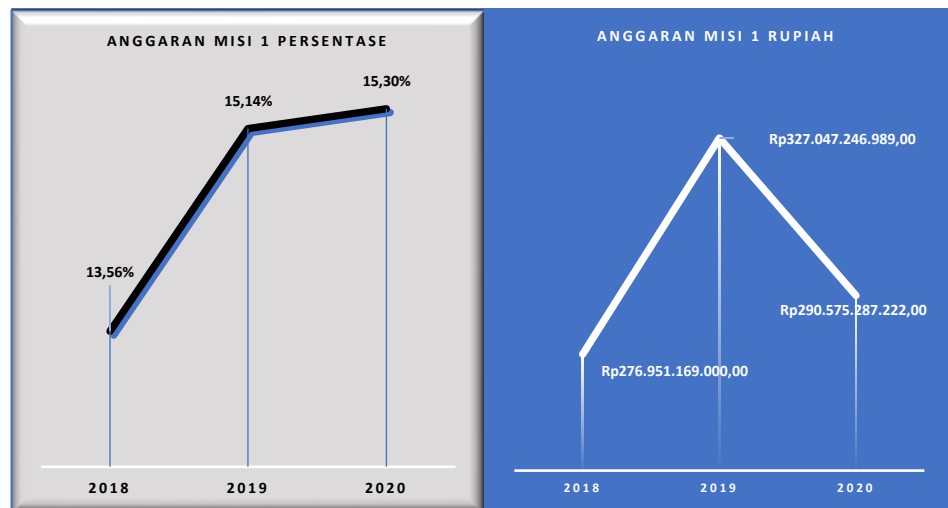
Jadi, untuk melihat perubahan kebijakan yang terjadi, perlu juga memaparkan konten RKPD dalam beberapa tahun terakhir. Sepanjang penelusuran penulis pada RKPD tiga tahun terakhir, nampaknya memang terjadi perubahan setiap tahunnya. Artinya, penerjemahan prioritas urusan dalam RPJMD, setiap tahunnya berubah. Hal ini mengindikasikan adanya dasar kajian yang berbeda dalam perumusan RKPD.

Adapun perubahan pada sisi kebijakan programnya, terdapat 26 program yang dicanangkan pada misi pertama RPJMD. 26 misi ini, menurut Ida, merupakan program guna pengembangan kesejahteraan ekonomi masyarakat. Seluruh program tersebut tersebut ke se seluruh OPD. Tentu, dalam penentuan tranfer paket kegiatan ini memperhatikan apa yang

dibutuhkan dalam proses pengembangan ekonomi sebagaimana yang dicanangkan dalam RPJMD.<sup>174</sup>

Berdasarkan penelusuran penulis pada dokumentasi yang didapatkan, beberapa program sebagaimana yang dijelaskan dalam tabel 4.3, dapat menunjukkan beberapa prioritas kebijakan program di beberapa dinas terkait. Maksudnya, 26 program ini menjadi dasar tendensi kebijakan anggaran pemerintah pada pengembangan ekonomi potensial masyarakat. Secara keseluruhan, kebijakan misi pengembangan ekonomi mengalami fluktuasi, walaupun secara total rupiah anggaran, perkembangannya fluktuatif. Namun dalam presentase sebenarnya mengalami kenaikan. Yang demikian dapat dilihat sebagaimana berikut ini;<sup>175</sup>

**Gambar 4.1 Kebijakan Anggaran Program Misi I**



<sup>174</sup> Wawancara, Ida Susanti (Sekretaris Bappeda Kabupaten Bondowoso) Tanggal 12/06/2020

<sup>175</sup> Dokumentasi, Rancangan Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Tahun 2018-2020

Gambar di atas, memberikan penjelasan bahwa walaupun anggaran terbilang lebih sedikit, namun sebenarnya upaya penguatan pengembangan ekonomi telah diupayakan untuk terus diprioritaskan. Terkait dengan hal yang berhubungan dengan kuantitas jumlah rupiah, tentu ada kaitannya dengan total pendataan setiap tahunnya. Dengan demikian, program penguatan sektor nampak terus dikuatkan, walaupun pendapatan mengalami kemerosotan. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh A. Mansur. Ia menuturkan,

Sebenarnya kalau jumlah rupiah itu kan tidak tentu, tergantung peratan APBD juga. Namun kalau masalah kebijakan berpihak apa tidak ya memang pertahun, berusaha terus ditingkatkan. Namun itu kan cara maksimal kita. Sebab, memang setiap tahunnya tersedianya anggaran yang segitu. Jadi niat baik kebijakan program itu tidak sebanding dengan tersedianya atau perkembangan anggaran yang dimiliki. Fakta ini dek, yang membuat kita memeras otak kembali.<sup>176</sup>

Adapun berkaitan dengan hal berhubungan sejauh mana tingkat anggaran program dan dinas apa yang paling banyak menjadi pelaksanaannya. Dalam paparan Ketua DPRD, selayaknya memang jenis program disesuaikan dengan potensi ekonomi apa yang dan hal yang mendesak dilakukan. Dalam hal ini tentu yang berpotensi untuk terus dikembangkan adalah pertanian. Sebab pertanian merupakan penyumbang PRDB terbesar. Sedangkan yang mendesak tentu adalah fasilitas yang

---

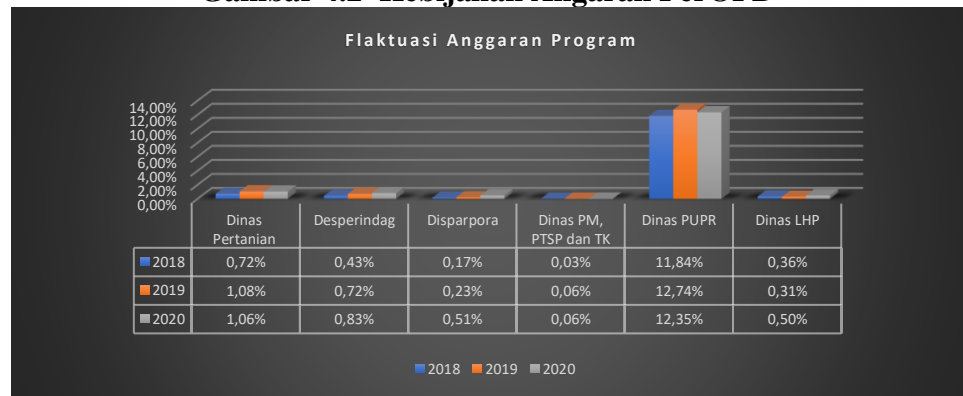
<sup>176</sup> Wawancara, A. Mansur (DPRD Sekretaris Komisi II Kabupaten Bondwojo) Tanggal 20/11/2020



mendukungnya. Dalam hal ini kebijakan program menysasar pada dua wilayah dinas, yakni dinas pertanian dan PUPR. Dinas pertaniannya menurut paling prioritas di antara program dinas yang lain. Pengutamaan ini menurut pandangannya akan dapat secara urgen memberikan injeksi pada pengembangan ekonomi masyarakat.<sup>177</sup>

Untuk melihat lebih lengkapnya, proses analisis pada data dari dokumentasi. Berdasarkan data dokumnetasi, dari 26 program yang canangkan dalam pengembangan ekonomi masaysyarkat, ada 7 program di dinas pertanian, 8 program di dinas PUPR, 5 progam di Despreidag, dan tiga dinas yang lain (Dispora, Dinas PM, PTSP TK, dan Dinas LHP) masing-masing 2 program. lihat dokumentasi yang diolah kembali berikut;<sup>178</sup>

**Gambar 4.2 Kebijakan Anggaran PerOPD**



<sup>177</sup> Wawancara, Andi Hermanto (DPRD Ketua Komisi II Kabupaten Bondwoso) Tanggal 12/10/2020

<sup>178</sup> Dokumentasi, Rancangan Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Tahun 2018-2020

Berdasarkan penjelasan di atas, nampaknya agak berbeda sebagaimana yang dijelaskan oleh beberapa narasumber sebelumnya. Temuan dokumentasi menjelaskan bahwa setiap tahunnya hampir 90 persen anggaran misi 1 yang diamanah dalam RPJMD ditransfer pada dinas PUPR. Dari pendapatan PBDD, 11% hingga 13% disalurkan pada dinas PUPR. Jika dihitung, dari seluruh anggaran yang tersediri PUPR 80-87 % dana anggaran dihabiskan di dinas yang mengurus infrastruktur tersebut. Terkait hal ini Farida, memberikan alasan bahwa infrastruktur memang menjadi faktor yang urgen dalam mengembangkan ekonomi masyarakat. Menurutnya, menguatkan infrastruktur, sama halnya dengan menguatkan kemudahan akses pengembangan ekonomi. Dalam pandangannya, pertanian akan maju jika disokong irigasi yang baik.<sup>179</sup>

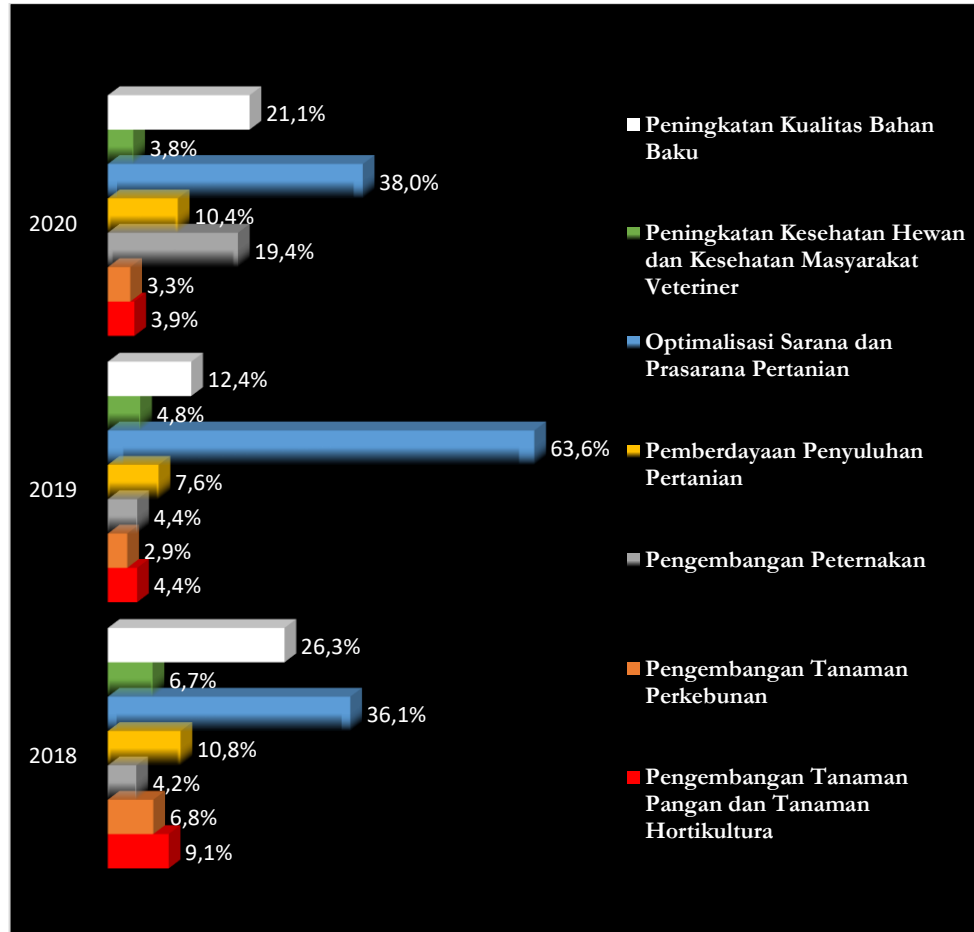
Temuan yang demikian ini nampak juga ditemukan dalam data dokumentasi di setiap pos anggaran dinas. Selain dinas OPD PUPR mendominasi, terlihat juga beberapa program di dinas lain, khusus pertanian, juga mengarah pada pengembangan dalam bentuk bantuan sarana prasarana. Hal ini sebagaimana hasil dokumentasi yang dioleh kembali di bawah ini:<sup>180</sup>

---

<sup>179</sup> Wawancara, Farida (Ketua Bapeda Kabupaten Bondwoso) Tanggal 12/11/2020

<sup>180</sup> Dokumentasi, Rancangan Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Tahun 2018-2020

**Gambar 4.3 Postur Flaktuasi Kebijakan Unit Anggaran Dinas Pertanian**



Berdasarkan pada penjelasan di atas, pembiayaan anggaran program di OPD yang dianggap sebagai dinas yang diutamakan dalam menggerakkan ekonomi pun juga didominasi dari peningkatan sarana prasarana. Dengan demikian menjadi jelas, mayoritas pengembangan ekonomi dilakukan dengan menguatkan sarana dan infrastruktur pengembangan ekonomi dari pada aspek penguatan SDM manusianya.

Adapun terkait dengan perubahan setiap tahunnya, nampak juga pada bentuk programnya. Kebijakan pengembangan ekonomi potensial masyarakat nampaknya mengalami perubahan. Walaupun secara garis besar tidak prioritas program berubah, sebab telah diatur dalam RPJMD, namun ada beberapa perubahan yang begitu jelas ada perubahan. Misalnya dalam program dinas pertanian, yang banyak mengalami perubahan adalah pada program peningkatan kualitas bahan baku. Anggaran yang begitu besar dalam program ini, banyak mengalami perubahan. Salah satunya, program kegiatan pembinaan dan fasilitasi kelompok petani tembakai yang dilakukan pada tahun 2018 dan 2019, tidak dilakukan kembali pada tahun 2020.

Padahal dilihat dari anggaran tahun 2020 pos uraian masih dianggarkan besar, atau berkembang dari tahun-tahun sebelumnya. Tiadanya anggaran pembinaan, nampaknya ada perubahan yang terjadi. Pada tahun 2020, ada perubahan arah pengembangan yang terjadi. Orientasi pengembangan ekonominya dikembang dengan menambah sasaran kelompok pengembangan kualitas produk ternak. Hal demikian sebagaimana yang terlihat dalam data dokumentasi RKPD tahun 2020. Selain ada program dukungan bagi kelompok tani, juga ada program bantuan sarana produksi tembakau.<sup>181</sup>

---

<sup>181</sup> Baca, *Dokumentasi, Rancangan Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Tahun 2020*

Menurut pemaparan A. Mansur, seluruh perubahan yang terjadi dikarenakan adanya pembacaan atau kajian yang dilakukan oleh sejumlah pihak. Ia menjelaskan bahwa perubahan APBD terjadi di beberapa Dinas. Seluruh pihak, diantaranya Komisi II DPRD, Bappeda, dan seluruh elemen yang terlibat dalam perumusan anggaran. Tentu kajian seluruh pihak ini meliputi peanalisaan pada implementasi kebijakan dan pada potensi baru yang dapat dioptimalkan. Dari seluruh hal itulah tidak heran, jika selalu ada perubahan setiap tahun. Perubahannya tentu, baik dari skala jumlah anggaran kebijakan dan maupun skala pelaksanaan kebijakan itu sendiri.<sup>182</sup>

Berdasarkan beberapa penjelasan di atas, dapat dikimpulkan bahwa kebijakan program pada pengembangan ekonomi masyarakat banyak dilakukan pada dinas PUPR. Sehingga, bentuk keberpihakannya lebih mengarah pada penguatan sarana dan infrastruktur ekonomi. Selain itu nampak ada perubahan kebijakan yang terjadi setiap tahunnya. Perubahan tentu didasarkan pada kajian komprehensif sebagaimana dikemukakan pada sub sebelumnya. Walaupun banyak terjadi perubahan, namun pola keberpihakan program kerjanya tetap memperkuat sektor infrastruktur ekonomi. Yang demikian dasar pada asumsi dukungan yang paling kuat untuk menggerakkan sektor ekonomi potensial adalah

---

<sup>182</sup> *Wawancara*, A. Mansur (DPRD Sekretaris Komisi II Kabupaten Bondwoso) Tanggal 20/11/2020

tersedianya fasilitas baik berupa sarana, prasarana dan infrastruktur bangunan.

2. Keberpihakan Kebijakan Anggaran Belanja dan Pendapatan Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso dalam Pengembangan Ekonomi Potensial Masyarakat perspektif *Maqosidus Syari'ah*

Pada paparan data ini beberapa hal yang penting untuk dibahas adalah gambaran-gambaran yang dapat memperlihatkan kondisi anggaran belanja kabupaten Bondowoso. Beberapa sub paparan penting tentu berkenaan dengan kondisi pos inti APBD, dan anggaran sektor fungsi ekonominya. Sehingga jika diperinci meliputi Pendapatan, Belanja, anggaran fungsi dan perurusan.

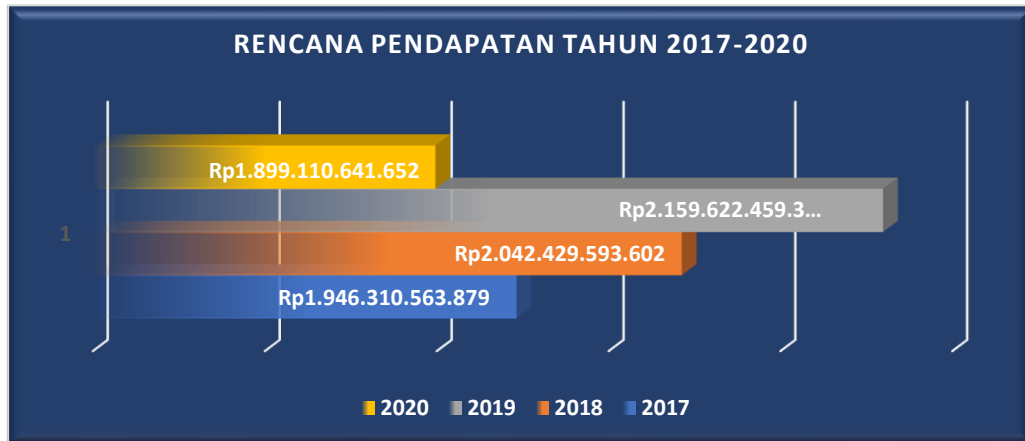
Selain itu disebabkan ini paparan data pada fokus ini merupakan diskribss keuangan, maka data yang akan lebih banyak bersumber dari data APBD dari tahun yang ditentukan. Sisi inilah yang membedakan dengan fokus yang lain. Pada sisi ini, segala proses yang dilakukan akan didasarkan pada adanya temuan data dokumentasi, dan kemudian diperlengkap data tambahan yang didasarkan proses observasi dan dokumetasi.

a) Gambaran tentang Pendapatan Anggaran Tahun 2019-2020 dan Hubungan dengan Kebijakan Pengembangan Potesial Masyarakat

Berbicara masalah APBD secara mendasar berbicara tentang pendapatan dan belanja daerah. Pada point ini akan membahas tentang pendapatan yang ada dalam anggaran APBD Bondowoso. Postur pendapatan daerah memiliki tiga sumber pendapatan daerah, yaitu: 1) pendapatan asli daerah; 2) dana perimbangan dari Pemerintah Pusat; dan pendapat lain-lain yang sah. Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan yang bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah. Dana perimbangan dari Pemerintah Pusat meliputi dana bagi hasil pajak dan non pajak, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Pendapatan lain yang sah bersumber dari hibah, dana bagi hasil pajak dari provinsi dan pemda lainnya, dana penyesuaian dan dana otonomi khusus.

Pada pembahasan ini, pendeliti akan secara rinci memaparkan kondisi pendapatan dari perencanaan hingga kondisi realisasi pendapatan yang dicapai. Masing-masing tentu akan dipaparak sebagaimana data yang talah data yang telah dikumpulkan dari seluruh proses pengumpulan data yang dilakukan. *Pertama*, terkait dengan rencana pendapatan yang disusun. Beberapa tahun terakhir, rencana anggarapan pendapatan pemerintah daerah nampak disusun dengan angka yang cukup flaktuatif. Untuk melihat rinciannya, penulis menyusun kembali berdasarkan dokumentasi yang didapatkan, sebagaimana tabel berikut ini:

**Gambar 4.4 Flaktuasi Rencana Pendapatan Anggaran**<sup>183</sup>



Bedasarkan rencana Pendapatan dalam anggaran Kabupaten Bondowoso, yang ditela`ah, tiga tahun terakhir berflaktuasi turun naik. Kondisi flaktuasi ini tentu didasarkan dari beberapa alasan konkrit yang dikaji secara seksama oleh pemerintah daerah. Untuk alasan ini, alasan perubahannnya diungkapkan oleh Farida, Kepala Bapedda Bondowoso,

Perubahan-perubahannya secara mendasar itu karena melihat prioritas program yang dicananangkan. Itu dasar pentingnya mas. Jadi semuanya itu berdasar pada program. Program yang telah dirumuskan bagaimana dan seperti apa. Selain itu, program daerah itu akan juga tidak dapat dilepaskan dari aturan dan kajian juga. Dalam aturan misalnya, terkait dana perimbangan yang didapatkan. Terus kalau yang dalam berdasarkan kajian itu, misalnya masalah potensi hasil pajak. Bersumber dari itulah rencana anggaran disusun. Kajian-kajiannya tentu bukan hanya dilakukan oleh kita. Tapi juga bada legistif juga. Banyak faktor sih, Cuma yang paling banyak ya dana pertimbangan tadi itu.<sup>184</sup>

<sup>183</sup> *Dokumentasi*, Perubahan Terakhir Peraturan Bupati tentang Perubahan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bondowoso Tahun 2017-2020

<sup>184</sup> *Wawancara*, Farida (Ketua Bapedda Kabupaten Bondowoso) Tanggal 12/11/2020



Perubahan rencana pendapatan anggaran kabupaten Bondowoso secara formil didasarkan pada kualitas dana perimbangan yang didapat dan pertimbangan potensi retribusi dan pendapatan lain yang syah lain. Yang demikian juga dikomentari oleh Mohammad, Anggota Komisi II DPRD Keuangan Kabupaten Bondowoso. Ia mengatakan bahwa selain didasarkan pada pertimbangan tersebut, rencana anggaran tentu juga dikaji dari perubahan kondisi masyarakatnya juga. Sebagai dewan legislatif yang memiliki fungsi utama mewakili rakyat, tentu ia dan temannya berposisi sebagai jembatan informasi kondisi di masyarakat. Makannya, RAPD diajukan ke DPR atau sebelum disyahkan, tentu ia dan beberapa orang akan membandingkan dengan hitung-hitungan yang didasarkan dari survey yang dilakukannya sendiri. Tentunya, utamanya yang berkaitan dengan pendapatan yang sumbernya retribusi dan pendapatan lain yang syah. Ia mengatakan, “kalau pendapatan dari dana perimbangan kan tidak begitu banyak disorot.”<sup>185</sup>

Berdasarkan data observasi yang dilakukan, beberapa anggota DPR memang secara cermat mengkaji rencana pendapatan yang dilakukan. Hal demikian ini, terbukti dari adanya beberapa anggota DPR, termasuk komisi II, secara memeriksa beberapa sumber retribusi yang dianggap

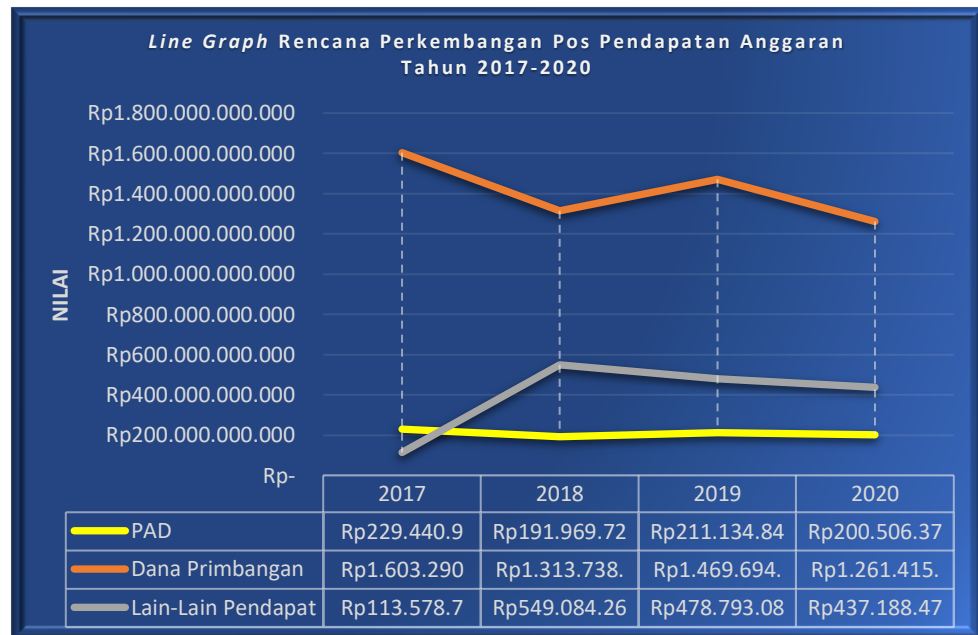
---

<sup>185</sup> *Wawancara*, Muhammad, (Anggota DPRD Komisi II Kabupaten Bondowoso) Tanggal 12/11/2020

bermasalah. Misalnya dengan turun langsung menemui pengembangan industri dan segala macam.<sup>186</sup>

Secara mendasar dari beberapa pernyataan di atas, hal paling penting untuk melihat perubahan rencana anggaran yang terjadi adalah perubahan-perubahan di sub sektor pendapatannya sendiri. Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa pendapatan diklasifikasikan menjadi tiga macam yakni PAD, Dana Perimbangan dan pendapatan lain yang syah. Untuk kualitas nilai ketiganya penulis menyusun kembali hasil data dokumentasi yang ditemukan sebagaimana di bawah ini:

**Gambar 4.5 Flaktuasi Rencana Pos Pendapatan Anggaran<sup>187</sup>**



<sup>186</sup> *Observasi*, Turba DPRD Komisi Pada Sebuah Industri Kecamatan Kabupaten Bondowoso

<sup>187</sup> *Dokumentasi*, Perubahan Terakhir Peraturan Bupati tentang Perubahan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bondowoso Tahun 2017-2020

Berdasarkan table di atas, jika diasumsikan bahwa rencana pos pendapatan yang merupakan penetapan perubahan rencana anggaran yang dilakukan, tentu prosesnya ada beberapa hal yang perlu dijelaskan terlebih dahulu secara rinci masing-masing rencana pos pendapatan. Masing-masing pos pendapatan memiliki dasar yang jelas. Pada dana perimbangan, tentu fluktuasi penurunannya pada tahun 2018 dan 2020 serta mengalami kenaikan pada tahun 2019. Yang demikian ini, tidak dapat dihitung secara rasional dipengaruhi oleh sektor lokal keuangan kabupaten Bondowoso. Sebab berhubungan dengan pembagian APBN yang perhitungannya dilakukan oleh pemerintah pusat (Baca: dana perimbangan).

Terkait dengan dana rencana PADnya, nampaknya mengalami penurunan, saat rencana anggaran pendapatan dinaikan. Kondisi ini terjadi pada tahun 2018 dan 2020. Pada tahun 2018 diturunkan, namun rencana pendapatan secara global dinaikkan.<sup>188</sup> Berbeda kondisi pada tahun 2020, rencana PAD diturunkan bersesuai dengan rencana pendapatan keseluruhan diturunkan. Hal demikian tentu membuktikan bahwa PAD sebagai sumber pos pendapatan tidak selalu menjadi pertimbangan perubahan RAPD akan dinaikkan atau tidak. Sama hal dengan proses dana perimbangan. Ketika rencana anggaran dinaikan pada tahun 2018, malah

---

<sup>188</sup> *Dokumentasi*, Peraturan Bupati Bondowoso No 35 Tahun 83 2018 perubahan atas peraturan nomer 73 tahun 2018 tentang penjabaran perubahan anggaran pendapatan dan Belanja daerah tahun anggaran 2018, Disyahkan tanggal 9 November Tahun 2018

diturunkan. Sepintas yang demikian ini tidak senada dengan yang disampaikan di awal.

Namun, berdasarkan hasil interview yang dilakukan pada Ida Susanti. Ada penjelasan terkait dengan hal ini. Ia menjelaskan bahwa yang banyak sebenarnya tidak boleh disangsikan bahwa perubahan APBD ini, didasarkan pada banyak hal. Kondisi politik juga banyak mempengaruhi. Kondisi politik yang dimaksud adalah politik lokal dan juga luar, seperti propinsi dan pemerintah pusat. Artinya, juga ada pertimbangan kondisi hubungan politik pemerintah sendiri. Lengkapnya, ia menuturkan,

Kondisi inilah membuat rencana pendapatan selalu berubah. Bahkan bukan tiap tahun perubahan. Kalau samean check dan tanya pada bagian pengarsipan itu. Tengah tahun kadang ada perubahan. Misalnya di tahun ini, sudah ada beberapa kali perubahan. Tiga kali *messe* (mungkin) mas. Itu karena mamang badan perumus anggaran itu terus menerus melakukan proses analisis. Kalau rencana awal tidak cocok yang dirubah. Itu disyahkan oleh bupati sendiri tentunya.<sup>189</sup>

Pernyataan di atas, kemudian ditindak lanjuti oleh penulis dengan melakukan observasi secara menyeluruh guna memastikan apa yang disampaikan dalam wawancara di atas. Pada temuan observasi dan di halaman website resmi pemerintah kabupaten Bondowoso. Dari beberapa observasi bukti adanya beberapa perubahan rencana anggaran dalam satu tahun. Misalnya pada tahun 2020, ada dua kali perubahan sejak ditetapkan

---

<sup>189</sup> Wawancara, Ida Susanti (Sekretaris Bappeda Kabupaten Bondowoso) Tanggal 12/06/2020

pada tahun sebelumnya. Pada akhir tahun 2019 telah ditetapkan bahwa rencana anggaran berjumlah Rp. 2.056.329.006.939,00. Pada bulan mei, pemerinatah daerah menyusun rencana pendapatan anggaran naik Rp. 2.100.601.788.939,00. Perubahan selanjutnya, disebabkan adanya kondisi politik yang tidak dapat digambarkan dalam penelitian ini, dilakukan perubahan ketiga pada bulan juni. Perubahan yang ketiga menurunkan kembali secara drastis diturunkan dengan nilai nilai rencana pendapatan sebesar, Rp. 1.859.876.929.652,00.<sup>190</sup>

Penurunan drastis pada bulan juni, menuai banyak kontroversi. Beberapa anggota legislatif berkomentar terkait hal tersebut. Salah satunya adalah Tohari, Ketua Fraksi PKB DPRD Bondowoso. Dalam beberapa media yang diobservasi oleh penulis, nampak wacana yang dihembuskan kebetulan saat penelitian ini ditulis menjabat sebagai ketua DPRD, ini mengkritik anggaran pendapatan pemerintah yang begitu merosot. Dalam beberapa isu didengungkan penurunan anggaran tersebut, membuktikan adanya kelemahan optimisme dan relasi pemerintah daerah pada tingkat pusat.<sup>191</sup>

---

<sup>190</sup> *Observasi*, Kebiasaan Anggaran Tahun 2020.

<sup>191</sup> Dapat dilihat dari beberapa beberapa komentarnya yang ada di media. Beberapa dia antaranya, <https://rri.co.id/jember/polhukam/politik/733881/rapbd-tahun-2020-merosot-bupati-bondowoso-dinilai-lemah-berkomunikasi-dengan-pemerintah-pusat>. diakses tanggal 17/11/2022 dan <http://www.prosalinaradio.com/2019/10/16/apbd-kabupaten-bondowoso-tahun-2020-mendatang-turun/>, diakses tanggal 10/11/2010

Data obseravasi di atas, juga dikuatkan dengan adanya temuan beberapa peraturan bupati dari setiap tahun. Misalnya ditemukan pada tahun 2018 ditemukan ada 2 perubahan kebijakan pendapatan anggaran. Yang paling, signifikan sebenarnya terjadi pada tahun ini perubahan sampai dilakukan beberapa dengan jangka waktu yang tidak begitu panjang. Beberapa kali perubahan terjadi pada bulan mei, juni dan juli. Sedangkan terkait pos yang paling banyak berubah adalah pos pendapatan dana perimbangan.

Komentar Tohari jika mengacu kepada APBD peraturan yang dikeluarkan oleh Bupati. Nampaknya memang yang menjadi dasar dalam perubahan yang terjadi adalah pos pendapatan dari pemerintah provinsi dan pusat. Misanya pada peraturan buapat yang dikeluarkan pada bulan Mei, pos pendapatan dana perimbangan berjumlah Rp. 1.439.053.043.000,00 dan lain pendapatan yang syah berjumlah Rp. 428.622.656.365,00. Sedangkan PAD adalah 232.926.089.574.<sup>192</sup> Merosot pada perubahan berikutnya, dana perimbangan menjadi Rp. 1.234.134.554.000,00 dan rencanan lain pendapatan yang syah menjadi Rp. 425.235.999.365,00. Sedangkan PAD merosat pada jumlah, Rp. 200.506.376.287,00.<sup>193</sup>

---

<sup>192</sup> *Dokumentasi*, Peraturan Bupati Bondowoso No 25 Tahun 2020 perubahan atas peraturan nomer 70 tahun 2018 tentang penjabaran perubahan anggaran pendapatan dan Belanja daerah tahun anggaran 2020, Disyahkan tanggal 14 Mei Tahun 2020

<sup>193</sup> *Dokumentasi*, Peraturan Bupati Bondowoso No 47 Tahun 2020 perubahan atas peraturan nomer 70 tahun 2018 tentang penjabaran perubahan anggaran pendapatan dan Belanja daerah tahun anggaran 2020, Disyahkan tanggal 22 Juni Tahun 2020

Besaran rencana anggaran pada perubahan kedua inilah yang kemudian nampak ditanggapi oleh Tohari. Berdasarkan paparan sebelumnya dijelaskan bahwa hal yang sangat mendasar dari perubahannya adalah berkurangnya rencana anggaran pos pemerintah pusat dan propinsi. Dalam wawancara yang dilakukan oleh Tohari, diceritakan, Muhammad, Komisi II DPRD Kabupaten Bondososo, adalah pada pengurangan dana perimbangan dan pendapatan lain yang syah. Ia mengatakan bahwa pendapatan Asli daerah yang mungkin agak realistis. Namun ketika juga terjadi dalam dua pos lain, yang perlu disikapi. Saat anggaran dari pemerintah dikuatkan, mestinya dengan meningkatkan kerja sama yang baik, pemerintah daerah dapat menaikkan. Bukan malah menurunkan,. Ia menuturkan, “pada sisi inilah, semestinya perlu dikaji ulang aturannya”.<sup>194</sup>

Tidak heran, jika rencana anggaran tersebut tidak disepakati oleh beberapa pihak. Akhirnya, karena beberapa pihak tidak sepakat pada rencana anggaran tersebut. Perubahan ketiga disusun kembali. Dalam perubahannya, ditemukan adanya peningkatan rencana pendapat yang didadasarkan pada peningkatan rencana anggaran dana perimbangan dan pendapatan lain yang syah. Dalam rincian dokumentasi yang ditemukan, rinciannya, dana perimbangan naik menjadi Rp. 1.261.415.794.000,00 dan

---

<sup>194</sup> *Wawancara*, Muhammad (Anggota DPRD Kabupaten Bondowoso) Tanggal 12/05/2020

rencana pendapatan yang syah naik menjadi Rp. 437.188.471365,00. Sedangkan PAD tidak ada perubahan sama sekali.<sup>195</sup>

Berdasarkan data di atas, dapat dijelaskan bahwa perubahan banyak terjadi pada pos sumber pendapatan dana perimbangan dan pendapatan lain yang syah. Pada sektor PAD, tidak banyak mengalami perubahan. Walaupun nampak ada penurunan, namun tidak ada perubahan drastis. Hal ini sebagaimana yang ada dalam gambar 4.2, arus *line graph* yang gerakan cukup fluktuatif adalah kedua pos pendapatan tersebut.

Untuk melihat lebih rinci tentang kondisi APBD Kabupaten Bodowoso, perlu juga memahami kondisi tingkat relasasinya. Yang demikian ini dianggap penting karena juga sering dijadikan acuan dalam perumusan kebijakan. Seluruh perencanaan yang dicanangkan pada tahun tertentu, juga penting memandang tingkat realiasi yang telah dilakukan pada tahun sebelumnya. Hal demikian, diungkapkan oleh Hemanto. Ia mengatakan,

Proses perumusan tentu juga mempertimbangkan tingkat realisasi dari sebelumnya. Itu lumrah sudah mas, kita membandingkan dengan tahun sebelumnya. Utamanya dalam hal PADnya. PAD ini kan besumber dari seluruh proyek lokal yang dikembangkan sendiri. Dari itu tidak mungkin ditentukan tanpa melihat pemasukan yang sudah-sadah. Kecuali memang ada potensi yang menekan atau mengancam kemerosotnya. Selama tidak ada hal

---

<sup>195</sup> *Dokumentasi*, Peraturan Bupati Bondowoso No 52 Tahun 2018 perubahan atas peraturan nomer 70 tahun 2018 tentang penjabaran perubahan anggaran pendapatan dan Belanja daerah tahun anggaran 2020, Disyahkan tanggal 24 Juli Tahun 2020



prediksi kemerosotannya, ya akan tetap menagacu pada sebelumnya.<sup>196</sup>

Berdasarkan pernyataan ini tentu menjadi penting merinci capaian pendapatan setiap tahunnya. Berdasarkan beberapa dokumentasi yang ditemukan, nampaknya berfluktuatif namun tidak jauh melebihi apa yang telah direncanakan. Untuk memperinci hal demikian, penulis menyusun kembali beberapa data realisasi pertahun berdasarkan penjabaran realisasi pendapatan yang disyahkan.

Adapun yang demikian, sebagaimana gambar yang disusun dari hasil dokumntasi yang ada berikut ini:

**Gambar 4.6 Flaktuasi Realisasi Pendapatan Anggaran<sup>197</sup>**



<sup>196</sup> Wawancara, Andi Hermanto (DPRD Ketua Komisi II Kabupaten Bondwoso) Tanggal 22/10/2020

<sup>197</sup> Dokumentasi, Penjabaran Relisasi Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bondowoso Tahun 2017-2019

Berdasar pada bacaan dokumentasi ini tentu menjadi jelas, setiap tahunnya angka realisasi pendapatan naik pesat. Bahkan pada tahun 2018, kenaikan begitu tinggi. Tidak mengheran jika pada tahun 2019, rencana anggaran dinaikkan. Namun untuk melihat lebih rinci sumber realisasi yang paling tinggi, tentu penting untuk memperinci gambaran masing-masing pos pendapatan.

Pada peraturan daerah kabupaten Bondowoso No 1 Tahun 2018 menjabarkan tentang pos-pos realisasi yang tertinggi tetap didominasi oleh dana perimbangan. Dijelaskan ada dua pos yang nampak melebihi proses rencana pendapaan yakni pendapatan lain yang syah dan PAD. Sedangkan dana perimbangan lebih kecil dari target perencananaan. Yang demikian tentu memperlihatkan efektifitas pengelolaan PAD lumayan optimal.<sup>198</sup> Hal ini yang nampak membuat pendapatan tidak mencapai target yang direncanakan.

Paparan selanjutnya, pada peraturan daerah Kabupaten Bondowoso No 35 Tahun 2018 menjelaskan hal berbeda jika dibandingkan realisasi pada tahun sebelumnya. Seluruh pos sumber pendapatan meningkat pesat. PAD meningkat hingga mencapai Rp.11.269.481.475,00, jadi meningkat sangat tinggi. Dana perimbangan tinggi, lebih Rp.

---

<sup>198</sup> *Dokumentasi*, Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso No 1 tahun 2018 Tentang Penjabaran Pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017

22.301.265.661,00 dari yang telah direncanakan. Begitupun sumber pendapatan yang syah, walaupun sedikit, Rp. 6.585.594.374,00, namun juga ada perkemabangan dari yang telah direncanakan.<sup>199</sup> Sehingga tidak heran jika pada rencana pendapatan RKPD tahun 2019, terus berusaha ditinggikan.

Tingkat realisasi yang tinggi ini, membuat proses perencanaan pendapatan tidak ada alasan untuk tidak dikuatkan. Hal ini juga menjadi alasan kuat rencana pendapatan pada tahun 2019 dinaikkan kembali, dengan target menguatkan semua sumber yang ada, dari PAD hingga pendapatan-pendapatan lain yang berpotensi menjadi sumber anggaran. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh A. Mansur, DPRD Sekretaris Komisi II Kabupaten Bondowoso. Ia mengatakan bahwa proses analisis pada realisasi tahun 2018 menjadi acuan penting dan semangat untuk terus meningkatkan kembali beberapa pos pendapat. Tentunya yang demikian, guna terus mengauatkan sumber pendapatannya secara global.<sup>200</sup> Hal demikian tentu sebagaimana yang telah tergambarkan dalam *line graph* pada gambar 4.2 sebelumnya. Pada gambar tersbeut dijelaskan flaktuasinya meningkat pada tahun 2019. Tentu yang demikian, membenarkan apa yang disampaikannya.

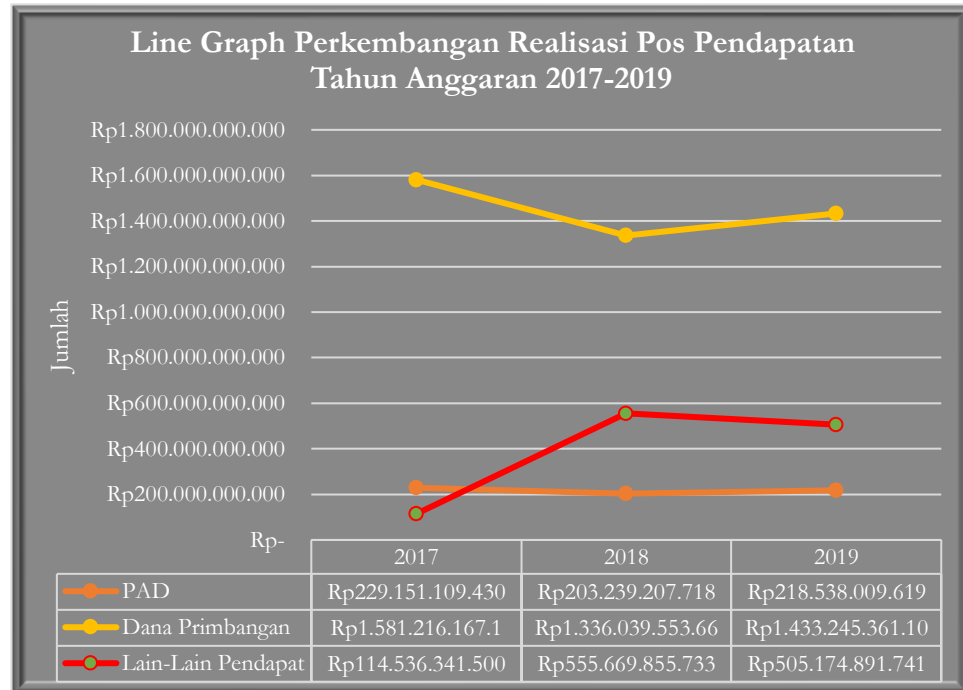
---

<sup>199</sup> *Dokumentasi*, Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso No 35 tahun 2019 Tentang Penjabaran Pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018

<sup>200</sup> *Wawancara*, A. Mansur (DPRD Komisi II Kabupaten Bondowos) Tangga; 12/11/2020

Untuk melihat perkembangannya realisasi pos pendapatan sebagaimana penulis, menyusun kembali data tersebut berikut;

**Gambar 4.7 Line Graph Perkembangan Realisasi**



Pada tahun berikutnya, dijabarkan dalam pada peraturan daerah kabupaten Bondowoso Nomer 60 Tahun 2020. Realisasinya nampak tidak tahun sebelumnya. Ada pos realisasi pada tahun anggaran 2019 nampak tidak memenuhi target, yakni pos dana perimbangan. Yang Walaupun secara keseluruhan realisasi pendapatan melebihi rencana pendapatan awal. Namun pengurangan dana perimbangan untuk mencapai target minus sebesar, Rp. Rp36.449.173.894,00.

Hal ini berbeda dengan kedua sumber pendataan lainnya. PADnya misalnya, walaupun peningkatan tidak begitu tinggi sebelumnya, namun masih ada kenaikan sebesar, Rp7.403.165.622,00. Apalagi dibanding dengan pendapatan lain yang syah, tentu jauh. Pendapat lain yang syah naik drastis hingga mencapai Rp505.174.891.741,00, artinya mengalami kenaikan hingga Rp26.381.811.376,00.<sup>201</sup>

Bedasarkan hal di atas, tentu menggambarkan bahwa realisasi yang terjadi pada tahun 2019 menunjukkan adanya kelesuhan pertumbuhan. Walaupun pos relalisasi PAD melebihi rencana anggaran, namun pertumbuhannya tidak sebesar tahun sebelumnya, yang mencapai Rp11.269.481.475,00. Penyusutan beberapa pos inilah yang juga menjadi salah satu dasar penetapan rencana anggaran tahun berikutnya diturunkan kembali. Sebagaimana yang disampaikan oleh, Ida Susanti, Kepala Bappeda. Ia menjelaskan bahwa kondisi awal tahun perencanaan anggaran tahun 2020, tidak memungkinkan untuk kembali dinaikkan. Alasan ia sampaikan dalam interview yang dilakukan. Ia menyampaikan,

Tidak mungkin dinaikkan. Kita kan harus melihat postur yang ada. Pada tahun 2019, ada kebijakan anggaran yang dibuat oleh pusat. Ada pemotongan di beberapa sektor. Kalau terus dinaikkan, artinya tidak akan efisien juga. Makanya, jika paham perubahan-perubahan politik kebijakan sekala nasional. Akan paham, kenapa kita mengambil langkah mengurangi pos pendapatan. RAPBD itu tidak dapat dirumuskan secara mandiri.

---

<sup>201</sup> *Dokumentasi*, Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso No 60 tahun 2020 Tentang Penjabaran Pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2019

Semean ini pasti tahu, kalau pos pendapatan PAD masih kalah besar dengan dana perimbangan atau pendapatan lain yang syah. Tingkat rencana anggaran pun tidak dapat secara mandiri dapat dirumuskan. Ketergantungan kita masih besar pada pemerintah pusat dan propinsi. Jadi salah kalau hanya menilai, penurunan RAPD tahun 2020, disebabkan karena kurang optimis atau pesimisnya kita dalam mengembangkan APBD kita. Tidak, ini kan kondisinya. Tidak mungkin kita, terus menggenjot, menaikkan rencana anggaran, jika kondisi kebijakan skala pusat begitu. Konsekuensinya, jika tetap dinaikkan ya PAD kan yang dikuatkan. Ini malah tambah parah, kalau PAD dinaikkan, tagihan pajak dan lain-lain itu perlu dinaikkan. Ini kan lebih tidak memungkinkan. Masyarakat akan lebih keberatan.<sup>202</sup>

Berdasarkan pendapat di atas, dasar perencanaan kebijakan anggaran menjadi jelas bahwa tidak dapat dipisahkan dari kebijakan pemerintah pusat dan propinsi. Yang demikian dikarenakan, besar dana yang sumbernya pemerintah pusat dan propinsi lebih besar dari pos realisasi PADnya. Jika terus meninggikan rencana pendapatan, proses pencapaiannya tentu menekan PAD untuk dinaikkan. Konsekuensinya, tentu akan memperlambat usaha lokal daerah. Sebab pajak usaha lokalnya ditinggikan. Pada kondisi ini, tentu ekonomi rakyat tertekan. Sisi inilah, yang menggambarkan dasar alasan baik yang dilakukan pemerintah daerah dalam melakukan penyusunan kebijakan pendapatannya.

Alasan ini yang nampak menjadi hal yang terkuat pada proses perumusan kebijakan pendapatan pada tahun 2020. Walaupun banyak mendapatkan kritik oleh beberapa pihak dan tentunya berbelit-belit,

---

<sup>202</sup> *Wawancara*, Ida Susanti (Sekretaris Bappeda Kabupaten Bondowoso) Tanggal 12/06/2020

rencana pendapatan tetap tidak sekuat tahun sebelumnya. Pada perubahan terakhir anggaran relatif tetap lebih rendah dari paran rencana pendapatan tahun 2019 (Lihat; Gambar 4.1). Pertambahan dana perimbangan dan pendapatan lain yang syah, masih tidak setinggi tahun 2019 bahkan 2018.<sup>203</sup>

Uniknya rencana PADnya pun demikian, hanya sebesar Rp200.506.376.287,00. Jadi lebih kecil dari tahun 2019 dan bahkan 2017. Untuk hal ini sebenarnya tidak hanya disebabkan pertimbangan realisasi, namun didasarkan pada adanya hubungan lemahnya dana perimbangan dengan PAD. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh A Mansur. Ia mengatakan bahwa sub PAD itu salah satunya pajak. Bagitupun dana perimbangan, salah satunya adalah berasal dari sub pajak juga. Jika penghasilan pajak bagi hasil menguat, tentu juga akan pendapatan pajak daerah akan juga menguat.<sup>204</sup>

Sub pajak dalam dana peirimbangan salah satunya Dana Bagi Hasil (DBH) pajak. Dana ini tentu bersumber salah satunya bersumber dari dana penghasilan (PPh). PPh ini tentu ada hubunganya dengan tingkat perkapita masyarakat. Sedangkan hasil pajak dalam PAD adalah

---

<sup>203</sup> *Dokumentasi*, Peraturan Bupati Bondowoso No 52 Tahun 2018 perubahan atas peraturan nomer 70 tahun 2018 tentang penjabaran perubahan anggaran pendapatan dan Belanja daerah tahun anggaran 2020, Disyahkan tanggal 24 Juli Tahun 2020

<sup>204</sup> *Wawancara*, A. Mansur (DPRD Sekretaris Komisi II Kabupaten Bondowoso) Tanggal 22/11/2020

Pendapatan Pajak Daerah (PPD). Sumber PPD ini tentu adalah beberapa pungutan wajib selain yang masuk dalam DBH. Hubungannya dalam hal ini, Menurut Ketua Komisi II DPRD Kabupaten Bondowoso, adalah pada tingkat pendapat perkapita masyarakat. PPD ditetapkan atas dasar aspek kemampuan masyarakat. Jadi jika pendapatan perkapita lemah tentu bukan hanya berdampak pada lemahnya DBH, namun juga semestinya menjadi pertimbangan PPD ditetapkan. Yang demikian inilah alasan kenapa ketika rencana pendapatan dana perimbangan diturunkan, serta merta PAD juga mestinya diturunkan.<sup>205</sup>

Berdasarkan beberapa penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan anggaran pendapatan APBD Kabupaten Bondowoso mempertimbangkan beberapa hal penting yang mendasar berhubungan antara satu dengan yang lainnya. Adapun yang demikian diantaranya realisasi tahun sebelumnya, kebijakan pemerintah pusat, kebijakan pemerintah propinsi, dan perkembangan ekonomi masyarakat. Secara keseleruhan, kebijakan tidak dapat dilepaskan dari kondisi ekonomi masyarakat dan politik kebijakan anggaran pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak dapat secara mandiri merumuskan kebijakan yang berpihak kepada potensi ekonomi masyarakat, sebab sumber PAD masih relatif kecil. Artinya, pendapatan pajak, pendapatan retribusi dan lain sebagainya,

---

<sup>205</sup> *Wawancara*, Andi Hermanto (DPRD Ketua Komisi II Kabupaten Bondowoso) Tanggal 12/10/2020



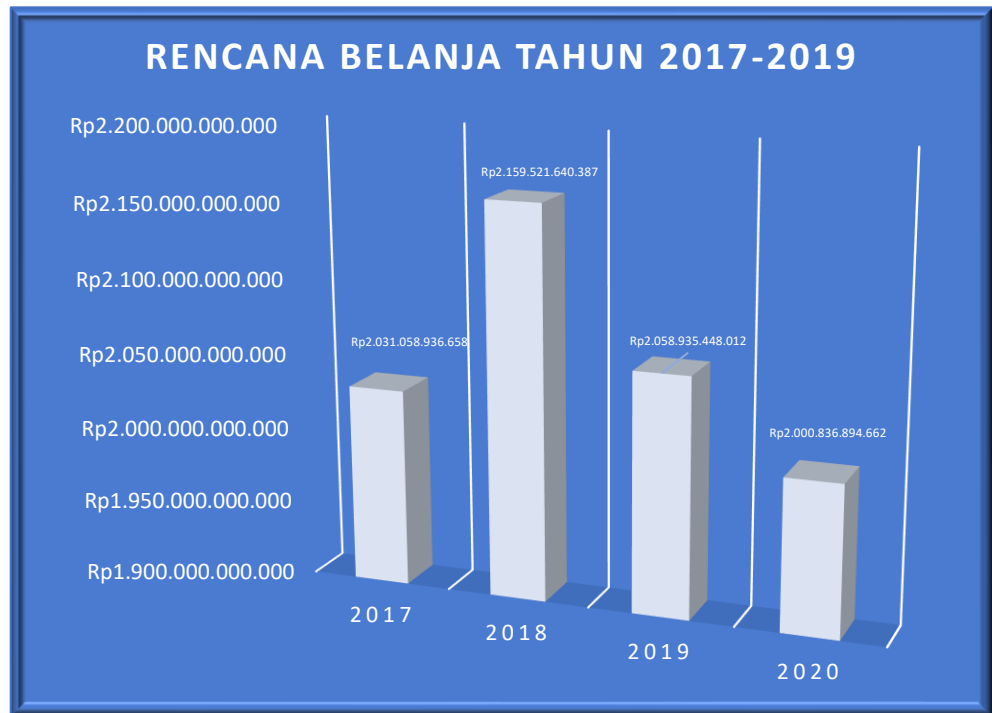
tidak cukup menjadi sumber anggaran desentralisasi pemerintahan daerah.

b) Belanja Daerah dan Hubungannya dengan keberpihakan kebijakan pada pengembangan potensial masyarakat

Paparan data pada sub pembahasan ini akan sama memperincici rencana dan realisasi anggaran belanjanya. Berbicara belanja tentu berkaitan dengan proses pos pengeluaran, utamanya pengeluaran pengembangan ekonomi masyarakat. Sehingga pembahasan pada sub ini lebih signifikan dari pembahasan tentang pendapatan di atas. Sebab, pada paparan ini, akan lebih rinci melihat orientasi pemerintah dalam mensejahterakan rakyat. Rincian data yang akan disajikan dalam sub ini adalah rencana anggaran, realisasi anggaran dan pos belanja fungsi ekonomi dalam kebijakan anggaran belanja Kabupaten Bondowoso.

Untuk itu awal yang akan dipaparkan dalam hal ini adalah rencana belanja dan latar perumusannya. Berdasarkan dokumentasi yang ada, rencana belanja anggaran daerah juga nampaknya direncanakan secara fluktuatif setiap tahunnya. Untuk melihat lebih rincinya, penulis menyusun kembali temuan hasil dokumentasi di bawah ini:

**Gambar 4.8 Flaktuasi Rencana Belanja Anggaran<sup>206</sup>**



Berdasarkan gambaran rencana belanja anggaran di atas, terlihat sangat berflatuatif. Hanya pada tahun 2020, anggaran curam mengalami penurunan rencana belanja anggaran. Untuk memahami sebab musababnya, penulis berusaha mengungkapnya dengan melakukan wawancara yang sistematis dengan pihak yang terlibat dalam proses perencanaan. Salah satu adanya pihak dari Bappedda Kabupaten Bondowoso. Ida, salah satu orang yang bertugas di Bappedda mengatakan,

Rencanan belanja yang tidak sama setiap tahunnya itu dikarenakan dari pendapatan yang tidak besar. Bukan pendapatan yang resmi saja, namun juga potensi-potensi pendapaanya juga.

<sup>206</sup> *Dokumentasi*, Peraturan Pemerintah Tentang Pendapatan dan Belanja Daerah Setelah Perubahan Tahun 2017-2020

Utuk yang pendapatan yang rill itu yang mengacu pada tahun pendapatan tahun lalu. Baik yang berasal dari PAD, bagi hasil pajak, tentu merupakan dasar yang penting dalam melakukan perencanaan belanja yang baik. Misalnya, kalau pendapatan dana perimbangan dan PAD kecil, tidak masuk akal ketika akan merumuskan belanja dengan angka yang besar.<sup>207</sup>

Dari pendapatan di atas, dinyatakan bahwa dasar belanja daerah ditetapkan dari realisasi pendapatan yang dicapai dalam tahun sebelumnya. Dengan demikian, dapat dijelaskan bahwa penetapan belanja tidak terlepas pada flatuasi pendapat yang ada. Artinya ada hubungan penting antara gambar 4.5 di atas dengan gambar sebelumnya yang menjelaskan tentang perubahan-perubahan realisasi anggaran setiap tahunnya (baca: gambar 4.3 tentang perubahan pendapatan yang dicapai).

Namun pada observasi yang dilakukan, nampak ada kejanggalan. Jika memang didasarkan pada jumlah reasisasi saja, nampak tidak mungkin rencana anggaran belanja pada 2020 diturunkan sebab pada tahun sebelumnya realisasi pendapat masih meningkat (baca; gambar 4.3 tentang relisasi pendapatan pada tahun 2018-2019). Artinya, pada tahun 2020 trend rencana belanja semestinya ada kenaikan, sebab trend realisasi pendapatan juga mengalami kenaikan. Dalam hal ini, Hermenato, mengatakan bahwa hal tersebut bukan karena anggaran yang meningkat secara umum. Lengkapnya ia menuturkan,

---

<sup>207</sup> *Wawancara*, Ida Susanti (Sekretaris Bappeda Kabupaten Bondowoso) Tanggal 12/06/2020

Memang secara umum dan relisasi pendapatan naik dibanding tahun 2019. Namun bukan beberapa pos yang ada mengalami penurunan, sehingga belanja pun perlu direncanakan ulang agar sesuai dengan beberapa pengurangan tersebut. Pengurangan yang paling mencolok adalah pada dana perimbangan dari pemerintah pusat. Ini yang membuat rencana belanja perlu disusun agar sesuai dengan penurunan itu. Itu alasan konkritnya. Diakui ataupun tidak, APBD kabupaten Bondowoso ini kan masih belum mandiri secara sempurna. Sebab PAD dan dana perimbangan masih lebih besar dana perimbangannya.<sup>208</sup>

Pendapat terkait dengan pendapatan sebagai acuan perencanaan belanja nampaknya tidak secara keseluruhan menjadi basis perumusan RAPBD. Faktor utama yang menjadi pertimbangan ada perpos dana perimbangan yang ada. Dana perimbangan yang merupakan dana terbesar dari sumber pendapatan, nampak menjadi dasar paling penting dalam penyusunan belanja anggaran. Yang demikian diakui sebagai salah satu indikator kelemahan APBD Bondowoso yang tidak dapat secara mandiri mengembangkan kebijakan anggarannya.

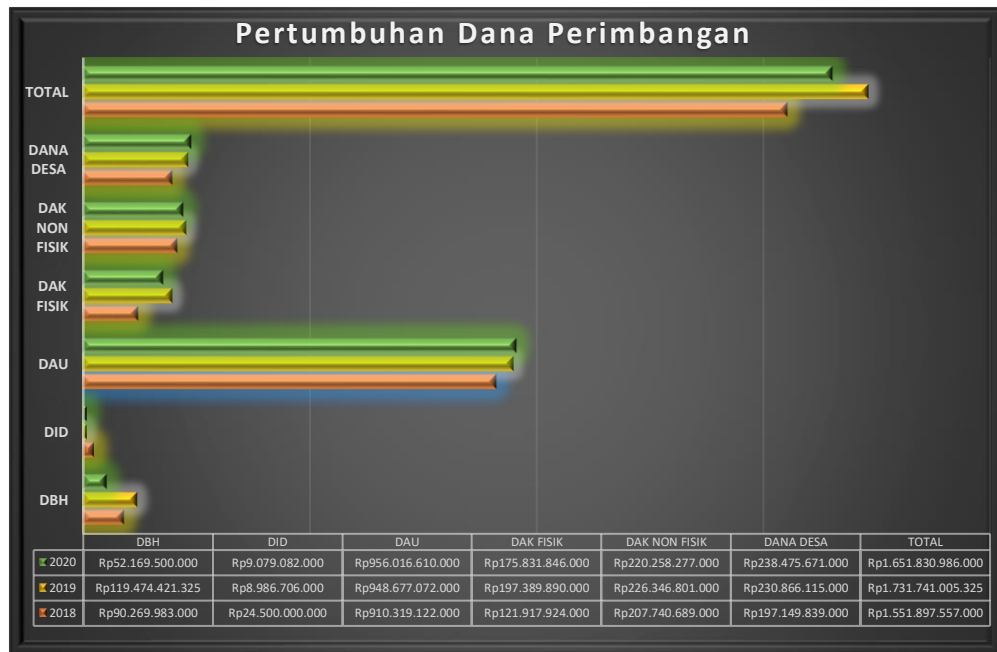
Untuk itu dalam hal ini, nampak perlu untuk mengemukakan data yang berhubungan dengan pendapatan perimbangan dana perimbangan yang diterima pemerintah daerah. Penulis mencoba menyusun kembali dari temuan dokumentasi yang ada sebagaimana di bawah ini,<sup>209</sup>

---

<sup>208</sup> *Wawancara*, Andi Hermanto (DPRD Ketua Komisi II Kabupaten Bondowoso) Tanggal 22/10/2020

<sup>209</sup> *Dokumentasi*, Data Dana Transfer Ke Daerah dan Dana Desa Tahun anggaran 2018-2020 Kabupaten Bondowoso

Gambar 4.9 Flaktuasi Dana Perimbangan Tahun 2019-2020



Secara keseluruhan pos yang paling besar adalah dana Alokasi Umum (DAU). Sedangkan yang terkecil adalah Dana Insentif Daerah (DID). Pertumbuhan dana perimbangan per pos nampaknya memang menunjukkan trend yang berbeda-beda. Utamanya pada tahun 2020. Ada beberapa pos yang menunjukkan peningkatan dan ada beberapa yang menunjukkan perlemahannya. Yang menunjukkan ada peningkatan adalah DID, DAU dan dana desa. Selebihnya mengalami pengurangan yang besar. Total, secara keseluruhan mengalami dana perimbangan menguat pada tahun 2019 dan menurun pada tahun 2020.<sup>210</sup> Hal demikian, yang mungkin

<sup>210</sup> Lihat *Dokumentasi*, Data Dana Transfer Ke Daerah dan Dana Desa Tahun anggaran 2019 dan 2020 Kabupaten Bondowoso

secara mendasar disampaikan sebagai acuan yang paling penting dalam melakukan proses perencanaan belanja daerah.

Rencana anggaran tentu dalam penyusunannya tentu tidak lepas pembahasan dari dimana pengeluaran yang langsung dan dimana pengeluaran yang dilakukan secara tidak langsung. Yang demikian ini tentu memerlukan pengkroscekan data dokumentasi yang menyiratkan penjelasan belanja langsung tidak langsung dari tahun sebelumnya. Tentu paparan data yang diperlukan pada bagian ini adalah seberapa besar perencanaan yang direalisasikan dalam hal mendukung pengembangan ekonomi yang ada di kabupaten Bondowoso. Dalam hal ini satu persatu akan berusaha dipaparkan dalam pembahasan sub ini juga.

Sebagaimana yang disampaikan oleh A Mansur bahwa rencana anggaran ada aturannya. Dalam paparannya dijelaskan bahwa penentuan biaya langsung dan tidak langsung tentu harusnya didasarkan pada pertimbangan apa yang penting dalam program penguatan kesjahteraan masyarakat. Dalam hal ini, ia mengatakan,

Proses perumusan perencanaan langsung dan tidaknya itu dengan mempertimbangkan apa yang baik perlu segera dikembangkan. Pemerintah sejak awal masih belum bisa menata infratruksi dan mengembangkan aset sebagai penunjang layanan publik. Untuk itu dari seluruh belanja masih terfokus pada tersedianya layanan kesejahteraan masyarakat Bondowoso. Belanja berupa gaji bulanan masih menjadi yang prioritas, karena

itu yang paling mendasar dan penting untuk menjalankan pemerintahan yang baik.<sup>211</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, terlihat rencana belanja nampak lebih memprioritaskan pengembangan hal-hal yang tidak ada kaitannya dengan kegiatan dan program. Untuk data rincinya, nampaknya juga ditemukan senada. beberapa data yang ditemukan terlihat memang belanja tidak langsung lebih mendominasi dari pada belanja langsungnya.

Pada tahun 2017 misalnya, belanja langsung hanya Rp405.798.347.644. Sedangkan belanja tidak langsungnya berjumlah Rp1.625.260.589.014.<sup>212</sup> Pada tahun 2018, belanja langsung hanya Rp942.825.805.766. Sedangkan belanja tidak langsungnya berjumlah Rp1.216.695.834.621.<sup>213</sup> Begitupun pada tahun 2019, belanja langsungnya masih Rp849.608.805.970. Sedangkan tidak langsungnya sejumlah Rp1.209.326.642.042.<sup>214</sup> hal ini nampaknya untuk tahun 2020, rencana belanjanya tetap yakni belanja langsung sekitar Rp813.541.881.466 dan tidak langsungnya sebesar Rp1.187.295.013.196.<sup>215</sup> Secara keseluruhan,

---

<sup>211</sup> *Wawancara*, A. Mansur (DPRD Sekretaris Komisi II Kabupaten Bondwoso) Tanggal 22/11/2020

<sup>212</sup> *Dokumentasi*, Peraturan Pemerintah Daerah Terakhir Tentang Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2017

<sup>213</sup> *Dokumentasi*, Peraturan Pemerintah Daerah Terakhir Tentang Pendapatan dan Belanja Daerah No 83 Tahun 2018 Peraturan Pemerintah Daerah Terakhir Tentang Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2018

<sup>214</sup> *Dokumentasi*, Peraturan Pemerintah Daerah Terakhir Tentang Pendapatan dan Belanja Daerah No 6 Tahun 2018 Peraturan Pemerintah Daerah Terakhir Tentang Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2019

<sup>215</sup> *Dokumentasi*, Peraturan Pemerintah Daerah Terakhir Tentang Pendapatan dan Belanja Daerah No 47 Tahun 2018 Peraturan Pemerintah Daerah Terakhir Tentang Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2020

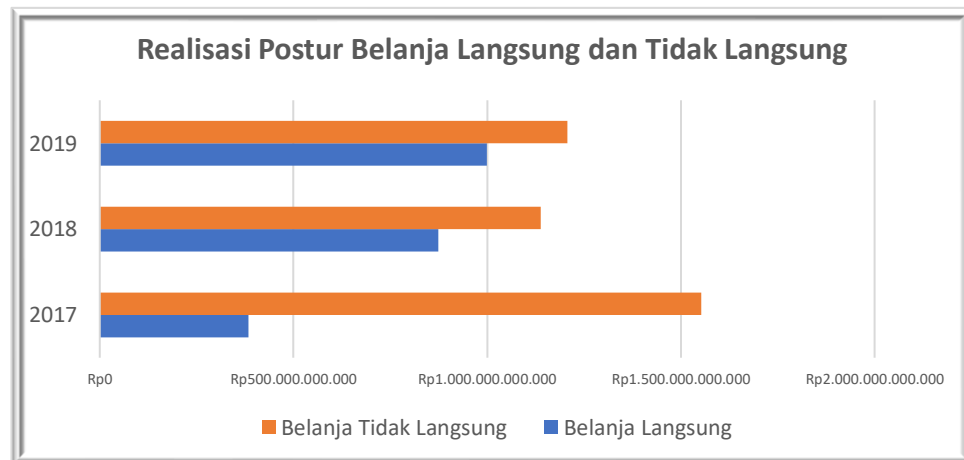
memang benar adanya bahwa APBD kabupaten Bondowoso menganggarkan belanja tidak langsung, lebih besar dari pada belanja langsungnya. Untuk melihat rincinya, lihatlah tabel berikut ini,

**Gambar 4.10 Perbandingan Rencana Belanja Langsung dan Tidak Langsung**



Beberapa rencana belanja di atas, nampak juga terlihat dalam hasil realisasinya sebagaimana dibawah ini;

**Gambar 4.11 Realisasi Belanja Langsung dan Tidak Langsung**





Belanja di atas, tentu jika dikontekkan dalam proses pengembangan ekonomi rakyat tentu dapat disimpulkan bahwa proses keberpihakan kebijakan anggaran kabupaten Bondowoso dilakukan dengan menguatkan pada sisi penguatan hal-hal yang tidak secara langsung berbentuk kegiatan yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. Yang demikian tentu merupakan fungsi dari anggaran tidak langsung. Dengan demikian, dapat juga dikatakan bahwa keberpihakan kebijakan anggaran dalam rencana anggaran lebih condong dilakukan dengan cara mengupayakan belanja tidak langsung yang sifatnya, lebih pada pemberian injeksi dana yang sifatnya lebih pada pengembangan bantuan.

Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Ida, dana pengembangan program ekonomi memang lebih besar pada pemberian injeksi anggaran yang sifatnya penguatan. Tidak banyak belanja daerah yang digunakan sebagai peneguhan model arus pengembangan keuangan atau kegiatan ekonomi masyarakat yang dapat secara langsung menghasilkan *income*. Sehingga dalam hal ini percepatan ekonomi banyak memakai instrumen bantuan bukan pada penguatan proses yang dapat meningkatkan mutu arah pengembangan ekonomi. Ia menuturkan, “alasanya tentu karena masih belum banyak kegiatan ekonomi yang secara sempurna diakomodir oleh pemerintah”.<sup>216</sup>

---

<sup>216</sup> Wawancara, Ida Susanti (Sekretaris Bappeda Kabupaten Bondowoso) Tanggal 12/06/2020

Untuk rincinya, yang sebenarnya keberpihakan anggaran juga dapat diperiksa dari pos-pos kedua belanja yang dirumuskan tersebut. Pada sisi tentu, satu persatu perlu dijelaskan dalam masing-masing kedua postur belanja di atas. Penulis tentu menyusun hasil temuan dokumentasi terkait keduanya. Pada postur belanja tidak langsung yang direncanakan dalam beberapa dokumen sebagaimana di bawah ini,<sup>217</sup>

**Gambar 4.12 Perubahan Pos Belanja Tidak Langsung**



Berdasarkan gambar di atas, terlihat bahwa perubahan anggaran pada tahun 2017 hingga 2020 didominasi oleh belanja pegawai. Pada aspek ini, menjadi nyata bahwa anggaran banyak dibelanjakan pada gaji untuk pegawai tetap pemerintah. Anggaran terbesar kedua setiap tahun didominasi oleh belanja bantuan keuangan. Sedangkan ketiga terbesar didominasi oleh belanja hibah. Kedua hal ini tentu mengindikasikan adanya keberpihakan anggaran banyak dilakukan dalam bentuk bantuan keuangan dan hibah.

<sup>217</sup> Diadopsi dari, *Dokumentasi*, Peraturan Pemerintah terakhir tentang Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2017-2020

Yang demikian inilah mengindikasikan keberpihakan kebijakan anggaran pemerintah pada sektor keuangan dilakukan dengan mengotimalkan kerja apatur negara, bantuan keuangan dan hibah.

Adapun dalam hal belanja langsung, sebenarnya juga dapat melihat kecondongan keberpihakan anggarannya. Walaupun belanja langsung dalam hal pengembangan ekonomi jangka panjang tidak memiliki banyak dampak. Namun dengan melihat beberapa postur anggarannya, dapat secara umum menggambarkan proses kecondongan kerja pengembangan program yang dilakukan. Kecil besar postur anggaran dapat menjelaskan bagaimana proses kegiatan dan program ekonomi dilakukan.

Yang demikian juga, diungkapkan oleh Ida. ia mengatakan,

Belanja langsung itu adalah pengeluaran pada program dan kegiatan pengembangan. Anggaran kepegawaian misalnya, yang dimaksud itu gaji atau honor para petugas dalam program dan kegiatan pengembangan ekonomi. Terus, yang dimaksud belanja modal barang dan jasa yang dimaksud itu adalah seluruh jasa dan barang yang digunakan dalam kegiatan dan program. Jadi seluruh dikontakkan pada hal yang berkaitan dengan kegiatan yang dimotori langsung oleh pemerintah daerah dalam hal mendorong pengembangan ekonomi masyarakat.<sup>218</sup>

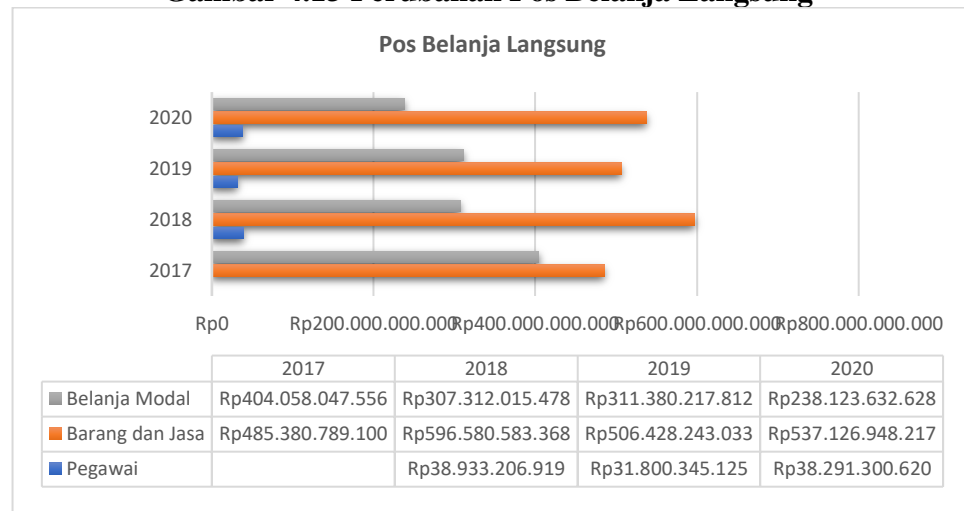
Jadi yang dapat dijelaskan dari postur belanja langsung adalah keberpihakan pemerintah daerah kabupaten Bondowoso dalam bentuk program dan kegiatan. Maksudnya, kebijakan anggaran yang bersentuhan langsung dengan pelayanan dan penguatan pengembangan ekonomi

---

<sup>218</sup> Wawancara, Ida Susanti (Sekretaris Bappeda Kabupaten Bondowoso) Tanggal 12/06/2020

masyarakat. Untuk itu, dari hasil beberapa dokumentasi penulis menyusunnya kembali sebagaimana berikut,

**Gambar 4.13 Perubahan Pos Belanja Langsung**



Postur belanja langsung sebagaimana dijelaskan diatas, memperlihatkan proses kebijakan anggaran yang berorientasi pada pencapaian mutu ekonomi masyarakat. Pada gambar 4.19 di atas. Nilainya lebih besar dari pada pembiayaan modal. Sehingga dapat dikatakan adanya ketidak efektifan belanja yang lebih banyak digunakan penyewaan jasa dan pembelian barang.

Jadi berbeda dengan belanja tidak langsung, sektor belanja langsung yang juga memiliki nomenkatur pengalokasian pada sektor pegawai terjadi hal yang sebaliknya. Sektor pegawai memiliki persentase terkecil dibanding dengan sektor pengalokasian belanja lainnya. Belanja pegawai pada postur belanja langsung hanya 4 hingga 4,5%. Berbeda

dengan sektor lainnya, yang hampir bergantian menguasai separuh lebih anggaran belanja.

Paparan ini sebenarnya, tidak banyak berkaitan dengan keberpihakan kebijakan anggaran pemerintah Bondowosa pada pengembangan ekonomi masyarakat. Akan tetapi, gambaran ini memperhatikan optimalisasi penguatan aset jangka panjang yang bisa masuk untuk meningkatkan laju PAD, tidak lebih dikembangkan dari pada biaya jasa dan barang dalam kegiatan. Kondisi ini yang memperkuat ketergantungan kebijakan anggaran ekonomi masyarakat pada dana perimbangan yang berasal dari pemerintah pusat.

c) Pembacaan Kebijakan Anggaran Realisasi Perurusan dan Fungsi  
Ekonomi

Untuk memperinci kondisi di atas, nampaknya juga penting untuk memperinci bagaimana realisasi fungsi ekonomi APBD Kabupaten Bondowoso. Dalam hal ini tentu, sebagaimana proses pemaparan sebelumnya, penjelasan yang akan dipaparkan adalah anggaran fungsi ekonomi dalam kebijakan-kebijakan yang disusun. Secara rinci penulis menyusun beberapa pertumbuhan nilai anggaran fungsi ekonomi. Dengan kata lain, untuk melihat rincian belanja perurusan, terlebih dahulu kebijakan akan dipotret dari kebijakan APBD berfungsi.

Proses pencarian dokumentasi menjelaskan ada beberapa fungsi dalam kebijakan anggaran pemerintah daerah Kabupaten Bondowoso sebagaimana berikut ini,<sup>219</sup>

**Gambar 4.14 Postur Realisasi APBD Perfungsi**



Berdasar pada pembacaan ini, tentu kebijakan anggaran ekonomi sangat kecil. Walaupun sempat terjadi peningkatan namun tidak terlalu banyak mendominasi pada APBD. Dominasi anggaran masih ada pada postur pendidikan, pelayanan umum, perumahan dan fasilitas umum. Fungsi ekonomi menempati kelima dalam realisasi APBD. Yang demikian membuktikan sepiantas keberpihakan kebijakan pengembangan ekonomi masyarakat berada pada hirarki sekian.

<sup>219</sup> *Dokumentasi*, Hasil Kajian APBD Kabupaten Bondowoso yang diadakan oleh kerja sama Bappeda dan P3M Tahun 2018-2019

Namun, data yang demikian, nampak tidak cukup melihat postur keberpihakan anggaran. Dalam pandangannya A. Mansur. Bacaan terhadap realisasi APBD berfungsi hanya dapat menyampaikan skala keberpihakan kuantitas anggaran. Yang demikian tidak dapat dijadikan dasar melihat orientasi tendensius kebijakan anggaran pemerintah daerah. Lengkapnya ia mengatakan, “selain membaca RKPDnya, penting membaca dokumentasi perusahaan, sebab didalamnya begitu rinci. Tidak sebagaimana data berfungsi masih memisahkan ekonomi dari pariwisata dan semacamnya”.<sup>220</sup>

Berdasarkan beberapa dokumen yang analisis, ada empat jenis urusan yang dianggarkan dalam dokumen rencana APBD daerah tahun 2017-2019. Adapun kesempatannya adalah Urusan Wajib, Urusan Non Pemerintah, Urusan Pilihan dan urusan penunjang. Empat urusan ini yang paling mendominasi adalah urusan wajib. Urusan mencapai presentase angka rata 59% persen sejak tiga tahun terakhir.

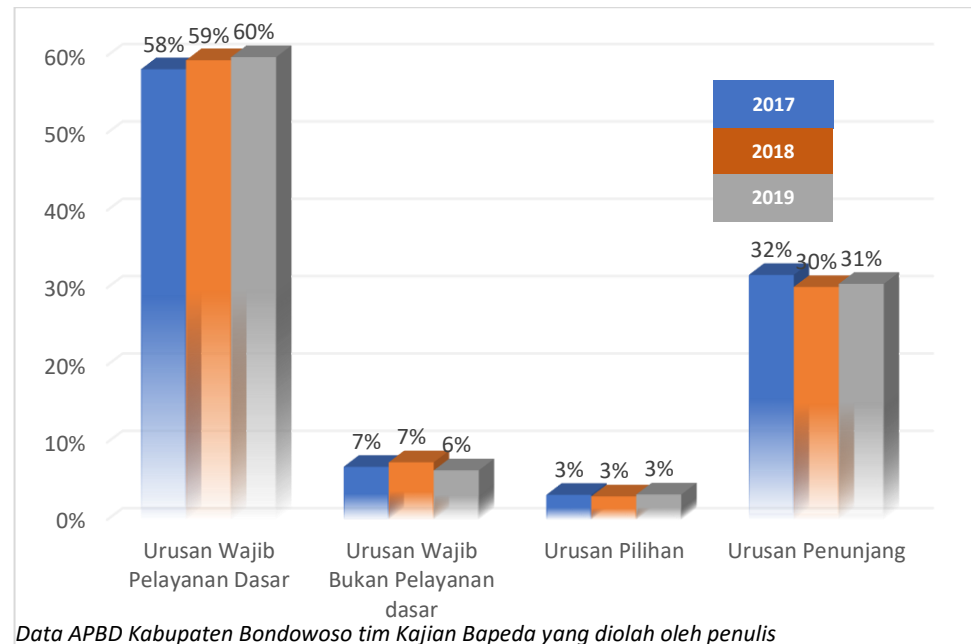
Urusan lainnya yang agak besar ada pada sektor urusan penunjang. Anggarannya pada urusan ini berkisar pada persentase 30-31%. Artinya seperempat dari APBD ada pada sektor ini. Sedangkan pada sektor urusan pilihan nampak sangat minim sekali yakni hanya memiliki rata-rata

---

<sup>220</sup> Wawancara, A. Mansur (DPRD Komisi II Kabupaten Bondowos) Tanggal; 12/11/2020

persentase 3%.<sup>221</sup> Hal yang demikian ini sebagaimana dijelaskan dalam tabel di bawah ini:

**Gambar 4.15 APBD dalam Perurusan**



Pada urusan wajib yang sangat tinggi tersebut, terdiri dari sektor Pendidikan kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, ketentraman dan ketertiban umum, perumahan rakyat, dan sektor sosial. Dari beberapa sektor ada yang mendominasi. Sektor yang mendominasi adalah sektor pendidikan.

Persentase pada sektor Pendidikan dalam urusan wajib ini mencapai angka yang sangat tinggi. Pada tahun 2017 sektor tersebut

<sup>221</sup> *Dokumentasi*, Hasil Kajian APBD Kabupaten Bondowoso yang diadakan oleh kerja sama Bapedda dan P3M Tahun 2018-2019



mencapai 48,70% dari total anggaran pada urusan wajib. Pada tahun 2018 terjadi penurunan tetapi masih sangat tinggi yakni 48,30%. Terjadi peningkatan besar pada tahun 2019, jumlah lebih dari separuh anggaran urusan wajib yakni mencapai 56,12%. Untuk masalah ini, Dina, salah satu anggota tim penganggaran mengatakan,

Pendidikan mendapat biaya paling besar karena memang sudah aturannya. Sudah samean tadi tahu kan bahwa pendapatan kita masih didominasi dana perimbangan. Sehingga kebijakan tentang anggaran yang begitu itu, karena memang aturannya demikian. Kita tidak bisa meurnuskan senenaknya. Sebab dana perimbangan peruntukannya sesuai dengan intruksi pusat. Sudah ada undang-undang bahkan yang mengaturnya. Makanya, kata keberpihakan yang ada disebut dalam judul penelitian samean ini perlu juga mempertimbangkan hal tersebut.<sup>222</sup>

Selain Pendidikan, sektor yang lumayan mendominasi juga sektor kesehatan. Sektor ini mendominasi rata-rata hampir seperempat anggaran urusan wajib dari tahun 2017 hingga tahun 2017. Dari data kajian yang didapatkan, sektor kesehatan terus mengalami kenaikan sejak tiga tahun terakhir. Pada tahun 2017 sebanyak 21,04%. Naik menjadi 23,17% pada tahun 2018 dan terakhir naik pada 26,38% tahun 2019.<sup>223</sup> Data ini tentu ada kaitannya dengan apa yang dijelaskan oleh Ida di atas. Anggaran besar karena pengaruh dominasi dari dana perimbangan yang didapat. Untuk

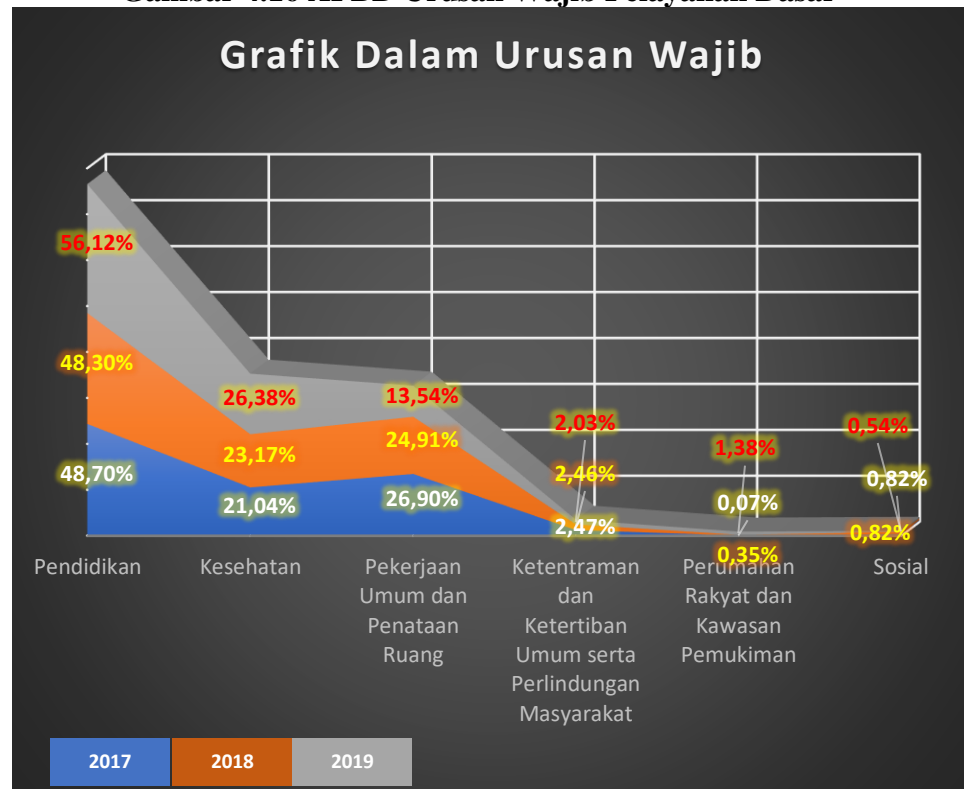
---

<sup>222</sup> *Wawancara*, Ida Susanti (Sekretaris Bappeda Kabupaten Bondowoso) Tanggal 12/06/2020

<sup>223</sup> *Dokumentasi*, Hasil Kajian APBD Kabupaten Bondowoso yang diadakan oleh kerja sama Bappeda dan P3M Tahun 2018-2019

memperjelas grafik anggaran perurusan wajib ini lihatlah tabel di bawah ini,

**Gambar 4.16 APBD Urusan Wajib Pelayanan Dasar**



*Data APBD Kabupaten Bondowoso Diolah oleh Penulis*

Terkait dengan urusan non pemerintah, nomenklatur lebih bervariasi berdasarkan dokumen APBD yang telah dikaji, ada sektor yang paling besar mendominasi. Dalam hal ini, Mansur mengungkapkan bahwa ada 18 sektor yang telah diatur. Kesemuanya merupakan program anggaran yang dicanangkan pada institusi non pemerintah. Artinya, yang demikian

merupakan anggaran program yang dilakukan dengan kerja sama instansi yang berafiliasi dengan BUMN dan sebagainya.<sup>224</sup>

Pada praktisnya berkenaan dengan urusan wajib yang tidak berhubungan dengan pelayanan dasar, artinya bukan merupakan hal penting dalam pelayanan pada masyarakat, namun sifatnya wajib dilaksanakan. Fungsi dari anggaran ini, dalam pandangan Ida, salah satu TAPD Kabupaten Bondowoso menuturkan merupakan anggaran penguatan sistem, administrasi dan kearsipan dalam menyokong program pelayanan dasar. Lengkapnya, ia mengatakan,

Sebenarnya tidak banyak memiliki hubungan pada penelitian yang bapak lakukan. Sebab anggaran itu kan sifatnya sebagai penguatan sistem, lingkungan dan pemerintahan saja. Jika pun, tidak memiliki kaitan pada keberpihakan pengembangan ekonomi. Apalagi programnya kan lebih banyak pada pengadaan barang dan jasa yang sifatnya melengkapi program. Paling-paling yang ada hubungannya ya kecil, diantaranya penguatan sistem UMKM dan koperasi, dan penanaman modal. Itu pun masih tidak dapat begitu banyak berdampak. Sebab selain kecil kan penggunaan hanya untuk pengendalian dan penguatan modal pemerintah saja.<sup>225</sup>

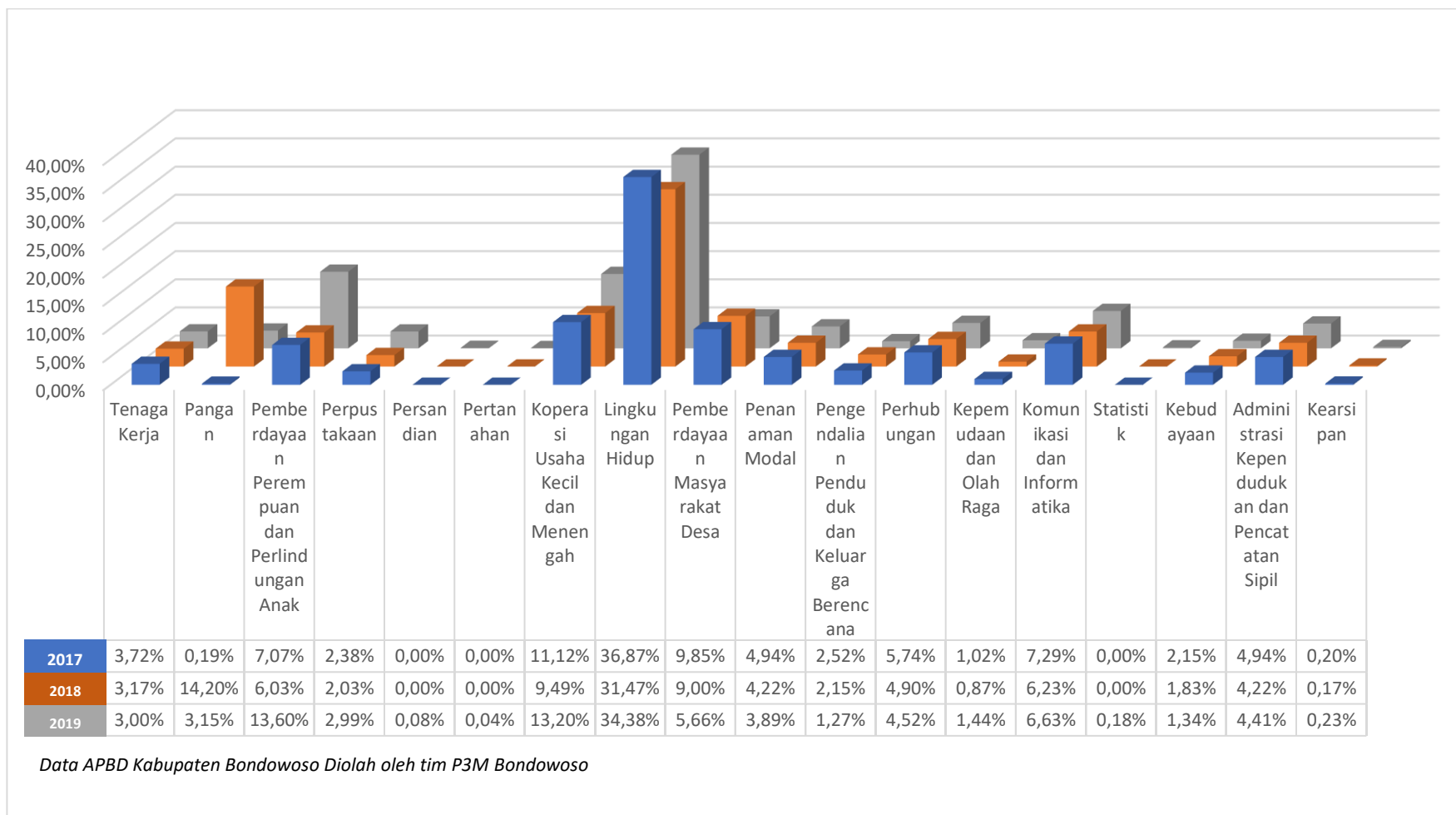
Untuk melihat lengkapnya pada postur ini, penulis mengambil data yang sudah diolah tim anggaran sebagaimana berikut;

---

<sup>224</sup> Wawancara, A. Mansur (DPRD Komisi II Kabupaten Bondowos) Tanggal; 12/11/2020

<sup>225</sup> Wawancara, Bapeda (Bapeda Kabupaten Bondowos) Tanggal; 12/11/2020

**Gambar 4.17 APBD Urusan Wajib Bukan Pelayanan Dasar**



Berdasarkan Gambar di atas, sektor yang paling mendominasi adalah urusan lingkungan hidup. Rata-rata dominasinya lebih dari sepertiga anggaran setiap tahun. Walaupun nampak ada pengurangan pada tiga tahun terakhir ini, tetapi pengurangan dominasinya masih sepertiga lebih, Di urusan yang lain, rata-ratanya hanya berkisar 3% hingga 4%. Di tiga tahun terakhir, ada beberapa sektor yang mengalami peningkatan anggaran yang signifikan selalu tahun-tahun tertentu saja. Akan tetapi tahun berikutnya nampak malah menurun drastis. Misalnya sektor pangan, mengalami kenaikan tahun 2018 hingga mencapai 14,20%. Hal tersebut merupakan peningkatan yang signifikan, sebab sebelumnya hanya memiliki persentase 0,19%. Akan tetapi peningkatan tersebut tidak berjalan lama. Tahun 2019, urusan ini malah hanya mendapatkan 3,15%.

Begitupun yang terjadi pada urusan perberdayaan perempuan dan perlindungan anak. Pada tahun 2017 memiliki persentase 7,07%, dan mengalami penurunan pada tahun 2018 menjadi 6,03%. Tahun selanjutnya, pada tahun 2019, urusan kemudian persentasenya meningkat dua kali lipat menjadi 13,60%. Flaktuasi pada urusan ini ternyata senda dengan flaktuasi yang terjadi pada urusan Usaha kecil dan Menengah.<sup>226</sup> Namun bertapun

---

<sup>226</sup> *Dokumentasi*, Hasil Kajian APBD Kabupaten Bondowoso yang diadakan oleh kerja sama Bappeda dan P3M Tahun 2018-2019

fluktuasi yang terjadi, dampak diakui tidak begitu besar dalam upaya keberpihakan pada sektor ekonomi masyarakat.

Pembacaan pada yang demikian ini tentu bukan berarti tidak memiliki relevansi pada proses pengembangan sektor ekonomi potensial masyarakat. Di beberapa sisi, jika ditela'ah lebih mendalam sebenarnya masih ada hubungan yang lumayan berarti. Misalnya disektor pangan tentu, masih bisa dihubungkan dengan ketersediaan pangan masyarakat. Begitupun UMKM dan koperasi, penamaan modal, tentu masih berkaitan dengan dukungan upaya pengembangan ekonomi masyarakat. Walaupun tidak begitu kuat, namun keberadaannya sebagai dukungan pada pelayanan dasar merupakan hal tidak dapat dinafikan.

Hal ini sebagaimana diungkapkan diungkapkan oleh Farida. Ia menjelaskan bahwa anggaran untuk urusan wajib yang bukan pelayanan dasar guna menguatkan sektor ekonomi secara langsung. Sifatnya hanyalah pendukung kerja dan mempermudah. Makanya anggaran pada sektor ini juga tidak begitu tinggi. Ia mengatakan,

dalam hal pengembangan ekonomi sifatnya hanya sebagai penguatan dan pengendalian program saja. Misalnya, yang berhubungan dengan koperasi dan UMKM, ya hanya sebagai mempermudah akses perijinan dan pendataan saja. Jadi sifatnya hanya pendukung program utama. Secara keseluruhan, malah untuk penelitian bapak, lebih baik menfokuskan pada belanja

pilihan. Isinya tentu masalah-masalah yang berkaitan dengan proses pengembangan ekonomi dan semacamnya.<sup>227</sup>

Adapun terkait fluktuasi yang terjadi pada urusan pilihan, nampaknya memang benar adanya. Beberapa sektor yang masuk dalam belanja urusan pilihan, sangat berkaitan dengan pengembangan ekonomi potensial masyarakat. Beberapa diantara yang ada dalam data dokumentasi mengisyaratkan ada lima sektor pilihan program pengembangan. Kelimanya adalah perindustrian, perdagangan, pertanian, pariwisata, pariwisata serta kelautan dan perikanan. Kelima postur ini dianggap paling penting dari postur urusan yang lain sebab berkaitan dengan proses pengembangan ekonomi masyarakat sebagaimana diangkat dalam tema besar penelitian ini.

Walaupun jumlah tidak setinggi urusan wajib pelayanan dasar, namun pembacaan APBD dalam hal ini lebih spesifik untuk dapat memperinci skala keberpihakan potensial ekonomi masyarakat. Artinya, paparan data ini akan sangat berfungsi besar untuk mengukur sektor pengembangan ekonomi masyarakat dilakukan. Hal demikian sebagaimana yang diungkapkan oleh Wiratmo Mulyanto, ungkapnya,

Kalau melakukan pembacaan pengembangan ekonomi dalam postur urusan APBD, tentu tidak tercatat secara konkrit. Sebab tidak ada postur ekonomi. Namun, sebenarnya pada sisi tertentu dapat dipakai untuk membaca sisi skala keberpihakan pada sektor yang paling dikuatkan dalam melakukan pengembangan ekonomi.

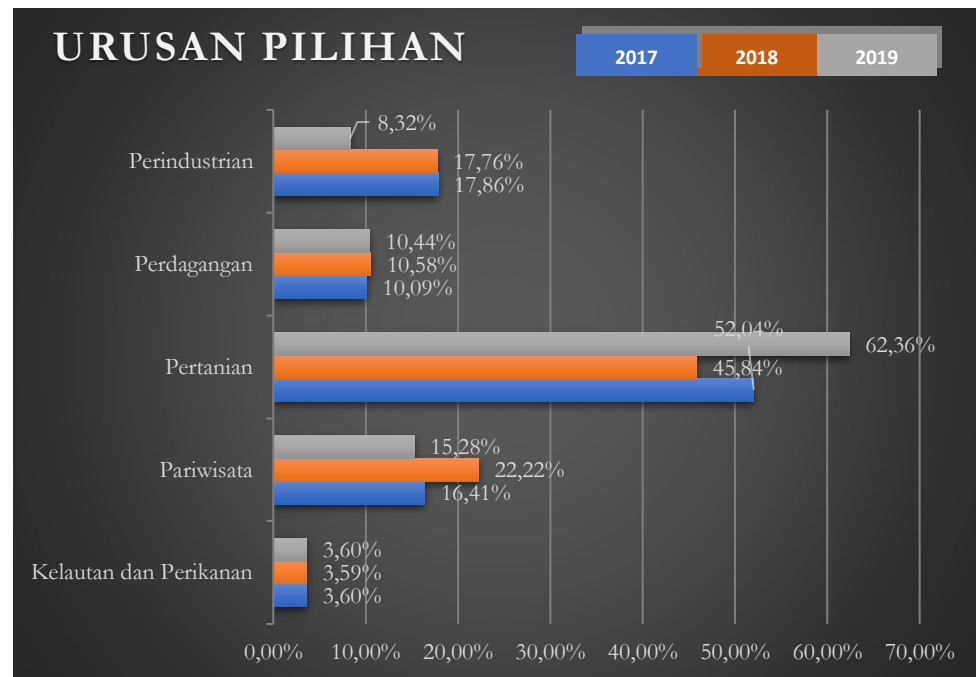
---

<sup>227</sup> *Wawancara*, Farida (Ketua Bapeda Kabupaten Bondwoso) Tanggal 12/11/2020

Salah satu diantaranya adalah dengan melihat kebijakan dalam hal belanja urusan pilihan. Seluruh belanja tentu erat kaitanya dengan program pengembangan ekonomi. Misalnya ada pertanian, pariwisata, perdagangan dan semacamnya, dapat dilihat di data tersebut.<sup>228</sup>

Dari postur realisasi urusan tiga tahun terakhir, penulis juga mengolah kembali data yang diberikan Bappeda sebagaimana berikut ini,

**Gambar 4.18 APBD Urusan Pilihan**



Apa yang tergambar dalam gambar di atas, cukup begitu jelas bahwa pendomisian anggaran yang sangat signifikan pada urusan pilihan adalah sektor pertanian. Pada urusan pertanian persentasinya mencapai separuh lebih dari total anggaran dalam urusan ini. Meskipun pernah turun

<sup>228</sup> *Wawancara*, Wiratmo Mulyanto (Ketua Badan Penyelenggaran Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Bondwoso) Tanggal 21/10/2020



secara menanjak pada tahun 2018, tetapi pada tahun 2019 kembali mengalami peningkatan yang signifikan yakni mencapai 62,36%.<sup>229</sup>

Alasan yang cukup mendasar dari fluktuasi yang terjadi tentu adalah skala kebermanfaatannya dan populasi yang menerima manfaat. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh Mansur, Ia menjelaskan tinggkat dominasi tingginya fluktuasi anggaran pada bidang pertanian dan pariwisata tentu karena pertimbangan kebermanfaatannya. Lengkapnya

Bondowoso itu kaya akan alamnya. Hampir semua tanah itu subur. Ini tentu potensi besar. Kandungan tanahnya diuntungkan karena berdekatan dengan pegunungan ijen. Ini bedanya dengan daerah dek. Makanya sebagian besar petani. Mayoritas petani. Muhal jika anggaran tidak dihabiskan disektor pertanian. Selain itu, regional brutonya, juga kan dari petanil. Jadi maklum, paling tinggi. Kalau masalah pariwisata itu kan baru-baru empat atau tiga tahun terakhir yang mulai digalakkan. Itu pun kan sebenarnya juga ada hubungannya dengan bagus alamnya Bondowoso. Seluruh pariwisata Bondowoso, semua berbasis alam. Sama dengan pertanian. Jadi kalau saya pikir-pikir ya. Fluktuasi anggaran dalam belanja perurusan ini karena skala kebermanfaatannya dan luasnya cakupan ekonomi masyarakat dan juga pada pendapatan anggaran pemerintah sendiri.<sup>230</sup>

Berdasarkan paparan di atas, telah jelas disimpulkan bahwa keperpihakan kebijakan anggaran pemerintah daerah kabupaten Bondowoso itu dilakukan atas dasar pertimbangan skala cakupan dan kuat utilitarianitas dampak kebijakan. Skala cakupan yang dimaksud adalah tingkat keikutsertaan masyarakat penerima progam. Sedangkan skala

---

<sup>229</sup> *Dokumentasi*, Hasil Kajian APBD Kabupaten Bondowoso yang diadakan oleh kerja sama Bappeda dan P3M Tahun 2018-2019

<sup>230</sup> *Wawancara*, A. Mansur (DPRD Sekretaris Komisi II Kabupaten Bondowoso) Tanggal 22/11/2020

tingkat utilitarianitas adalah pertimbangan manfaat pada pemberdayaan potensi ekonomi yang ada dan potensi besar sumbangi pada tingkat PAD sendiri.

Adapun terkait dengan urusan penunjang, nampak sama sekali bukan merupakan urusan yang begitu penting dalam pengembangan ekonomi masyarakat. Apalagi beberapa postur yang ada di dalamnya, didominasi oleh program yang tidak ada kaitanya dengan instrumen pengembangan rencana pengembangan ekonomi masyarakat. Walaupun tidak begitu signifikan sebagai kebijakan strategi anggaran dalam proses pengembangan ekonomi, namun penting untuk mengkaji setiap posturnya terlebih dahulu.

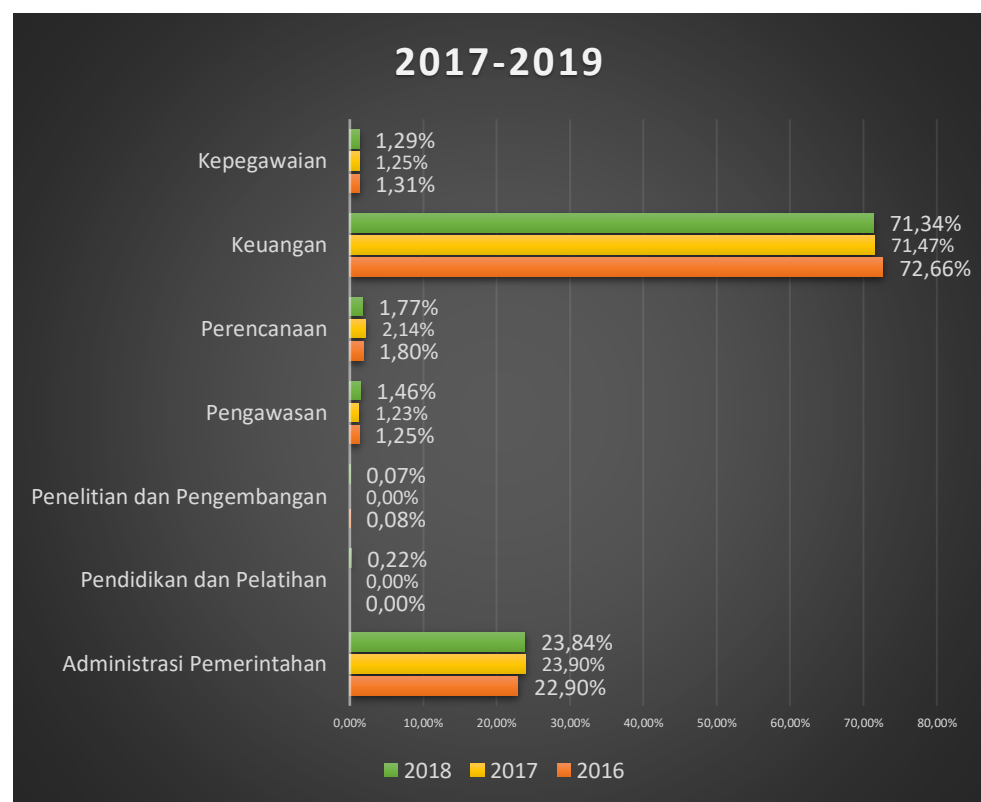
Andi Hermanto menjelaskan terkait dimana program yang dapat bepeluang menjadi bagian dari usaha keberpihakan pada ekonomi masyarakat. Ia menuatarakan ada tujuh urasan yang masuk dalam urusan penunjang. Dari ketujuh urusan tersebut, yang ada dapat dijadikan instrumen kebijakan pengembangan ekonomi masyarakat adalah pengembangan ekonomi diantaranya, penelitian dan pengembangan serta program perencanaan. Dua program ini dapat difokuskan pada proses pengautan kebijakan dan program pengembangan ekonomi masyakat.<sup>231</sup>

---

<sup>231</sup> *Wawancara*, Andi Hermanto (DPRD Ketua Komisi II Kabupaten Bondwoso) Tanggal 22/10/2020

Berdasarkan penjelasan ini, penulis mencoba mengkroscek data dokumentasi terkait dengan anggaran urusan penunjangnya. Diambil dari dokumentasi kajian Bapedda dan P3M Bondowoso, didapatkan sebagaimana berikut ini,

**Gambar 4.19 APBD Urusan Penunjang**



Berdasarkan data di atas, dapat dijelaskan bahwa urusan yang paling banyak mendominasi adalah urusan keuangan. Walaupun setiap tahunnya mengalami penurunan persentase. Akan tetapi secara akumulasi tetap merupakan urusan yang paling mendominasi. Lebih dari 72% APBD dalam urusan penunjang berada pada sektor ini. Sedangkan postur yang

disebutkan oleh ketua DPRD Komisi II, tidak sama sekali menguat dari data tiga tahun realisasi APBD dalam urusan ini.

## H. Temuan Penelitian

Pada pembahasan temuan penelitian ini, sebenarnya lebih mengarah pada pembacaan teoretis, artinya pembahasan yang sifatnya *grouded* teori. penjelasannya sebenarnya sudah memadukan paparan dan teori, yang dalam hal ini adalah *maqhosidus syari'ah*. Tujuan fokus masih butuh dipaparkan selain karena didasarkan padoman karya ilmiah yang berlaku, juga berfungsi sebagai mengklasifikasian guna mempermudah kajian pembahasan pada bab berikutnya. Oleh karena itu, paparan ketiga ini akan disubkan sesuai dengan temuan dan sub teoreritik *maqosidus syari'ah*.

Adapun beberapa sub bahasan yang akan dibahas tentu adalah sudut pandang pertimbangan hirarkis kebijakan anggaran pemerintah daerah Bondowoso. Jadi analisis akan mengkaji secara global pertimbangan bentuk kebutuhan dan kebermanfaatan sebagaimana yang umum dibahas dalam bab kajian teori sebelumnya. Pembahasan keduanya tentu akan diklasifikasikan mengangkat beberapa temuan fundamental yang juga digambarkan pada fokus sebelumnya.

- a. Keberpihakan Kebijakan Program Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso dalam Pengembangan Ekonomi Potensial Masyarakat perspektif *Maqosidus Syari'ah*

- 1) Adapun gambaran Umum Penyusunan Kebijakan Program Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso dalam Pengembangan Ekonomi Potensial masyarakat adalah sebagai berikut
  - a) Penyusunan kebijakan program yang dilakukan didasarkan pada tiga tahap yakni penentuan isu strategis, perumusan desain kebijakan dan penetapan program
  - b) Penyusunan isu strategis dilakukan dengan pertimbangan hirarkis kebijakan politik, objektif dan pertimbangan partisipatis terpadu pada kondisi riil perkembangan ekonomi masyarakat
  - c) Desain Kebijakan dilakukan dengan memprediksikan dampak kebijakan, menyusun dasar aturan dan mempertimbangan pembiayaan program
  - d) Proses penetapan dilakukan dengan mengembangkan hasil kajian desain kebijakan, memastikan adanya dukungan seluruh pihak, legalisasi kebijakan, dan penetapan pelaksana secara konstitusional
  - e) Perubahan kebijakan mempertimbangan perkembangan tujuan pelaksanaan, potensi dan situasi darurat
  - f) Kebijakan Program yang dicanangkan bertujuan pada meningkatkan kemandirian ekonomi
  - g) Program kebijakan dilakukan melalui sektor unggulan dan menggerakkan ekonomi kerakyatan

- h) Pembiayaan dan Pelaksanaan program secara hirariky mempertimbangkan fasilitas infrastruktur ekonomi, penguatan kesejahteraan masyarakat dan penguatan daya saing ekonomi
  - i) Kebijakan progam didominasi oleh OPD PUPR dengan progam penguatan infrastruktur ekonomi
- 2) Adapun Keberpihakan Kebijakan Program Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso dalam Pengembangan Ekonomi Potensial masyarakat perspektif *Maqosidus Syari'ah* adalah sebagai berikut;
- a) Pembiayaan dan Pelaksana program didominasi oleh dinas PUPR
  - b) Tingkat kebutuhan keberpihakan kebijakan program yang dilakukan dengan berdasar pada kondisi kahar yang menyebabka tujuan terhambat dan potensi produk unggulan biosphare
  - c) Cakupan pencapaian tujuan keberpihakan kebijakan program yang dilakukan adalah pengembangan penguatan infrastruktur guna mendukung pengembangan ekonomi berkualitas
  - d) Cakupan Pelaksana keberpihakan kebijakan program dilakukan dengan menghubungkan tugas OPD dan cakupan sasaran yang diharapkan
  - e) Tingkat utilitarinitas dipertimbangkan dengan melakukan diagnosis tingkat kuantitas kelompok pelaku ekonomi paling potensial

**b. Keberpihakan Kebijakan Anggaran Belanja dan Pendapatan Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso dalam Pengembangan Ekonomi Potensial Masyarakat perspektif *Maqosidus Syari'ah***

1) Adapun Kebijakan Anggaran Belanja dan Pendapatan Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso dalam Pengembangan Ekonomi Potensial adalah sebagaimana berikut ini:

- a) Pendapatan Daerah yang didominasi oleh dana perimbangan membuat kebijakan RAPD memiliki ketergantungan tinggi pada kebijakan anggaran pusat
- b) Belanja daerah didominasi oleh anggaran belanja tidak langsung, sehingga kebijakan RAPD terlihat didominasi oleh pembiayaan yang sifatnya tidak langsung dapat dirasakan
- c) Belanja langsung didominasi oleh pembelian jasa dan barang, memperlihatkan dominasi pembiayaan pembelian aset lebih besar dari pada pembiayaan SDM dan Program usaha yang langsung dapat dirasakan
- d) Pada bacaan perfungsi, APBD banyak didominasi oleh anggaran untuk urusan pelayanan umum dan pendidikan
- e) Sedangkan dalam pembacaan perurusan, secara hirarki didominasi oleh urusan wajib pelayanan dasar dengan

prioritas pendidikan, pelayanan penunjang dengan prioritas penunjang keuangan, urusan wajib bukan pelayanan dasar dengan prioritas lingkungan hidup dan urusan pilihan dengan prioritas pertanian

2) Adapun bentuk Keberpihakan Kebijakan Anggaran Belanja dan Pendapatan Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso dalam Pengembangan Ekonomi Potensial Masyarakat perspektif *Maqosidus Syari'ah* adalah sebagaimana berikut ini

- a) Pertimbangan tujuan syara' dilakukan dengan mengoptimalkan DAU dan DAK sehingga penyusunannya lebih banyak didasarkan dengan dasar pertimbangan kualitas dana perimbangan
- b) Pertimbangan dharuriyat, dan skala universalitas kebermanfaatn keberpihakan kebijakan APBD dalam pengembangan ekonomi potensial masyarakat terlihat pada urusan pilihan
- c) Lingkup pencapaian tujuan dan Pertimbangan pihak pelaksana keberpihakan kebijakan APBD dalam pengembangan ekonomi potensial masyarakat dilakukan dengan lebih banyak dilakukan dengan pemberian bantuan keuangan dan belanja pegawai langsung



## **BAB V**

### **PEMBAHASAN TEMUAN**

Pembahasan temuan ini adalah penjelasan terkait temuan yang dikaji secara teoretis. Penjelasan akan mengurai masing-masing temuan yang telah disusun di awal. Sehingga, seluruh penjelan akan dibahas dalam pengelompokan temuan pada masing-masing fokus penelitian. Namun, disebabkan tema besar yang diangkat adalah keberpihakan kebijakan dalam sudut pandang *maqosidus syar'ah*, maka proses pembahasan akan banyak menjelaskan banyak hubungan teroretik kebijakan di masing-masing fokus pada sub teoretis kebijakan dan *maqosid syari'ah*. Pembahasan seperti demikian inilah yang pada akhir penjelasan akan dikonklusikan sebagai dasar penyusunan konsep keberpihakan kebijakan anggaran dalam perspektif *maqosid syari'ah*.

#### **A. Keberpihakan Kebijakan Program Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso dalam Pengembangan Ekonomi Potensial Masyarakat perspektif *Maqosidus Syari'ah***

Pada pembahasan akan menyoroti tentang penyusunan dan konten kebijakan program pengembangan ekonomi potensial masyarakat kabupaten Bondowoso. Kemudian selanjutnya beberapa temuan di dalamnya akan dikaji secara rinci dalam perspektif *maqosidus syari'ah*. Jadi dalam fokus ini akan diklasifikasi

menjadi dua sub fokus, yakni gambaran umum keberpihakan kebijakan program dan tinjauan *maqosidus syari'ah* pada temuan yang ada.

#### 1. Keberpihakan Kebijakan Program Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso dalam Pengembangan Ekonomi Potensial Masyarakat

Untuk menganalisa keberpihakan kebijakan, tentu yang perlu dibahas adalah keberpihakan dalam proses penyusunan hingga program yang telah ditetapkan. Sehingga, dalam rangka menemukan beberapa pola keberpihakan dalam kebijakan anggaran program penting memperinci proses penyusunan kebijakan dan konten pengembangan ekonomi potensial masyarakat. Secara teoretis, kedua hal yang dimaksudkan disini sebenarnya didasarkan pada beberapa kerangka umum penyusunan dan penetapan kebijakan. Proses penyusunan kebijakan akan mempersoalkan proses dan pendekatan penetapan kebijakan. Sedangkan konten kebijakan, ruang lingkup keberpihakan kebijakan program yang dicanangkan.

##### a) Penyusunan dan Pendekatan Keberpihakan Kebijakan Anggaran Program Pada Pengembangan Potensial Ekonomi Masyarakat

Sebenarnya penetapan kebijakan publik merupakan pengembangan *teori decision making process*. Pengagasnya tentu semua *mafhum* yakni Herbert A. Simon. Proses dasarnya ada tiga yakni *Intellegence, design*, dan

*choice*.<sup>232</sup> Ketiganya kemudian dikembangkan oleh beberapa pakar selanjutnya, seperti Birkland, James E. Anderson, Thomas Dye hingga Dunn. Tentu beberapa akan berbeda dalam mengembangkannya, namun memiliki kesamaan. Untuk mempersingkat penjelasannya, penulis mencoba membuat tabel kerangka teoretis penyusunan kebijakan lintas perspektif di bawah ini;

**Tabel 5.1 Framework Kebijakan Program Lintas Perspektif**

Teori	<i>Intelligence</i>	<i>Design</i>	<i>Choice</i>
<b>Birkland's Model</b>	<i>Issue Emergency</i>	<i>Agenda Setting</i>	<i>Alternative Selection- Enactment</i>
<b>Anderson's Model</b>	<i>Problems</i>	<i>Agendas, and Formulation</i>	<i>Policy Adoption, Budgeting dan Public Policy</i>
<b>Dye's Model</b>	<i>Problem Identification</i>	<i>Agenda Setting- Policy Formulation</i>	<i>Policy Legitimation</i>
<b>Dunn' Analysis Model</b>	<i>Structuring Problem</i>	<i>Forecasting dan Prescripting</i>	<i>Adoption Preferred Policies</i>

Tabel di atas menunjukkan adanya bahwa beberapa tokoh sebenarnya menyusun proses penetapan kebijakan dengan dasar yang sama. Issue Emergency dalam ide Birkland's Model<sup>233</sup> tentu secara umum sama dengan pendapat model lain, senada pada pemahaman bahwa kebijakan

<sup>232</sup> *Intelligence* yang dimaksud dalam model di atas adalah upaya memahami problem yang membutuhkan kebijakan. *Design* adalah menyusun beberapa alternatif-alternatif yang dapat dijadikan opsi pengambilan keputusan. Sedangkan *choice* adalah pemilihan alternatif yang akan dijadikan kebijakan. Herbert A. Simon, *The New Science of Management Decision* (New York: Stratford Press, Inc., 1960).<sup>2</sup>

<sup>233</sup> Thomas A. Birkland, *An Introduction to The Policy Process : Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making* (New York: Taylor & Francis, 2011). 26

membutuhkan intelegensia dalam diagnosis masalah. Begitupun pada tahapan *design*, seluruh tokoh sebenarnya mengembangkan senada. Pada proses *design*, apapun konsep yang dibuat tentu merupakan proses pemaduan *forecastingnya*,<sup>234</sup> mempertimbangkan setting masalah yang terjadi<sup>235</sup> dan upaya melakukan formulasi pilihan-pilihan kebijakan.<sup>236</sup> Kemudian setelah dua proses ini dilakukan, dilanjutkan dengan proses *choice*. Secara keseluruhan beberapa pakar senada yakni sama mejelaskan bahwa yang demikian merupakan proses penyusunan program prioritas. Hanya Anderson yang sekaligus menambahkan proses *budgeting* dalam tahap ini.<sup>237</sup>

Berpijak pada kesamaan teoreti di atas inilah, beberapa temuan akan diperinci dalam sub langkah pemutusan kebijakan program pemerintah daerah kabupaten bondowoso akan dibahas secara terperinci. *Pertama*, proses *intelegensia*. Pada tahap ini tentu pembahasan akan memeperinci proses diagnosis masalah atau proses perumusan *issues emergency*. Berdasarkan temuan yang ada, pada tahap ini perencanaan penyusunan kebijakan dilakukan dengan pembacaan pada hirarki kebijakan politik dan pembacaan kondisi ekonomi riil masyarakat. Pada dua hal ini, ruang lingkup

---

<sup>234</sup> William N. Dunn, *Public Policy Analysis* (New York: Taylor & Francis, 2018). 119

<sup>235</sup> Thomas Dye, *Understanding Public Policy* (United States: Pearson Education, Inc., 2013). 34

<sup>236</sup> James E. Anderson, *Public Policymaking* (New York: Cengage Learning, 2010). 79

<sup>237</sup> Anderson. 157

intelegensia keberpihakan pengembangan ekonomi potensial dikembangkan secara terpadu.

Sebelum membahas ketiganya, perlu dipahami terlebih dahulu bahwa konsep isu atau masalah perbedaan dari beberapa pakar kebijakan publik. Dunn misalnya lebih mekonseptualisasikan masalah sebagai hal yang perlu diperbaiki atau masalah yang membuat krisis kondisi. Walaupun ia menyadari bahwa masalah sebenarnya adalah proses lemah dalam menggapai tujuan, namun dalam definisinya tentang masalah nampaknya dianggap sebagai komponen-komponen krisis yang dirasakan oleh masyarakat.<sup>238</sup>

Penjelasan Dunn hal ini, tentu berdampak pada pembacaan praksis berbeda dalam penyusunan kebijakan pemerintah daerah. Praksis dari gagasan Dunn, proses intelegensia dilakukan dengan cara melibatkan masyarakat dalam proses diagnosis masalah yang penting untuk diatasi. Hal ini yang nampak juga dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Bondowoso dalam mengupayakan keberpihakan kebijakan pada potensi ekonomi masyarakat. Jadi dalam tahap ini penglibatan DPRD, dan masyarakat umum dalam Musrembang tentu merupakan upaya konkrit yang dilakukan sebagai

---

<sup>238</sup> Dunn, *Public Policy Analysis*. 8

proses intelegensia. Secara garis besar ruang lingkupnya dalam proses ini adalah diagnosis problema masalah ekonomi riil masyarakat.

Berbeda dengan Dye, Ia menjelaskan bahwa problem yang dimaksud dalam proses *expressing demands for government action*.<sup>239</sup> Artinya berkaitan dengan peran dan tujuan pemerintah sendiri dalam penyusunannya. Tentunya pada konteks penelitian ini, adalah tujuan pengembangan ekonomi potensial masyarakat. Proses konkrit yang dijalankan pada tahap ini adalah pembecaan pada politik kebijakan secara hirarkis. Pada tahap ini inilah proses diagnosis atau *issue emergency* dalam ruang lingkup kebijakan politik.

Kebijakan hirarki yang dimaksud adalah proses memahami peran kebijakan pemerintah daerah sebagai sub dari pemerintah pusat dan sub strategi tahunan yang secara kontinuetas dan formal perlu terus dijalankan. Pada peran sub pemerintahan tentu secara formal prioritas yang dirumuskan oleh pemerintah daerah merupakan sub kebijakan lokal turunan dari pemerintah pusat. Sehingga pemaknaan akan isu stretegis yang digambarkan dalam kebijakan pemeritah pusat, perlu terus ada dan juga menjadi prioritas kebijakan programnya.

---

<sup>239</sup> Dye, *Understanding Public Policy*. 34

Salah satu contoh dalam hal ini, adalah keterkaitan prioritas program yang dicanangkan pemerintah pusat hingga propinsi. Misalnya, prioritas program kabupaten Bondowoso tentang Pembangunan Ekonomi melalui Peningkatan Nilai Tambah Sektor Unggulan Ekonomi Lokal serta Kesempatan Kerja, juga terdapat dalam kebijakan pusat dengan redaksi, Nilai Tambah Ekonomi dan Kesempatan Kerja. Sedangkan dalam kebijakan pemerintah propinsi adalah Pembangunan Ekonomi Kerakyatan Melalui Peningkatan Nilai Tambah Ekonomi dan Pariwisata, Kualitas Ketenagakerjaan Serta Perluasan Kesempatan Kerja.<sup>240</sup>

*Kedua*, proses *design*. Banyak pakar menyebut proses ini sebagai *agenda setting* dan *formula setting*. Beberapa tokoh yang menggunakan istilah ini adalah Birkland, Anderson, dan Dye. Sedangkan Dunn menambahkan konstruksi langkahnya adalah proses *forecasting* dan *prescripting* (baca; Tabel 5.1 tentang model perumusan lintas perspektif). Dalam hal ini dilakukan oleh beberapa lembaga yang bergabung dalam Tim Perumus Anggaran yang terdiri dari DPRD Komusi II, DPKAD, Bappeda dan lain sebagainya. Seluruh pihak yang terlibat bertanggung jawab merumuskan program kerja tahunan pemerintah daerah, termasuk di dalam kebijakan yang berpihak pada ekonomi potensial masyarakat.

---

<sup>240</sup> Tim Penyusun, *Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2020* (Bondowoso: Bappeda, 2020). 365.

Berdasar beberapa pertanyaan dalam temuan yang dikumpulkan, proses *design* dilakukan dalam ruang lingkup kajian aturan dan ilmiah. Ruang lingkup ilmiah ini yang dimaksud adalah perumusan dan pengukuran program sasaran dengan mempertimbangkan kajian keilmuan terpadu. Bukti konkrit dari hal demikian, adanya kajian khusus yang dilakukan oleh tim profesional dalam mengevaluasi dan meramalkan dampak dari pilihan kebijakan yang akan dilakukan.

Sedangkan dalam ruang lingkup pembacaan pada aturan tentu yang dimaksud adalah pembacaan pada dasar nilai, aturan dan berbagai macam yang dapat dijadikan dasar program. Pada aspek ini sebenarnya sama dengan apa yang diungkapkan oleh Dunn sebagai proses *forecasting* dan *prescripting*. Sebagaimana yang dijelaskannya,

*Forecasting helps examine plausible, potential, and normatively valued futures; estimate the consequences of existing and proposed policies; specify probable future constraints on the achievement of objectives; and estimate the political feasibility (support and opposition) of different options.*<sup>241</sup>

Terkait hal di atas, tentu merupakan pertimbangan multi pengetahuan yang dilakukan guna mempertimbangkan keberpihakan. Tentunya yang dimaksud adalah sejumlah kajian ilmiah tentang evaluasi, prediksi dan mempertimbangkan *nilai*, *norms* dan *laws* rasional yang dapat dijadikan pertimbangan keberpihakan kebijakan. Sedangkan *prescripting*, Dun

---

<sup>241</sup> Dunn, *Public Policy Analysis*. 59



menyebut sebagai *methods for prescribing preferred policy alternatives yield policy-relevant knowledge about the benefits and costs*.<sup>242</sup> Pada aspek ini, proses *agenda setting* keberpihakan kebijakan mempertimbangkan analisis pembiayaan dan keuntungan gapaian tujuan.

Secara teoretis *prescribing* ini juga disebut sebagai diagnosis kondisi financial dan pilihan kegiatan yang akan dilakukan. Prosesnya berkaitan dengan aturan dan kondisi pendapatan yang ada. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh Bénassy, Dkk. Mereka menjelaskan masalah kebijakan program juga berhubungan dengan masalah fiscal. Lengkapnya, ia mengatakan, *It also suggests that the central fiscal policy problem consists in determining the level and nature of public expenditures, more than its financing method*.<sup>243</sup> Konkritnya, tim perumus kebijakan merumuskan pembiayaan anggaran pada kondisi financial makro ekonomi masyarakat kabupaten Bondowoso.

Ketiga, proses *choice*. Herbert A. Simon begitu sederhana menggambarkan proses ini dengan menyebutnya sebagai *a course of action for executing the policy*.<sup>244</sup> Namun memang proses ketiga ini cukup sederhana, apabila kedua proses yang di atas telah dilakukan.

---

<sup>242</sup> Dunn. 55-56

<sup>243</sup> Agnès Bénassy-Quéré dkk., *Economic Policy: Theory and Practice*, 1st edition (New York: Oxford University Press, 2010). 152-53

<sup>244</sup> Simon, *The New Science of Management Decision*. 4

Keberpihakan ekonomi pada tahap ini tentu didasarkan pada beberapa dasar ruang lingkup yang senada dengan apa yang dilakukan pada proses design. Hanya saja pada tahap ini, perumusan program perlu mempertimbangkan beberapa strategi penetapan yang baik. Untuk itu, Dye mengusulkan beberapa langkah yakni *selecting a proposal, developing political support, enacting it into law* dan *deciding on its constitutionality*.<sup>245</sup>

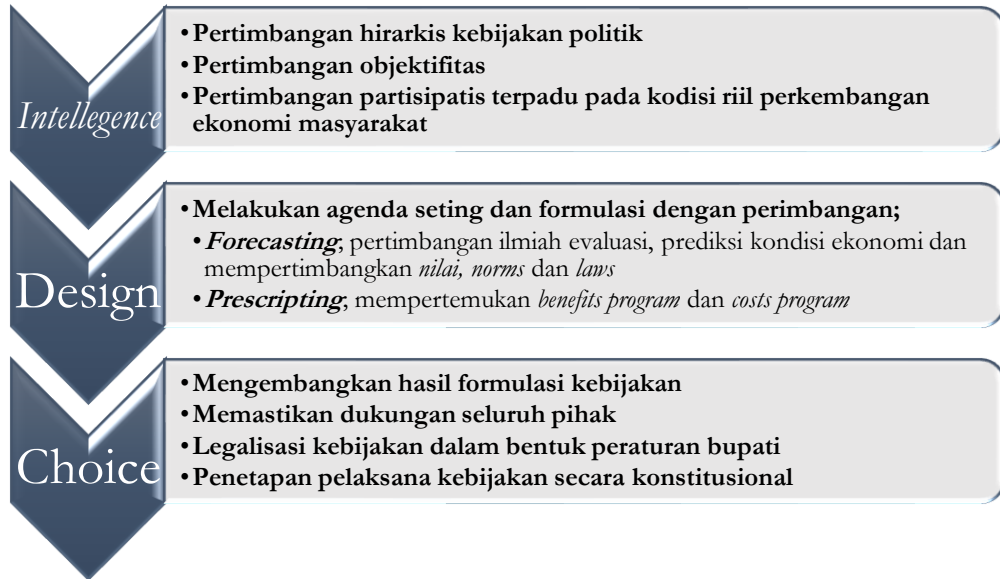
Pada konteks keberpihakan program, *selecting a proposal* dapat disنادakan dengan proses pemilihan prioritas program tentu dengan pertimbangan perumusan yang dilakukan pada tahapan *design*. *Developing political support*, dapat disنادakan dengan proses memastikan kebijakan yang disyahkan dan menadapat dukungan dari sejumlah pihak. *Enacting it into law*, dapat diartikan proses *legal drafting* berupa peraturan bupati. Sedangkan *deciding on its constitutionality*, dapat diartikan sebagai penetapan pelaksana aturan. Dalam hal keberpihakan misalnya meliputi kebijakan OPD pelaksana program.

Untuk mempermudah, penulis menyusun kerangan pejelasananya sebagaimana berikut;

---

<sup>245</sup> Dye, *Understandixng Public Policy*. 34

**Gambar 5.1 Framework Penyusunan Keberpihakan Kebijakan Program Pengembangan Ekonomi Potensial Masyarakat**



Berdasarkan pembacaan teroris di atas, dapat disimpulkan bahwa keberpihakan kebijakan program dalam tahap penyusunan kebijakan dilakukan dengan didasarkan pada pertimbangan hirarkis kebijakan politik, objektif dan pertimbangan partisipatis terpadu pada kondisi riil perkembangan ekonomi masyarakat. Hasil dari pertimbangan ini yang kemudian secara komprehensif dikelola dengan melakukan *forecasting* dan *prescripting*. Tujuannya tentu guna membuat *agenda seting* kebijakan yang berpihak pada sektor ekonomi. Setelah dua proses ini selesai baru selanjutnya proses pemilihan, penetapan dan legitimasi kebijakan program.

b) Konten Keberpihakan Kebijakan Anggaran Program Pada Pengembangan Potensial Ekonomi Masyarakat

Pembahasan sub kedua dari temuan umum kebijakan ini menfokuskan pada beberapa hal yang berkaitan dengan upaya kebijakan program sebagai strategi pengembangan ekonomi potensial masyarakat. Berdasarkan data analisis temuan kebijakan strategis keberpihakan nampaknya dilakukan atas dasar misi pembangunan kemandirian ekonomi melalui perkuatam sektor unggulan dan gerakan ekonomi kerakyatan. Tentu yang sesuai dengan rencana prioritas kerja pengembangan ekonomi pemerintah pusat. Sebagaimana dipahami bahwa prioritas dan sasaran kebijakan nasional pada tahun penelitian ini ditulis, memasukkan pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan.<sup>246</sup>

Sepintas dipahami dasar perumusan yang berkaitan di atas, kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah secara instruktif itu dilakukan dalam pendekatan sentralitas. Itu artinya, kebijakan dibuat didasarkan pada asumsi yang diungkapkan oleh Caporaso dan Levine. Keduanya menyatakan bahwa jika kebijakan didasarkan atas inisiasi pemerintahan maka secara rasional menganut paham yang ditawarkan oleh Max Weber. Dalil rasional dalam masalah ini tentu adalah kepercayaan pada hirarki objektifitas tertinggi. Negasi dari gagasan ini, tidak meniadakan kepentingan subjektifitas

---

<sup>246</sup> Tim Penyusun, *Rencana Kerja Jangka Menengah Nasional* (Jakarta: Bapennas, 2017).

ekonomi. Sehingga, secara umum menyetujui adanya intervensi kebijakan pada gerak ekonomi pasar.<sup>247</sup>

Namun jika ditela'ah lebih mendalam, pernyataan di atas tidak mutlak benar. Ada beberapa hal yang memungkinkan dasar rasional hirarki tidak dilakukan *an sich*. Sasaran dan prioritas kerja nasional, tidak secara penuh membatasi kebijakan daerah. Dalam kebijakan nasional, yang diharapkan adalah pertumbuhan ekonomi inklusif. Satrio, Dkk, menjelaskan bahwa ekonomi enklusif mengandung makna keterbukaan pertumbuhan di semua sektor.<sup>248</sup> Dengan kata lain, pertumbuhan ekonomi dilakukan dengan terus menginjeksi gerak seluruh sektor, baik sektor ekonomi kerakyatan dan sebagainya. Pada penjelasan ini, nampak kebijakan pemerintah daerah dalam mengembangkan ekonomi mandiri nampak juga ada proses *supporting* peningkatan seluruh industri masyarakat. Ini tentu bersenada dengan penjelasan Lenin. Ia mengatakan cara ini nampak mengarahkan kebijakan pada penguatannya kebijakan pada penguatan industri masyarakat.<sup>249</sup>

Dua penjelasan di atas ini mendorong pada satu kesimpulan bahwa kebijakan pemerintah daerah dalam arus desentralisasi sebagai satu indikator ekonomi berkembang bersifat liberalism. Pada satu sisi, terlihat menyepakati

---

<sup>247</sup> James A Caporaso dan David P Levine, *Teori-teori Ekonomi Politik.....* 27

<sup>248</sup> Muhamad Kanzu Satrio, Syamsul Amar, dan Hasdi Aimon, "Determinants of Inclusive Growth on the Inequality" (Third Padang International Conference On Economics Education, Economics, Business and Management, Accounting and Entrepreneurship (PICEEBA 2019), Atlantis Press, 2019), 689–99.

<sup>249</sup> V.I. Lenin, *Collected Works*, vol. 32 (Moscow: Progress Publishers, 1964). 196

adanya hirarki objektif yang menyepakati intervensi pemerintah. Namun di sisi lain, begitu terlihat sosialis bahkan juga kapital. Karena hal inilah, penulis melihat keberpihakan kebijakan pengembangan ekonomi potensial oleh pemerintah daerah dilakukan dengan *rasional intergrated*. Artinya, menyatukan aspek-aspek rasional konten kebijakan ekonomi.

Untuk melihat konsep kerja kebijakannya, tentu perlu lebih dalam lagi melakukan pembahasan temuan yang ada. Misi pengembangan ekonomi potensial dalam kebijakan yang dicanangkan bertujuan meningkatkan ekonomi yang tinggi dan berkualitas. Strategi yang dicanangkan dalam RPJMDnya dinyatakan, memiliki lima sasaran yakni pertumbuhan sektor unggulan, pemanfaatan potensi pariwisata, investasi daerah, usaha skala mikro dan kualitas infrastruktur penunjang ekonomi.

Pada aspek pertumbuhan sektor unggulan, dalam RKPDnya nampak pemerintah sadar bahwa potensi sumberdaya alam yang ada jika dikelola secara maksimal dapat memiliki nilai ekonomi guna peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini yang disadari sebagai sektor unggulan. Untuk itu perlu cara-cara kreatif dan inovatif dalam pengelolaannya. Dalam hal ini, strategi yang dikembangkan perlu menyadari peran dua pilar perkembangan ekonomi yaitu masyarakat, dunia usaha dan pemerintah.<sup>250</sup>

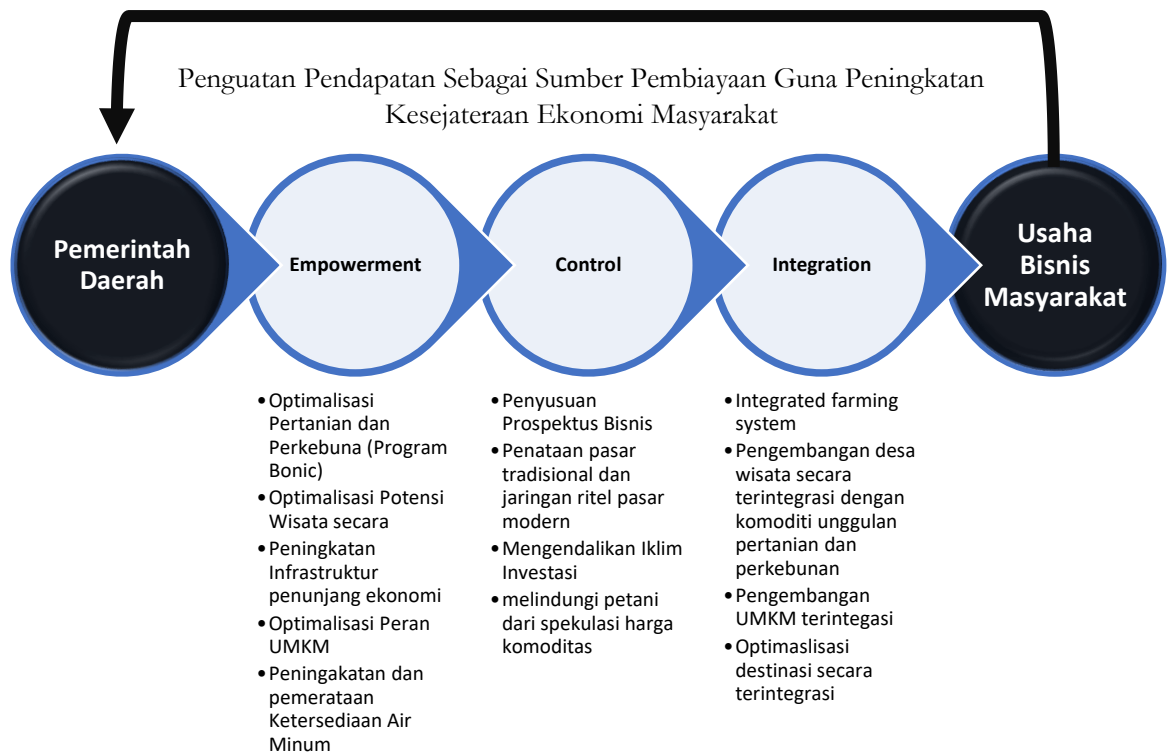
---

<sup>250</sup> Tim Penyusun, *Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2020*.

Nampak secara tersirat, penjelasan dari ketiganya dapat mengantarkan pada penjelasan pola konten keberpihakan dikembangkan.

Peran pemerintah dalam konten strategis kebijakan yang berpihak pada ekonomi potensial masyarakat, nampak memiliki peran pemberdaya (*empowerment*), pengawas (*control*), dan menyatukan (*intgegration*) pada usaha bisnis masyarakat. Sebaliknya, peran ini diharapkan dapat menguatkan gerak ekonomi mandiri usaha bisnis masyarakat yang akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan dari adanya pemerintah itu sendiri. Untuk menyederhanakan pola keberpihakan dalam hubungan ini penulis membuat skemanya berikut;

**Gambar 5.2 Pola Keberpihakan Berdasar Konten Kebijakan**



Jadi hubungan kedua pilar penting tersebut terjadi secara mutual. Hubungan pemerintah dalam pengembangan potensial ekonomi masyarakat, melalui kebijakan memiliki tiga peran penting. *Pertama*, peran *empowerment*. Dalam hal ini, pemerintah bertanggung jawab dalam pemberdayaan usaha bisnis masyarakat. Secara teoretis, pemberdayaan merupakan proses pengembangan berdasar pada subsidiaritas dan harapan masyarakat.<sup>251</sup> Jadi dalam proses ini, kebijakan mesti memperhatikan harapan dan kondisi masyarakat. Artinya kebijakan penting memperhatikan usaha bisnis yang berjalan di masyarakat.

Sebagaimana gambar yang dijelaskan di atas, bentuk kebijakan program yang dicanangkan mengarah pada apa yang memang ada dan merupakan potensi usaha bisnis masyarakat. Beberapa di antaranya, pertanian, perkebunan, wisata, UMKM dan investasi. Dalam proses *empowerment* yang dilakukan sebagaimana temuan yang ada—strategi yang dilakukan, hingga penelitian ini ditulis, program didominasi oleh dinas PUPR. 11-12% pembiayaan anggaran dari total pendapatan ada pada dinas ini (Lihat gambar 4.6 tentang kebijakan anggaran PerOPD). Tercatat ada 8 program ada pada dinas tersebut. Artinya, keberpihakan pada saat penelitian

---

<sup>251</sup> Harry Hikmat, *Strategi Pemberdayaan Masyarakat* (Bandung: Humaniora Utama Press, 2001).  
1-2



ini ditulis nampak menguatkan program infrastruktur sebagai penyokong unit bisnis yang disebutkan.

*Kedua, peran control.* Peran ini merupakan kewajiban niscaya pemerintah daerah. Pada sisi ini, menurut Rahardjo pemerintah perlu mengawasi kepentingan yang dapat menjadi kerusakan bagi kesajahteraan masyarakat.<sup>252</sup> Secara teoritis, posisi ini peran ini persis sebagaimana yang Gray nyatakan. Dalam penjelasannya, ia mendasarkan kontruksi penjelasannya pada terminologi *state*. Menurutnya, *state* memiliki keniscayaan nilai konsensus. Sehingga, ia dengan konsensusnya dapat mengontrol kepentingan masyarakat yang merusak.<sup>253</sup> Bentuk konkrit kebijakan yang ditemukan dalam peran kedua ini ada beberapa hal yakni pembuatan orientasi obejektif bisnis, penataan pasar, mengawasi stabilitas investasi, dan melindungi petani dari spekulasi harga pasar.

*Ketiga, peran integration.* Peran ini tentu berhubungan dengan posisi pemerintah dalam gerak usaha bisnis masyarakat. Beberapa program yang berkaitan dengan hal ini adalah kordinasi arah dan stretegi pengembangan. Dalam Sarundajang, disebutkan sebagai kewajiban mengkordiner gerak agar dapat searah dan berkesinambungan. Ia menyebut peran ini sebagai

---

<sup>252</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, vol. 1996 (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996). 53

<sup>253</sup> Axander Gray, *The Development of Economic....* 68

*integrated administrative system*.<sup>254</sup> Jadi peran ini menekan pada peran penguatan hubungan antar masing-masing unit usaha bisnis masyarakat. Kebijakan konkrit yang ditunjukkan dalam peran ini adalah upaya pemaduan gerak sektor potensial, seperti pertanian, wisata, UMKM, dan iklim investasi.

Berdasarkan beberapa penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa konten keberpihakan kebijakan program menunjukkan adanya pola *rational intergrated* yang berpijak pada penguatan ekonomi yang mandiri. Baik mandiri dalam aspek penyusunan kebijakan pemerintah atau usaha bisnis masyarakat sendiri. Peran pemerintah dalam mengembangkan ekonomi potensial masyarakat dilakukan melalui peran *empowermant, control* dan *integrastion*. Ketiganya diharapkan secara mutual meningkatkan pendapatan pemerintah yang dapat serta merta menjadi sumber kebijakan pembiayaan program secara mandiri pula.

## 2. Keberpihakan Kebijakan Program Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso dalam Pengembangan Ekonomi Potensial Masyarakat

Pembahasan ini lebih spesifik mempertemukan temuan sebelumnya pada kajian teortis *maqosidus syari'ah*. Dalam hal ini, tentu penulis akan terlebih dahulu mengkaji teori yang dibahas dan dipakai dalam pembacaan

---

<sup>254</sup> S.H Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah* (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2011). 54.

umum pada kebijakan anggaran. Tentunya, yang dimaksud adalah titik temuan anggaran yang berhubungan dengan prinsip tujuan syara', yang dalam hal ini perspektif Jaser Audah. Hal demikian, tentu yang berusaha dipakai untuk pembacaan adalah teori sistem hukum Islam.

Proses pengembangan kebijakan dalam hal tinjauan perspektif *maqosidus syari'ah* berbasis pendekatan sistem, dilakukan dengan beberapa pertimbangan penting yakni, sesuai dengan buku Auda, *cognition, holism, openness and self-renewal, multy dimensional dan porposefulness*.<sup>255</sup> Kelima hal ini yang kemudian dikembangkan sebagai lima nalar pendekatan sistemnya. Kelimanya adalah *nacessity level, aim purposes scale, people included scope, dan universality levels*.<sup>256</sup> Pada beberapa hal demikian, keberpihakan kebijakan anggaran dapat dipertimbangkan secara seksama.

Secara umum pembacaan *maqosidus syari'ah* telah banyak dilakukan. Beberapa diantaranya fitriah dan Fauzi, dua mahasiswa Erlangga ini membahas tentang *maqosidus syari'ah* APBD. Dalam kajiannya mereka terlihat banyak memakai perspektifnya Ibn 'Atsur.<sup>257</sup> Tentu dalam hemat penulis, penggunaan teori *maqosidus syari'ah* dalam penelitiannya akan banyak fokus pada pertimbangan kebijakan pada kontek penerapan tujuan syara' di

---

<sup>255</sup> Jaser Auda, *Maqasid Al-Shariah sebagai Filsafat Hukum Islam: Pendekatan Sistem* (London: International Institute of Islamic Thought, 2008). 192-244

<sup>256</sup> Auda. 247

<sup>257</sup> Sayyidatul Fitriyah dan Moh Fauzy, "Politik Anggaran Pemerintah Daerah Perspektif Maqasid Syari'ah: Studi Analisis Sektorial Pada APBD Kabupaten Bangkalan Tahun 2013-2015," *Jurnal Ekonomi Syariah Teori dan Terapan* 4 (15 Desember 2017): 787.

ruang publik saja. Tentu temuan yang demikian akan berbeda dengan temuan penelitian ini.

Berbeda dengan penelitian Firman M. Arif, ia juga meneliti tentang kebijakan anggaran pemerintah daerah perspektif *maqosidus* syari'ah. Ia nampak senada dengan penulis yakni memakai teori Auda. Pembacaan pada temuan penelitian dilakukan pada pertimbangan etis multidimensional pada keterkaitan kebijakan dengan implikasi yang terjadi.<sup>258</sup> Pada temuan ini, pembahasan dalam sub fokus perspektif agak bersenada. Namun perbedaannya penulis akan lebih menekankan pada proses dasar kebijakan tanpa mendasarkan pada implikasi. Tentu, alasannya dasar kebijakan itu pertimbangan pra kebijakan, bukan pasca kebijakan. Dengan kata lain temuan lebih tepat diurai sesuai dengan apa yang ada di balik fonomena penysusunan kebijakan yang terjadi.

Berdasarkan temuan yang ada, ada beberap pembaca teoretis yang dapat dibahas dalam temuan penelitian. Kesemuanya tentu merupakan proses pengembangan keberpeihakan kebijakan program pengembangan potensial ekonomi masyarakat. Untuk lebih rincinya adalah sebagaimana berikut ini;

---

<sup>258</sup> Firman Muhammad Arif, "Anggaran Belanja Daerah Berbasis Maqasid al Syari'ah: Analisis Realisasi Anggaran Kota Palopo," *INFERENSI: Jurnal Penelitian Sosial Keagamaan* 13, no. 1 (20 Juli 2019): 51–74.

### 1. Prinsip *Holism* Keberpihakan Kebijakan Program Pemerintah Daerah Pada Pengembangan Ekonomi Potensial Masyarakat

Prinsip holism banyak diartikan sebagai prinsip utilitarianitas sistem penyusunan kebijakan. Sehingga dalam skala penyusunan kebijakan dapat diartikan sebagai skala pertimbangan universal dan skala kebermantaannya. Dalam hal ini tentu beberapa pertimbangan yang diambil berkenaan dengan pertimbangan dasar nalar dan tinggkan utilitarianitas kebijakan. Dalam Istiah Auda dapat dimasukkan sebagai pertimbangan nalar *aiming to achieve puposes* dan skala *universality of the puposes*.<sup>259</sup>

Untuk menjamin dua pertimbangan yang disebut di atas, Auda memberikan dasar substansial nalar kebijakan untuk memperhatikan tranfomasi pemakanaan orientasi hukum. Dalam hal ini Ia nampak menyebutkan gagasannya pada persepsi Smuth tentang *holism* dan *evolution*.<sup>260</sup> Sebagaimana dipahami oleh para pakar bahwa pemikiran Smuth menegaskan tindakan sebagai kausal eksistensia, namun dinyatakan sebagai keniscayaan orientasi.<sup>261</sup> Jadi Auda dalam hal ini, mencoba memaknai ulang *dalil ikhtira*’ dan *dalil al ri’ayah*. Menuturutnya

---

<sup>259</sup> Jasser Auda, *Maqasid al-Syariah...*, 317

<sup>260</sup> Jan Christiaan Smuts, *Holism and Evolution* (Gouldsboro, ME: Gestalt Journal Press, 2013). 217

<sup>261</sup> Alfred Korzybski, *Science and Sanity: An Introduction to Non-Aristotelian Systems and General Semantics*, 4d ed edition (USA: Institute of General Semantics, 1973). v

*dalil ikhtira* 'adalah dasar tujuan keberadaan (penciptaan), sedangkan *dalil al ri'ayah* adalah tujuan pemeliharaan. Artinya secara prinsip yang terpenting dalam holistikasi adalah mendasarkan tercapainya tujuan dan pemeliharaan sebagai dasar tingkat utilitarianitas tindakan.<sup>262</sup>

Jika dikontektualisasikan pada keberpihakan kebijakan program, pendekatan yang baik untuk diambil adalah mempertimbangkan dalil tujuan dan pemeliharaan dalam kebermanfaatannya. Dalam sisi ini, beberapa temuan yang penting untuk dibaca, adanya beberapa hal yang secara konkrit mengindasikan adanya penguatan pertimbangan yang demikian. *Pertama*, adanya kebijakan RPJMD yang secara hirarkis mempertimbangkan utilirianis pelaku ekonomi. Dalam hal ini dapat terlihat dari fokus anggaran yang nampak banyak dicanangkan pada bidang pertanian dan perkebunan.

Pengarustamaan program dan program di dinas pertanian merupakan bentuk pertimbangan universal kebermanfaatan yang disesuaikan dengan mayoritas profesi pertanian. Hal demikian, tentu sebuah keniscayaan, sebab sisi produktifitas kabupaten Bondowoso memiliki lahan yang mayoritas produktif. Selain itu, pertimbangan ini juga beralasan tingkat PDRBnya. Sebagaimana yang ditemukan dalam data statistik, kedua

---

<sup>262</sup> Auda, *Maqasid Al-Shariah sebagai Filsafat Hukum Islam: Pendekatan Sistem*. 263-264

bidang ini merupakan bidang dengan PDRB yang paling tinggi di antara yang lain.<sup>263</sup>

*Kedua*, pengarusutamaan program proses pengembangan ekonomi potensial yang memusatkan pada proyek OPD PUPR. Sebagaimana data yang dipaparkan sebelumnya. Selama penelitian ini ditulis, kebijakan program pengembangan ekonomi masyarakat banyak didominasi oleh dinas PUPR dan kemudian disusul oleh dinas pertanian. Dalam temuan dijelaskan alasan keduanya menjadi prioritas sebab langkah strategis yang dapat menguatkan sektor ekonomi secara holistik adalah pemeliharaan dan penguatan infrastruktur yang mendukungnya.

Pengarustamaan pada PUPR dalam RPJMD nampak merupakan program pertama yang dicanangkan sebagai awal penguatan ekonomi mandiri yang berdaya saing. Artinya, program keberpihakan pengembangan ekonomi potensial masyarakat diawali dengan penguatan infrastruktur, baru kemudian dilanjutkan dengan proses pengembangan ekonomi yang berdaya saing.<sup>264</sup> Langkah ini tentu mengindikasikan adanya pemilihan program infrastruktur sebagai aspek yang secara kuat memiliki dimensi utilitarinitas yang paling kuat dari pada yang lain.

---

<sup>263</sup> Data diambil dari Tim Penyusun, *Kabupaten Bondowoso Dalam Angka 2018...*,191

<sup>264</sup> *Dokumentasi*, Rancangan Program Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2018-2023

Sebenarnya langkah ini, secara teoretis telah banyak yang mendukung. Program pengembangan infrastruktur *dimaintained* demi penguatan tujuan sektor ekonomi yang paling baik. Salah satu penelitian yang membuktikan hal demikian adalah yang dilakukan oleh Atmaja dan Mahalli. Keduanya meneliti tentang pengaruh peningkatan infrastruktur pada pengembangan ekonomi. Dalam kesimpulannya ia menyatakan, infrastruktur memiliki *a significant dan positive effect over the growth of economic*.<sup>265</sup> Kesimpulan penelitian inilah yang secara kuat telah mendukung adanya pengarusutamaan infrastruktur sebagai langkah awal pengembangan ekonomi potensial masyarakat. Pada titik ini pula, dapat disimpulkan bahwa pengaurutamaannya telah memiliki dasar *dalil ikhtira'* dan *dalil al ri'ayah*.

## 2. Prinsip *Openness* Keberpihakan Kebijakan Program Pemerintah Daerah Pada Pengembangan Ekonomi Potensial Masyarakat

Prinsip *openness* oleh Jasser Audah dijelaskan sebagai prinsip keterbukaan penyusunan hukum berbasis filosofis. Banyak ia menjelaskan dasar transformasi nalar penyusunan hukum dari yang kaku menuju pembaharuan yang lebih filosofis. Makanya *openness* dalam hal penjelasannya dihubungkan dengan upaya *self-renewel* penyusunan

---

<sup>265</sup> Harry Kurniadi Atmaja dan Kasyful Mahalli, "Pengaruh Peningkatan Infrastruktur terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Kota Sibolga," *Jurnal Ekonomi dan Keuangan* 3, no. 4 (2015): 14847.



hukum. Untuk melakukan hal ini, proses pembuatan kebijakan atau mestinya dilandasi dengan melakukan pengutamaan *cognitive culture* sebagai dasar hukum.<sup>266</sup>

*Cognitive culture* sebagai sebuah hukum nampaknya oleh Audah bukan disematkan pada hal yang berhubungan dengan tradisi atau adat istiadat. Namun disematkan pada apa yang secara mendasar sesuai dengan harapan atau nilai yang secara umum dipahami oleh masyarakat. Dalam kontek kebijakan, tentu hal ini dapat disenadakan dengan kesesuaian antara yang ingin diputuskan dengan apa yang menjadi harapan umum masyarakat. Harapan umum ini dilahirkan dari gagasan Ibn Qoyyim al Jauziyah tentang *fiqh al waqi'* yang memandang fiqh tidak dipisahkan dari realitas.<sup>267</sup>

Keberpihakan kebijakan program tentu juga penting mendasarkan pada prinsip keterbukaan sebagaimana yang dijelaskan oleh Auda di atas. Pada konteks penyusunan kebijakan pemerintah Kabupaten Bondowoso, dasar realitas juga nampak menjadi dasar dirumuskannya kebijakan yang berpihak pada ekonomi potensial masyarakat. Sesuai dengan temuan yang ada, penyusunan kebijakan selain dilakukan dengan pertimbangan aturan

---

<sup>266</sup> Auda, *Maqasid Al-Shariah sebagai Filsafat Hukum Islam: Pendekatan Sistem*. 262-268

<sup>267</sup> Ibnu Qayyim Al- Jauziyah, *Turuq al-Hukmiyah fi Siyasaḥ asy-Syar`iyah* (Kairo: Al-Muassasah al-Arabi, 1961). 5

kebijakan hirarki politik, juga nampak dilakukan dengan pendekatan *bottom-up*.

Pendekatan *bottom-up* dilakukan dengan mengikut sertakan seluruh pihak dalam musyawarah penyusunan kebijakan. Musyawarah yang dimaksud tentu adalah Musrembangdes hingga Musrembangkab. Sebagaimana dijelaskan dalam paparan data, musyawarah tersebut diikuti oleh DPRD, seluruh SKPD dan lain sebagainya. Apalagi juga dijelaskan bahwa aturan dapat berubah secara sinambung berdasar pada aspirasi masyarakat baik yang melewati jalur eksekutif maupun legislatif dari DPRD sebagai badan perwakilan rakyat. Proses ini tentu merupakan indikasi konkrit adanya prinsip *openness* yang dilakukan. Artinya proses ini penyusunan kebijakan sudah mementingkan apa yang digagas oleh Auda sebagai aspek pengembangan kognisisi budaya dan keterbukaan pada nalar filosofis yang lebih objektif.<sup>268</sup>

### 3. Prinsip *Multi-Dimensionality* Keberpihakan Kebijakan Program Pemerintah Daerah Pada Pengembangan Ekonomi Potensial Masyarakat

Ada beberapa hal yang secara bersamaan menjadi pertimbangan penting dalam perumusan anggaran yang berpihak pada pengembangan ekonomi potensial masyarakat. Ada pertimbangan yang nampak mutlak

---

<sup>268</sup> Auda, *Maqasid Al-Shariah sebagai Filsafat Hukum Islam: Pendekatan Sistem*. 268

tidak boleh dilanggar dan ada yang pertimbangan kondisi ekonomi masyarakat serta politik yang ada.

*Multi-dimensionality* sebenarnya banyak juga telah dibahas oleh Auda. Penjelasananya terkait hal tersebut menyangkut atau didasarkan pada absurd diatas penentuan pertimbangan kontekstualisasi ajaran Islam pada realitas yang terjadi. Beberapa dasar yang disebutkan misalnya tentang gagasan nalar para faqih yang menurutnya biner. Ada kesalahan dalam memposisikan *ta'arrud/ikhtilaf* dan *tanaqqud/ta'ammud* dalam interpretasi redaksi hukum. Ia terlihat mendasar terminologi *tanaqqud (contradiction)* dalam kitab Al Ghozali yang menyebutnya sebagai *taqhosum al-sidqi wa al-kadhib*.<sup>269</sup>

Dengan kata lain, keadaan kebenaran dan kebathilan saling beradu pada satu kejadian. Sedangkan, *ta'arrud* adalah kontradiksi dalam benak mujtahid.<sup>270</sup> Menurut Auda, maknanya berbeda. *Tanaqud* itu tidak tentu *ta'arrud*, bisa dapat saling melengkapi. Asumsi yang kemudian terjerembab pada egoitas kebijakan hukum sesuai dengan budaya parsial. Untuk mengatasi hal ini mengusulkan pengkajian multi dimensional pada ayat *zanni* dan *qoth'i* agar lebih universal.<sup>271</sup>

---

<sup>269</sup> Muhammad Al Ghazali, *Maqhosid Al-Falasifah* (Kairo: Dar al Ma'arif, 1961). 62

<sup>270</sup> Dalam hemat penulis definisi tersebut ia dasar pada penjelasan ibn Taimiyah yang mengatakan *ta'arrud fī dhihn al-mujtahid*. Lengkapnya baca, Ibn Taimiyah, *Majmu'ah al-Rasâil wa al Masâil wa Fatâwa* (Arab Saudi: Mamlakah Arab Saudi, 1398). 131

<sup>271</sup> Auda, *Maqasid Al-Shariah sebagai Filsafat Hukum Islam: Pendekatan Sistem*. 283

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa ada aturan mutlak yang tidak boleh dilanggar dalam hal penyusunan kebijakan program pengembangan ekonomi potensial masyarakat, yakni mestinya sesuai dengan RPJPD, RPJMD dan skala prioritas kerja, baik yang berasal dari pemerintah pusat atau propinsi. Aturan tersebut tentu menimbulkan efek dimensi intrukstif kebijakan hirarki pemerintahan. Dalam hal ini tentu berpotensi menjadi gap realitas pada kebijakan yang akan disusun. Dilain sisi, kebijakan program pengembangan ekonomi potensial harus menyesuaikan dengan priorotas nasional dan aturan atas yang melekat. Sisi lainnya juga mesti disusun sesuia dengan kebutuhan lokal yang berkembang.

Untuk itu seberangan tujuan ini, proses kebijakan dapat dilakukan dengan pendekatan *multi-dimensionality*. Dengan kata lain, mesti mengembangkan pertimbangan yang dapat mengakomodir beberapa dimensi yang dapat menyatukan keduanya. Dalam hal ini, pertimbangan dapat dilakukan dengan proses *forecasting* pada tiga hal, yakni *political policy*, *time required* dan *inadequate financial information*.<sup>272</sup> Pertama, dimensi *political policy*. Tentu dalam hal ini, penyusunan kebijakan program didasarkan pada pembacaan aturan yang mutlak mengikat kebijakan strategi nasional maupun yang telah dirumuskan sejak awal. Kebijakan stretegi nasional misalnya kebijaka prioritas kerja nasional dan

---

<sup>272</sup> Spearman Kay, *Financial Management for Local Government* (USA: Routledge, 2007). 86-87

propinsi. Sedangkan kebijakan yang mengikat sebelumnya, misal kebijakan RPJPD dan RPJMD. Dalam hal ini tentu pemakanan terhadap teks qoth'i kebijakan penting unuk dibaca sebagai aturan.

*Kedua, dimensi time required.* Dimensi ini merupakan pertimbangan yang sama pentingtingnya dengan kebijakan pertama tadi. Pada konteks kebijakan program kerja pengembangan ekonomi potensial masyarakat, kebijakan perlu menyesuaikan dengan realiatas pengembangan ekonomi masyarakat. Dalam hal ini, perlu pembacaan rasional tentang kondisi PDRB, infarstruktur ekonom dan secara keseluruhan, pada keadaan pasar terkini. Tentunya, kajian ini membutuhkan tim analisis ekonomi atau penelitian yang berkesinambungan. Tujuannya tentu guna mengembangkan kebijakan yang sesuai dengan kondisi masyarakat. Pada sisi inilah, aturan kebijakan pusat dapat didiskusikan kembali dengan pertemuannya pada realitas yang terjadi.

*Ketiga, dimensi inadequate financial information.* Pertimbangan ini merupakan pertimbangan terakhir yang berhubungan dengan penyusunan program kerja pengembangan potensial ekonomi masyarakat. Selain dari pertimbangan aturan dan realitas, tentu yang paling penting juga mempertimbangkan kondisi sumber financial yang ada. Dalam hal ini, konkritnya adalah petimbangan kebijakan program pengembangan yang mengutamakan pertanian yang menyumbangkan PAD tertinggi. Tentu hal

ini menunjukkan adanya kesesuaian pendapatan dari ekonomi riil masyarakat pada kebijakan yang akan dilahirkan.

Ketiga hal di atas membuktikan adanya pertimbangan multi dimensi yang dilakukan. Ketiganya merupakan hal yang semestinya adalah dalam penyusunan keberpihakan kebijakan program pada pengembangan ekonomi potensial yang bijaksana. Sebab, proses penyusunan dengan pendekatan ini akan dapat memadukan multi dimensi pendekatan yang dapat mengarahkan kepada kebijakan yang paling optimal tanpa mengacuhakan aspek rasional kondisi yang ada. Dengan kata lain, pertimbangan politik, kondisional perkembangan ekonomi dan kondisi keuangan dapat secara maksimal memberikan primis-primis fundamental yang kemudian dapat dipadukan sebagai dasar pertimbangan perumusan kebijakan.

#### 4. Prinsip *Purposefulness* Keberpihakan Kebijakan Program Pemerintah Daerah Pada Pengembangan Ekonomi Potensial Masyarakat

Pembacaan lain pada temuan keberpihakan kebijakan program ini adalah pada orientasi perubahan kebijakan program dilakukan. Sebenarnya penyebutan *purposefulness* juga berasal dari Auda. Menurutnya, kebijakan semestinya didasarkan pada aspek orientasi utamanya. Pada pembahasan terkait, gagasan yang dimunculkan berkaitan dengan nalar pengungkapan teks ajaran agama. Baginya *dilalah al maqsid*, lebih penting dari yang

lain.<sup>273</sup> Namun secara umum, hal tersebut yang kemudian dijadikan dasar gagasan penguatan tujuan sebagai asas utama dalam penyusunan hukum.

*Dilalah al maqsid* dalam hal kebijakan program adalah komitmen program pada tujuan awal dirumuskannya. Dalam hal ini, temuan konkrit yang perlu dikaji adalah kesesuaian beberapa perubahan yang terjadi dengan tujuan awal yang dilakukan. Untuk membahas hal ini, penulis terlebih dahulu akan menjelaskan bagaimana *necessity* sebagai masalah dari sebuah kebijakan. Sebagaimana yang dibahas diawal bahwa kondisi masalah atau anomali terjadi karena ada hambatan guna mencapai tujuan yang diharapkan. Hal ini sebagaimana yang dijelaskan oleh Auda, ia menjelaskan bahwa tujuan mestinya dihubungkan dengan tingkat hirarki yang saling berhubungan. Dalam pandangannya, yang konsepsi tujuan utama perlu didasarkan dari hal yang *dharuriyat*. Sedangkan *dharuriyat* adalah upaya pencegahan pada hambatan pemenuhan kebutuhan manusia.<sup>274</sup>

Pandangan Auda ini didasari pada pandangan oleh al-Syatiby. Sebagaimana dipahami dalam karyanya, ia menjelaskan *dharuriyat*, *hajiyyat* dan *tahsiniyat* sebagai satu kesatuan yang tak kaku.<sup>275</sup> Auda

---

<sup>273</sup> Auda, *Maqasid Al-Shariah sebagai Filsafat Hukum Islam: Pendekatan Sistem*. 196

<sup>274</sup> Auda. 35

<sup>275</sup> Abu Ishaq al-Syathibi, *al-Muwafaqad fi Ushulal-Syari'ah*, vol. 1 (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, 2003). 151

mengembangkan pandangan al Syatibi dengan menjelaskan bahwa *necessity (dahruriyat)* sebagai pondasi penting yang menghubungkan keterpenuhan *hajiyyat* dan *tahsiniyat*. Dengan kata lain, dharuriyah merupakan hal yang paling mendasar dalam pemaknaan dan pelaksanaan *maqosidus syari'ah*.<sup>276</sup> Bersesuaian dengan penjelasan ini, dapat dikontekkan pada kebijakan program bahwa tujuan utama yang perlu diperhatikan adalah penghilangan *dharuriyat* sebagai *aming to process* kebijakan dalam pengembangan ekonomi potensial masyarakat.

Misal kongkrit yang dapat ditemui dalam temuan penelitian ini adalah adanya beberapa penyusunan dan perubahan yang dilakukan karena adanya hambatan *aiming to process* yang terjadi. Pada tahun 2018-2019 sebagai contoh, program pengembangan infrastruktur dalam RPJMD yang mestinya diselesaikan pada pertengahan 2019, tidak optimal. Karena adanya tujuan strategis kemandirian ekonomi yang harus didukung dengan fasilitas yang memadai, program infrastruktur ekonomi terus dikembangkan hingga pada tahun berikut. Begitupun, pada pos program per OPD, nampak tidak banyak berubah. Guna terus menguatkan ekonomi yang mandiri dan berdaya saing, beberapa bidang penggerak ekonomi secara kontinuas tidak ada perubahan. Hal ini tentu, karena masih

---

<sup>276</sup> Auda, *Maqasid Al-Shariah sebagai Filsafat Hukum Islam: Pendekatan Sistem*. 35-36

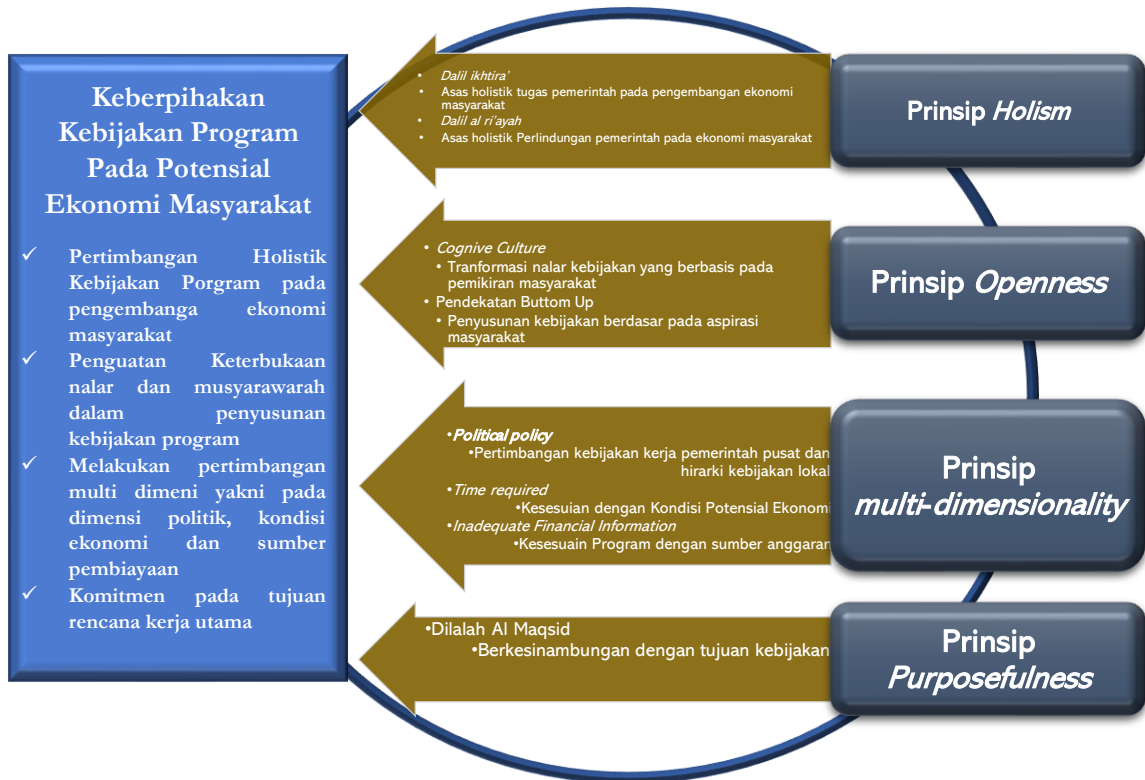


ditemukan adalah perkembangan ekonomi yang masih kurang optimal sebagaimana direncanakan dalam RPJMD.

Kesimpulan dari yang terakhir ini sebenarnya menguatkan adanya temuan prinsip penyusunan kebijakan program yang berpihak pada pengembangan ekonomi potensial dijalankan atas dasar terpenuhinya tujuan. Artinya konsepsi *dharuriyat* keberpihakan kebijakan lebih diunggulkan sebagai standar perubahan kebijakannya. Maka tidak heran, ada perubahan berulang-ulang kali dan juga ada program yang statis, hal ini senantiasa disebabkan didasarkan pada prinsip *purposefulness*.

Berdasarkan seluruh penjelasan di atas, melahirkan konklusi bahwa keberpihakan kebijakan program pemerintah daerah dalam mengembangkan ekonomi potensial masyarakat, dapat dibaca dari empat prinsip pendekatan sistem yang saling terpadu. Untuk menjelaskan hal demikian ini, penulis menyusun kerangka sistem sebagai pendekatan strategis keberpihakan kebijakan pada pengembangan ekonomi masyarakat. Adapun kerangka yang dimaksud sebagaimana gambar berikut;

**Gambar 5.3 Keberpihakan Kebijakan Program Perspektif Sistem *Maqosidus Syari'ah***



Gambar di atas begitu jelas bahwa proses penyusunan kebijakan pemerintah daerah Bondowoso dapat dibaca dari perspektif pendekatan Auda. Ada lima prinsip yang secara total dapat menggambarkan sub sistem yang digagas olehnya. Sebagaimana dijelaskan di awal bahwa sub sistem sebagaimana pembacaan di atas merupakan pembacaan pada program anggaran pemerintah daerah yang berpendapatan rendah. Untuk itu beberapa prinsip yang dijelaskan tak bisa dilepaskan dari konteks tersebut, yakni penelitian ini.

Berdasar pada kerangka yang telah digambarkan bahwa secara keseluruhan ada beberapa hal yang secara prinsipel perlu dikuatkan dalam penyusunan kebijakan. Tentu dalam hal ini berhubungan dengan pola keberpihakan pada pengembangan ekonomi potensial masyarakat. *Pertama*, pertimbangan holistik pengembangan. Dalam hal ini kebijakan disusun dengan mempertimbangkan skala tujuan dan pemeliharaan. *Kedua*, pertimbangan *openness*, yakni menyangkut tentang keterbukaan penyusunan. *Ketiga*, pertimbangan *multi-dimensionality*. Artinya, mempertimbangkan seluruh dimensi yang berkaitan dengan penyusunan kebijakan. Dalam hal ini tentu penting melakukan *forecasting* dan *prescription*. *Keempat*, pertimbangan tujuan utama. Proses ini menghubungkan seluruh kondisi pada tujuan utama yang telah dirumuskan.

**B. Keberpihakan Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Pemerintah Daerah dalam Pengembangan Ekonomi Potensial Masyarakat perspektif *Maqosidus Syari'ah***

Untuk mengetahui keberpihakan kebijakan anggaran pendapatan dan belanja pemerintah daerah dalam pengembangan ekonomi potensi ekonomi masyarakat dalam perspektif *maqosidus syari'ah*, tentu perlu pembahasan yang kompleks. Memerlukan pembacaan pada beberapa hal yang saling berkaitan dan berhubungan dengan kebijakan pengembangan ekonomi. Jadi penting, untuk

menggambarkan secara umum model kebijakan umum yang ada dan kemudian dilanjutkan dengan pembahasan perspektif *maqosidus syari'ah*.

#### 1. Gambaran Umum Keberpihakan Kebijakan APBD Pemerintah Daerah Bondowoso dalam Pengembangan Ekonomi Potensial Masyarakat

Pada penjelasan ini penulis akan mengurai temuan penelitian secara umum dalam sudut pandangan APBD sebagai kebijakan publik fiscal pemerintah daerah. Sehingga, tentu bahasan temuan merupakan diskursus teoritis makro ekonomi. Sebagaimana teori pada umumnya, persoalan fiscal ekonomi berhubungan dengan kebijakan pendapatan dan belanja daerah dalam rangka mengembangkan ekonomi masyarakat.<sup>277</sup> Untuk itu pembacaan yang penting untuk dilakukan ada tiga bagian penting berkaitan dengan pendapatan, belanja dan bagaimana anggaran ekonominya.

Ketiga sebenarnya telah banyak digambarkan dalam temuan penelitian. Sehingga untuk mempermudah pembahasan ini. Dengan kata lain, pembacaan keberpihakan akan diklasifikasikan pada tiga item besar besar sebagaimana terminologi umum difinsisi kajian kebijakan fiskal. Jadi kerangka pembahasan teroretis kebijakan anggaran dalam temuan akan dipaparkan dan berusaha melalui pengklasifikasi kebijakan pendapatan dan anggaran beserta klaster urusan ekonominya. Seluruh pembahasan temuan diharapkan dapat memberikan pandangan tentang soal keberpihakan dalam

---

<sup>277</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar kebijakan fiskal*, Ed.1, Cet.1 (Jakarta: Bumi Aksara, 2010), 1

kebijakan anggaran pemerintah daerah dalam hal pengembangan ekonomi potensial masyarakat.

a) Pembacaan Pada Pendapatan Anggaran Pemerintah Daerah

Kebijakan anggaran nampak bukan berdasar pada argumentasi yang kosong. Ada beberapa hal penting yang nampak perlu dibahas dalam hal mengembangkan kebijakan yang berpihak pada ekonomi potensial masyarakat. Sebagaimana dijelaskan di awal bahwa penyusunan kebijakan anggaran berpijak pada beberapa pertimbangan penting yakni kondisi pendapatan sendiri dan persepsi kondisi politik yang terjadi.

Jadi, *pertama*, adalah kondisi pendapatan anggarannya sendiri. Sebagaimana ditemukan di awal bahwa yang dimaksud dengan kondisi pendapatan adalah kualitas pendapat dan hubungan karakter yang dilahirkan. *Kedua*, temuan tentang langkah keberpihakan pada pengembangan ekonomi potensial masyarakat yang dilakukan berdasar pada kondisi pendapatannya.

Kabupaten Bondowoso merupakan daerah dengan tingkat atau kondisi keuangan di level berkembang. Hal ini telah diungkapkan sebelumnya dalam kontek penelitian. Zainal Arifin dalam penelitiannya menjelaskan bahwa Bondowoso merupakan daerah dalam golongan atau

kelas *high growth but low income*.<sup>278</sup> Artinya, Bondowoso merupakan kota yang berkembang dan berpendapatan rendah. Sehingga temuan dalam penelitian ini, tentu merupakan kebijakan fiskal dalam pengembangan ekonomi masyarakat pada daerah yang berkembang dan berpendapatan rendah.

Pendapatan merupakan hal yang paling signifikan dalam menentukan keberpihakan kebijakan pemerintah daerah dalam pengembangan ekonomi masyarakat. Beberapa temuan telah memberikan gambaran bahwa yang paling utama untuk dijadikan dasar kebijakan atau kegiatan pemerintahan adalah kondisi pendapatan yang telah direalisasikan. Itu sebabnya Dye menyatakan, *the threat of financial collapse and deep recession soon replaced all other issues on the public's agenda*.<sup>279</sup> Maksudnya, sumber pendapatan yang kurang baik akan menggantikan isu-isu penting umum lainnya. Dalam hal ini, tidak heran jika ia mengemukakan *income* anggaran sebagai *power* kebijakan.

Dye sebenarnya tidak membahas secara khusus pentingnya pertimbangan pendapatan dalam penyusunan perencanaan program. Namun secara umum ia sepakat bahwa tersedianya pendapatan anggaran merupakan pertimbangan utama dalam penyusunan kebijakan. Walaupun

---

<sup>278</sup> Zainal Arifin, "Analisis Perbandingan", 161 - 167

<sup>279</sup> Dye, *Understanding Public Policy*. 35

dalam tahap proses penguatan kebijakan publik, pertimbangan *income for budgetting*, ia masukkan sebagai tahapan *implementation policy*, namun secara keseluruhan aspek merupakan hal yang dibutuhkan juga dalam tahapan *forecasting*, sebagaimana yang juga didukung Dunn.<sup>280</sup> Dengan kata lain, merupakan tahapan pasca analisis masalah publik. Keberadaannya merupakan potensi yang penting menjadi acuan untuk mengatasi masalah yang ada.

Selain Dye, Keynes telah lebih dahulu sebenarnya berbicara tentang pendapatan sebagai dasar pertimbangan penting kebijakan. Hal demikian dapat ditelaah dari dasar gagasannya tentang kebijakan makro ekonomi pemerintah. Ia mendasari pemikiran tentang pengelolaan pendapatan untuk pembiayaan sektor ekonomi publik dengan menuturkan, *since in turn the readiness of individuals to spend and invest depends on their incomes, a relationship is set up between aggregate savings and aggregate investment which can be very easily shown.*<sup>281</sup> Asumsi tersebut tentu menjelaskan bahwa dalam skala kebijakan ekonomi makro, masalah dalam sumber *income* merupakan prioritas yang dapat mengganti isu layanan publik lain.

Beberapa penjelasan para pakar di atas, tentu merupakan dasar pijak pentingnya penjelasan tentang pendapatan dibahas secara rinci pra

---

<sup>280</sup> Dunn, *Public Policy Analysis*. 118

<sup>281</sup> John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest, and Money* (USA: Palgrave Macmillan, 2018). xxii

pembahasan analisis keberpihakan kebijakan anggaran pemerintah daerah Bondowoso. Gunanya adalah mengukur bagaimana dasar hubungan kebijakan anggaran dengan persoalan pengembangan ekonomi potensial masyarakat. Dalam hal ini tentu, penulis akan memperici temuan tentang dan hubungannya dengan penyusunan kebijakan yang umumnya didasarkan pada kualitas pendapatan yang dimiliki pemerintah kabupaten Bondowoso.

Pada diskursus teroretik sebenarnya banyak ragam pandangan guna memahami pendapatan sebagai dasar kebijakan. Salah satunya, sebagaimana yang dijelaskan oleh Halim. Ia banyak meneliti tentang pendapatan dan akuntansi keuangan anggaran pemerintah daerah. Dalam penjelasannya ia menengahkan upaya menagemen kebijakan keuangan di Indonesia dalam mencapai proses desentralisasi yang baik. Menurutnya, dalam perumusan kebijakan anggaran publik di era desentralisasi, pemerintah pusat membagi sumber keuangannya pada daerah.<sup>282</sup> Sehingga untuk meliht kemampuan anggarannya perlu membanding sumber pendapatan yang dibagi tersebut.

Dalam konteks penelitian ini, tentu yang dimaksud oleh Halim adalah sumber pendapatan asli daerah dalam dan dana yang bersumber dari pemerintah pusat dan lain sebagainya. Sehingga untuk menganalisa

---

<sup>282</sup> Abdul Halim, *Manajemen Keuangan Daerah* (Yogyakarta: UPP AMP YKPN, 2004). 225



kekuatan upaya penyusunan kebijakan pengembangan ekonomi potensial masyarakat Bondowoso adalah dengan menganalisis jumlah dari beberapa sumber pendapatannya dan tentu informasi lain yang berhubungan hal tersebut.

Adapun sumber pendapatan APBD, ada tiga yakni PAD, dana perimbangan dan pendapatan lain yang sah. Sedangkan untuk menganalisis kemampuan kebijakan pengembangan ekonomi potensial dari pembacaan pendapatan ini, menurut Halim adalah dengan membaca PADnya. Berdasarkan data temuan penelitian ini PAD nampak begitu rendah dibanding dengan dana perimbangannya. Hal demikian yang dalam pandangan Halim merupakan indikasi masalah desentralisasi tidak berjalan optimal.<sup>283</sup> Hal ini tentu didasarkan pada beberapa temuan penelitian sebelumnya. Salah satunya adalah indikator yang dibuat oleh Badan Litbang Depdagri RI dan FISIPOL – UGM.pada tahun 1991-1992. Adapun indikatornya menetapkan apabila PAD sebesar 20% ke bawah ditetapkan sebagai indikator kebijakan keuangan yang kurang efektif.<sup>284</sup>

Sesuai dengan temuan yang ada (lihat gambar 4.2), kualitas PAD dalam pendapatan anggaran pemerintah daerah Kabupaten Bondowoso,

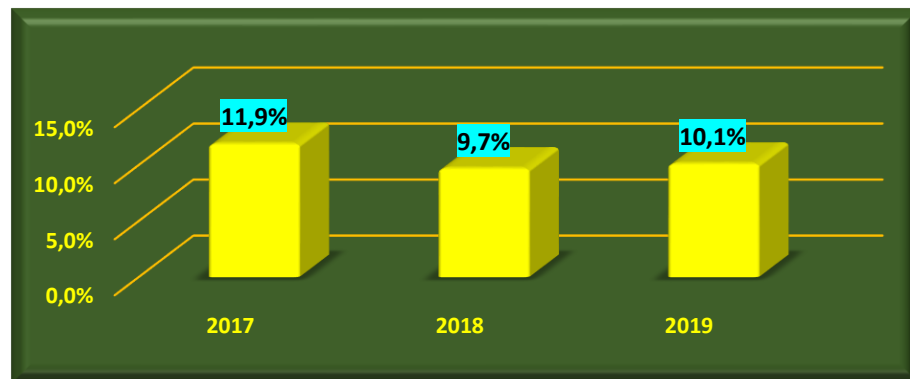
---

<sup>283</sup> Abdul Halim, *Problem Desentralisasi & Penimbangan Keuangan Pemerintahan Pusat - Daerah* (Banten: Politeknik Keuangan Negara STAN, 2009).

<sup>284</sup> Tim Litbang Depdagri dan Fisipol UGM, “Penelitian Kemampuan Keuangan Daerah Tingkat II Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab” (Jakarta: Badan Litbang Depdagri RI dan FISIPOL – UGM., 1992).

sangat lemah sekali. Dalam hal ini, penulis menyusun gambaran kembali dengan membandingkan dengan total pendapatan yang ada dalam persentase. Adapun gambarannya adalah sebagaimana di bawah ini;

**Gambar 5.4 Pengukuran Kemandirian Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso Dalam Perspektif Fisipol UGM dan Litbang Depdagri RI**



Berdasarkan gambar grafik di atas, jika mengacu kepada teoritis umum penjelasan tentang upaya desentralisasi penyusunan kebijakan APBD yang jelaskan sebelumnya, tentu masuk pada kategori pengelolaan keuangan yang kurang baik. Apalagi, sejak tiga tahun terakhir persentasenya menurun. Walaupun ada kenaikan, namun masih jauh pada indikasi baik. Jika dilihat pada kategorisasi indikasi yang dibuat terdahulu. Walaupun ada kenaikan pada realisasi tahun 2019, namun tetap pada batas antara kurang dan amat kurang.

Gambaran di atas tentu tidak mengherankan jika dalam keberpihakan kebijakan pada pengembangan ekonomi potensial masyarakat tidak mampu secara mandiri dilakukan. Apalagi jika dipandang

dari kualitas dana perimbangan setiap tahunnya, tentu terlihat begitu nampak sekali kebijakan tidak dapat dibuat secara partisipatif dengan memperhatikan aspek subsidiaritas dan potensial lokal ekonomi masyarakat.

Pada kondisi PAD yang sangat lemah ini, tentu tidak mengherankan jika beberapa narasumber mengatakan bahwa kebijakan yang disusun guna mengembangkan potensial ekonomi masyarakat, tetap besar pada pemerintah pusat. Artinya, ada bentuk ketidak berdayaan pemerintah dalam melakukan keberpihakan pada pengembangan ekonomi potensial masyarakat. Yang demikian, tentu dapat membenarkan temuan penelitian terdahulu ketidak mandirian daerah dalam kebijakan akibat dari sumber pedapatan yang timpang.

Penjelasannya ketidak berdayaan mengelolah atau menyusun kebijakan berdasar pada subsidiaritas dan kemampuan ekonomi lokal tentu secara mendasar dapat dilihat dari konstruksi teoretis umum. Dye misalnya, dalam penjelasannya saat meneliti di Washington, ditemukan, *As institutions acquire financial resources, they become more powerful. The centralization of power in Washington has come about largely as a product of growth in the national government's financial resources.*<sup>285</sup> Artinya, dalam kontek penelitian ini, PAD merupakan kekuatan untuk

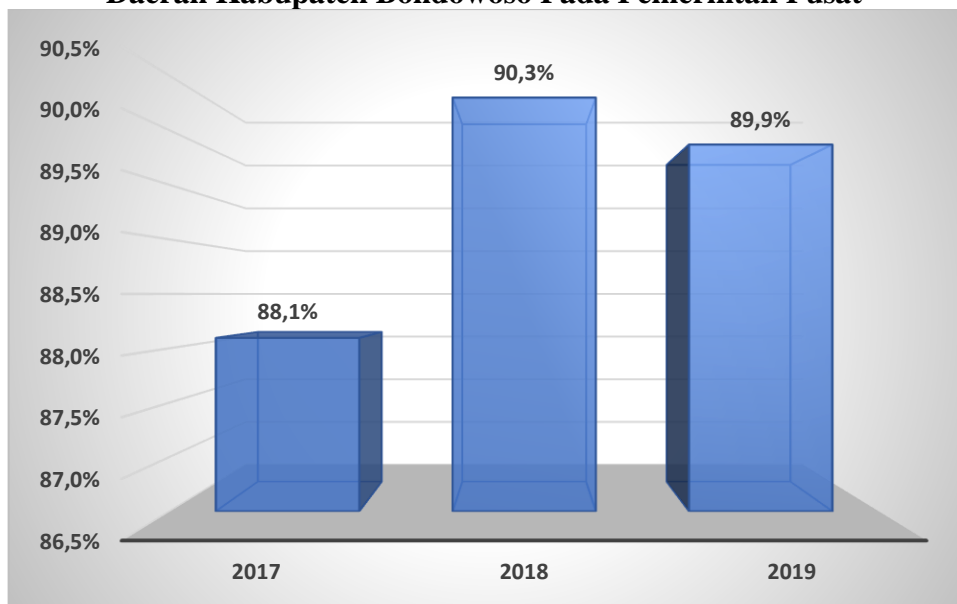
---

<sup>285</sup> Dye, *Understanding Public Policy*.9

melakukan penyusunan kebijakan secara mandiri. Jika PAD lemah pemerintah daerah akan kehilangan kemandiriannya dalam mengembangkan kebijakan yang sesuai dengan kondisi potensial ekonomi masyarakat. Sebaliknya, jika pendapatan masih bersumber dari pemerintah tentu, menjadi sebuah keniscayaan kebijakan berada dalam kendali mereka.

Temuan penelitian yang dingkap pada bab sebelumnya (Lihat; Gambar 4.2 tentang dana perimbangan dan pendapatan), terlihat fluktuasinya merupakan kebalikan dari gambar 5.2 tentang kualitas PADnya. Penulis menyusun kembali temuan yang ada dengan persentase dari total realisasi pendapatannya. Adapun grafik fluktuasinya adalah sebagaimana di bawah ini;

**Gambar 5.5 Pengukuran Ketergantungan Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso Pada Pemerintah Pusat**



Kualitas dana perimbangan mengalami kenaikan. Walaupun juga ada penurunan dalam pada tahun 2019, namun secara keseluruhan masih ada kenaikan dibanding ada tahun 2017. Yang demikian tentu menunjukkan adanya dominasi sumber pendapatan pemerintah pusat. Sisi ini yang dapat dibahasakan dengan kontruksi teoretis Keynes. Menurutnya, kondisi ini tidak selamanya salah, sebab pemerintah pusat memiliki alasan tertentu jika dikaji sebagai satu sistem yang penting untuk hirarkis. Bagaimana pun, menjadi satu keniscayaan pemerintah pusat harus memiliki dominasi pada kebijakan pengembangan ekonomi daerah. Dominasi ini dalam pandangannya memiliki beberapa alasan yakni *motive of enterprise*, *motive of liquidity*, *motive of improvement*, dan *motive of financial prudence and the anxiety*.<sup>286</sup> Jadi jika dipandang dalam penjelasan sepintas yang demikian tentu tidak ada masalah.

Namun jika dipadukan dengan orientasi desentralisasi, tentu kondisi keuangan kabupaten Bondowoso sangat lemah untuk memperkuat sektor potensial ekonomi masyarakat. Hal yang menjadi masalah secara mendasar adalah sebagaimana yang disampaikan oleh Halim. Ia

---

<sup>286</sup> *Pertama*, *motive of enterprise* disebutkan juga motif perusahaan. Dalam hal ini pipinan sentral perlu mengamankan sumber daya untuk melakukan investasi modal lebih lanjut tanpa menimbulkan hutang atau meningkatkan modal lebih lanjut di pasar. *Kedua*, *motive of liquidity*, disebut juga alasan likuiditas. Peran dianggap sebagai pengaman sumber daya untuk menghadapi keadaan darurat, kesulitan dan depresi. *Ketiga*, *motive of improvement*, disebut sebagai motif perbaikan. Yang demikian guna mengembangkan kebijakan yang satu misi. *Keempat*, *motive of financial prudence and the anxiety*. Motif ini sebagai alasan sistem pengembangan keuangan dengan sangat hati-hari dan tersistam agar dapat dilakukan secara efisien. Lengkapnya, Keynes, *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. 109-110

menjelaskan bahwa dalam hal pengembangan kebijakan anggaran guna pengembangan ekonomi masyarakat, akan dilakukan secara instruktif, apabila sumber PAD anggaran daerah kecil. Secara rinci ia mengurai tipologi kebijakan anggaran yang kaitanya dengan sumber pendapatan ini. Dalam pandangan hubungan pemerintah dapat dikategorikan menjadi empat yakni instruktif, konsultatif, partisipatif, dan delagatif. Dipandangan instruktif jika PAD jauh dari sangat kurang dan kurang. Memakai konsultatif, jika ada peningkatan. Memakai partisipatif jika sudah dirasa cukup dan baik. Dan dianggap delagatif, jika PAD telah sangat baik.<sup>287</sup>

Berpijak pada teoretis yang dikemukakan di atas, maka sudah nampak jelas pemerintah Bondowoso sangat kurang baik dalam pengelolaan anggarannya. Sehingga hubungan dalam penyusunan keberpihakan kebijakan anggaran dalam pengembangan ekonomi potensial masyarakatnya dilakukan dengan pendekatan instruktif. Jadi tidak secara mandiri dapat pengembangan ekonomi masyarakatnya.

Pada sisi inilah, secara teoretis sepiantas mengalami delematis. Di satu sisi, penting untuk dilakukan agar secara financial ekonomi masyarakat Bondowoso dapat diangkat oleh kebijakan pemerintah pusat secara merata. Persis sebagaimana yang disampaikan oleh Bénassy, Dkk. Dalam buku dijelaskan bahwa ide Keynes tentang *money power*

---

<sup>287</sup> Halim;, *Manajemen Keuangan Daerah*. 188

sebenarnya tidak dapat dibenarkan secara keseluruhan. Sebab pemerintah daerah penting juga merumuskan kebijakan daerah sesuai dengan kondisi ekonomi mereka masing-masing.<sup>288</sup> Untuk itulah, berkaitan dengan kebijakan anggaran daerah sebenarnya sangat kompleks. Satu sisi perlu hubungan baik dengan pemerintah pusat, namun disisi lain perlu pengembangan kebijakan ekonomi yang sesuai dengan kondisi potensi dan subsidiaritasnya.

Untuk mengatasi masalah ini tentu yang paling relevan adalah dengan menkontekskan pemikiran Halim. Ia mengemukakan bahwa desentralisasi tidak dapat dilakukan secara sempurna. Yang demikian tentu, sebab jika beberapa pajak sebagai sumber pendapatan anggaran di negara Indonesia, memang kebijakan dibagi menjadi dua. Ada yang ada dalam wewenang pemerintah pusat dan ada yang dalam wewenang pemerintah daerah. Sebagai sebuah keniscayaan, pendapatan jenis ini juga distribusikan ke daerah. Dengan demikian, tipologi kebijakan sebagaimana yang dijelaskan di awal, menjadi yang paling relevan untuk diterapkan.<sup>289</sup>

Dengan demikian, kebijakan anggaran Bondwoso yang hari pada disusun secara instruktif, perlu diberangi dengan upaya peningkatan sumber pendapatan APBDnya. Alasannya tentu agar pola keberpihakan kebijakan anggaran dalam pengembangan ekonomi potensial masyarakat

---

<sup>288</sup> Bénassy-Quéré dkk., *Economic Policy: Theory and Practice*. 522

<sup>289</sup> Halim, *Problem Desentralisasi & Penimbangan Keuangan Pemerintahan Pusat - Daerah*. 188

dapat optimal dilakukan. Sebab kebijakan ekonomi begitu penting untuk didasarkan pada subsidiaritas dan bahkan tindakan mikro ekonomi masyarakatnya. Penjelasan inilah yang dapat dijadikan kesimpulan dalam pembacaan temuan di sisi pendapatannya.

b) Pembacaan Pada Belanja Anggaran Pemerintah Daerah

Adapun pada sisi belanjanya dapat memberikan penjelasan kecondongan pembiayaan yang dilakukan. Utamanya tentu tentang pengembangan ekonomi potensial masyarakat, kecondongan ruang lingkup kebijakan dan kualitas keberpihakan akan terbaca. Dalam melakukan pembacaan yang demikian tentu beberapa kerangka teoretis menjadi penting untuk dijadikan perbandingan dalam analisis temuan. Beberapa temuan teoretis misalnya yang kemukakan oleh Bénassy, Pierre, Dkk, Stefania Fabrizio, Valentina Flamini, Key Sparman dan bahkan yang fundamental seperti gagasan Dye dan Keynes, tentu penting untuk tetap dijadikan diskursus *grouded* temuan. Beberapa tokoh di atas, tentu memiliki tendensi ruang lingkup teoretis masing-masing.

Lebih awal, penulis akan mengutarakan apa yang mejadi prinsip penguatan belanja anggaran dalam mengembangkan ekonomi masyarakat. Dalam Keynes sendiri, ada tiga hal penting yang diperlukan sebagai pertimbangan pengembangan ekonomi potensial masyarakat. *Pertama*, pembelanjaan harus mempertimbangkan kondisi harga pasar. Dalam hal ini



tentu yang dimaksud adalah kebijakan pengembangan ekonomi anggaran pemerintah daerah adalah dengan mempertimbangkan kondisi permintaan dan penawaran guna stabilisasi keuangan. *Kedua*, kebijakan juga penting mempertimbangkan bunga. Dalam hal ini, tentu yang bentuk berupa pengeluaran yang sifatnya penanaman modal. *Ketiga*, pembelanjaan mestinya mempertimbangkan masalah tenaga kerja. Prinsip ini mendorong pembelanjaan digunakan meningkatkan pendapatan, tenaga kerja, dan lowongan kerja.<sup>290</sup> Kajian ini tentu sudah dijelaskan dalam temuan penelitian di bab sebelumnya.

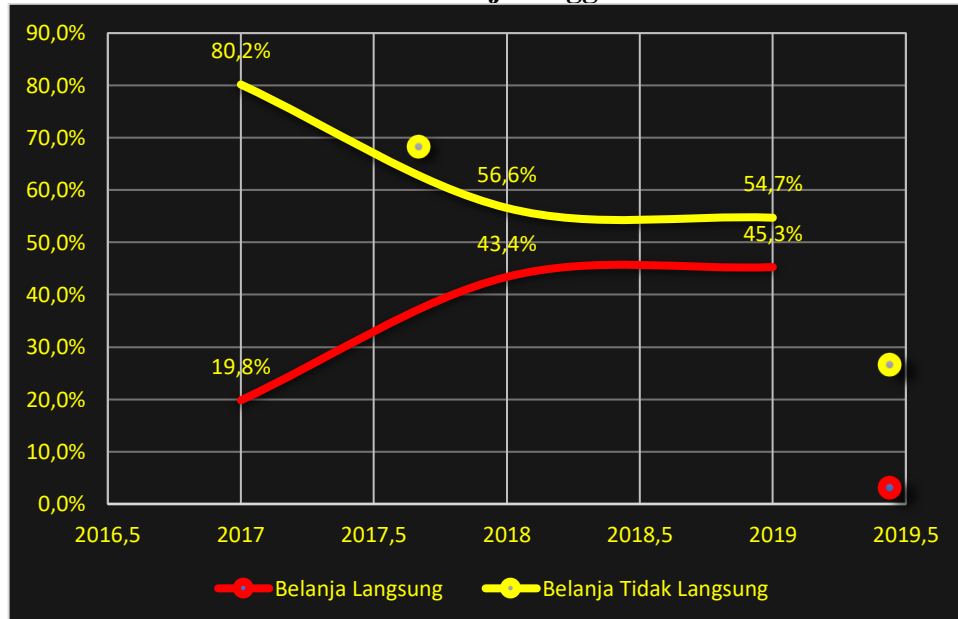
Temuan yang dimaksud tentu berkaitan dengan kualitas nomenklatur per jenis belanja yang direalisasikan. Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, belanja didominasi oleh *indirect expenditures*, selanjutnya akan penulis singkat sebagai IE. Sebaliknya *direct expenditures*, selanjut disingkat sebagai DE, tidak begitu mendominasi. Secara mendasar dari temuan ini, jika dikontekkan pada peran fungsi bentuk belanja yang ada.

Kondisi flatuasi IE dan DE dapat memberikan gambaran tentang kecondongan program dilakukan. Untuk melihatnya penulis menyusun kembali data temuan yang ada dalam grafik pesentase. Adapun gambaranya adalah sebagaimana di bawah ini;

---

<sup>290</sup> Keynes, *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. 1-7

**Gambar 5.6 Tren Flaktuasi Belanja Anggaran Pemerintah Daerah**



Berdasarkan data di atas, walaupun dominasi IE masih kuat, namun gap yang terjadi nampak mengurang setiap tahunnya. Dalam hal ini, jika dikatakan bahwa IE yang lebih besar merupakan dana yang perkhhususkan untuk kebijakan yang tidak menghasilkan sesuatu secara langsung, maka kebijakan anggaran pemerintah kabupaten Bondowoso tentu lebih banyak pada anggaran yang program yang keuntungannya jangka panjang. Sebaliknya jika dikatakan bahwa trend DE menyiratkan proses pengembangan kebijakan program yang banyak dihabiskan guna program yang out putnya dapat langsung diterima.<sup>291</sup> Maka begitupun dengan

<sup>291</sup> Tim Penyusun USAID, *Analisis APBD untuk Anggota DPRD* (Jakarta: Local Governance Support Program Bursa Efek Indonesia, 2009). 50-54

keberpihakan kebijakan anggaran Bondowoso juga nampak tidak didominasi oleh pembiayaan dengan outcome langsung.

Walaupun menunjukkan adanya dominasi yang lebih pada IE, namun jika dilihat dari trend pada gambar 5.3 di atas, ada hal baik yang dapat dibaca dalam pola keberpihakan yang terjadi. Trend DE dan IE semakin tahun semakin mendekati kesetaraan. Dari data yang perkembangan, jika dibaca dengan formula tren  $\left(\frac{\text{Belanja tahun } b-a}{\text{Belanja tahun } b} \times 100\%\right)$  sebagaimana teori pada umum, maka trend DE mengalami kenaikan pada tahun 2018 secara drastis sebanyak 23% dan pada tahun 2019 terus naik sedikit sebanyak 1,9%. Sebaliknya, tren IE mengalami penurunan drastis dengan angka -23%, begitupun pada tahun 2019 turun dengan jumlah kembalian DE yakni -1,9%. Tren tentu memperlihatkan arah penyeimbangan pembiayaan kebijakan program.

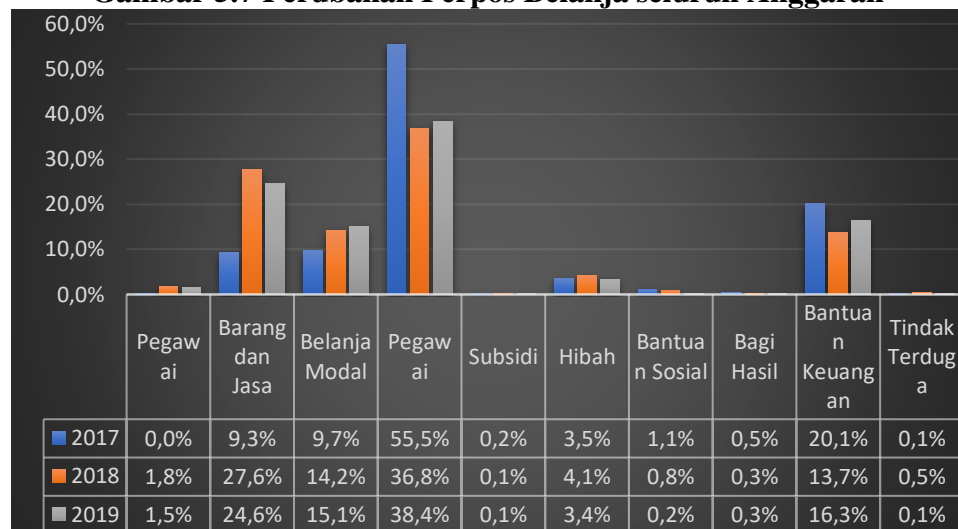
Penyeimbangan yang dimaksud tentu adalah keseimbangan antara program skala pengembangan ekonomi dengan outcome langsung dan tidak. Pada tahun 2018, trend IE menanjak kuat, pada tahun itu jug DE dimungkinkan pembiayaan melemah, artinya ada pengurangan anggaran seperti Hibah, gaji pegawai dan sebagainya mengalami pemangkasan. Yang demikian secara teoretis mengidikasikan penguatan sektor ekonomi riil atau jasa atau pelayanan dasar masyarakat.

Secara teoritis, temuan ini merupakan pengembangan baik yang sesuai dengan para pakar. Salah satunya sebagaimana yang ditulis oleh Clements, Dkk. Ia menjelaskan proses penurunan IE merupakan sesuatu yang progresif. Ada tiga alasan yang menjadi dasar. Ketiganya adalah, *Pertama, public sector wage reductions were progressive*. Hal ini mengingat bahwa pegawai sektor publik biasanya berpenghasilan lebih tinggi daripada orang yang tidak aktif seperti pengangguran dan pensiunan. *Kedua, cuts in untargeted benefits were largely progressive*. Artinya, pembiayaan metinya lebih memprioritaskan program yang lebih kuat sebagai instrumen pencapaian tujuan. *Ketiga, proportional reductions in pensions*. Alasan terkait dengan ini, tentu IE yang banyak dihabiskan juga untuk dana pegawai dan pensiunan memiliki regresi pada pembiayaan.<sup>292</sup>

Untuk melihat perubahan yang terjadi, penulis akan menggabung temuan dalam pos IE dan DE. Kenapa demikian, guna melihat kecenderungan pembiayaan yang terjadi. Pengurangan anggaran dalam IE tentu akan berakibat pada banyak pengurangan disektor DE. Terlepas dari dana trend realisasinya di atas, penulis ingin fokus bagaimana per pos masing-masing seluruh postur belanja berubah. Untuk itu lihatlah grafi perubahannya berikut ini;

---

<sup>292</sup> Mr Benedict J. Clements dkk., *Inequality and Fiscal Policy* (USA: International Monetary Fund, 2015). 168

**Gambar 5.7 Perubahan Perpos Belanja seluruh Anggaran**

Berdasarkan gambar begitu jelas memang postur anggaran sudah sangat progres. Ada penurunan yang curam pada tahun 2018-2019 dalam pos gaji pegawai dalam IE. Bahkan bukan hanya itu, bantuan berupa keuangan juga mengalami penurunan cukup drastis. Sebaliknya dalam postur DE banyak mengalami kenaikan. Namun kenaikan yang mencolok hanya terjadi pada postur belanja modal dan barang serta jasa. Sedangkan untuk honorer walaupun mengalami kenaikan namun tidak begitu besar dibanding postur lainnya. Akan tetapi kenaikan, dalam postur tersebut sebenarnya tidak begitu penting. Sebab tidak sama sekali berhubungan dengan pengembangan ekonomi potensial masyarakat. Sebagaimana dipahami bersama bahwa postur pegawai dan DE diperuntukkan bagi kepanitain acara saja. Sehingga secara keseluruhan keberpihakan kebijakan

APBD Bondwoso sebenarnya telah baik, jika dipandangan dari tren perubahan ini.

Selain dari pada gambaran di atas, tentu tidak memungkinkan untuk menfonis secara cepat, keberpihakan telah progresif. Tanpa pembacaan pada temuan yang lain. Masih bertanya yang mungkin dapat melemahkan pendapat sementara tersebut. Salah satunya berkaiatn dengan sebab-musabab perubahan terjadi. Dalam hal inilah data temuan fonemonologis penting untuk digali lebih jauh, utamanya pada aspek teoretisnya.

Salah satu yang dirasa merupakan basis perubahan yang terjadi dari temuan yang dibahas sebelumnya adalah besarnya dana perimbangan. Hal demikian ini oleh TPAD kabupaten Bondowoso diakui sebagai penyebab utama perubahan postur tersebut. Hal ini tentu senada dengan apa yang dijelaskan pada sub sebelumnya, bahwa kekuatan utama dalam merumuskan kebijakan adalah sumber dana yang ada. Dalam hal ini tentu sebagaimana temuan Dye dalam menjelaskan desentralisasi kebijakan *sub government* tidak dapat bebas *an sich*, apabila ada ketergantungan yang besar pendapatannya pada pemerintah pusat.<sup>293</sup> Teori dari temuan Dye inilah yang diasumsikan besar juga terjadi dan bahkan menjadi dasar pertimbangan keberpihakan kebijakan belanja anggaran pemerintah kabupaten Bondowoso.

---

<sup>293</sup> Dye, *Understanding Public Policy*. 91

Disebutkan dalam paparan data bahwa ketidakberdayaan ini tentu bukan karena sebuah keniscayaan dari rasional aturan. Dalam merumuskan kebijakan belanja anggaran tentu harus tetap bersesuaian dengan aturan yang ada. Dengan kata lain, dalam proses perumusannya tentu mempertimbangkan beberapa hal yakni aturan yang mengikat dari pusat, terus baru mempertimbangkan kondisi yang ada. Kemudian menyesuaikan proses pembiayaan dengan kondisi pendapatannya.

Pada aspek demikian di atas, beberapa pakar yang bergabung dalam OECD memberikan tawaran tiga langkah. Ketiganya adalah *imposing*, *ensuring* dan *increasing*.<sup>294</sup> Seluruh aspek tentu dapat dijadikan pegangan untuk melihat sejauh mana pembelanjaan dilakukan. Pada proses *imposing* misalnya, belanja penting untuk melihat aturan dan kebijakan tingkat atas. Sehingga pembelanjaan yang dilakukan pada sektor IE dan DE perlu mempertimbangkan proses *imposing* kebijakan sebagai pemerintah (*commanded*) dari aturan pusat.

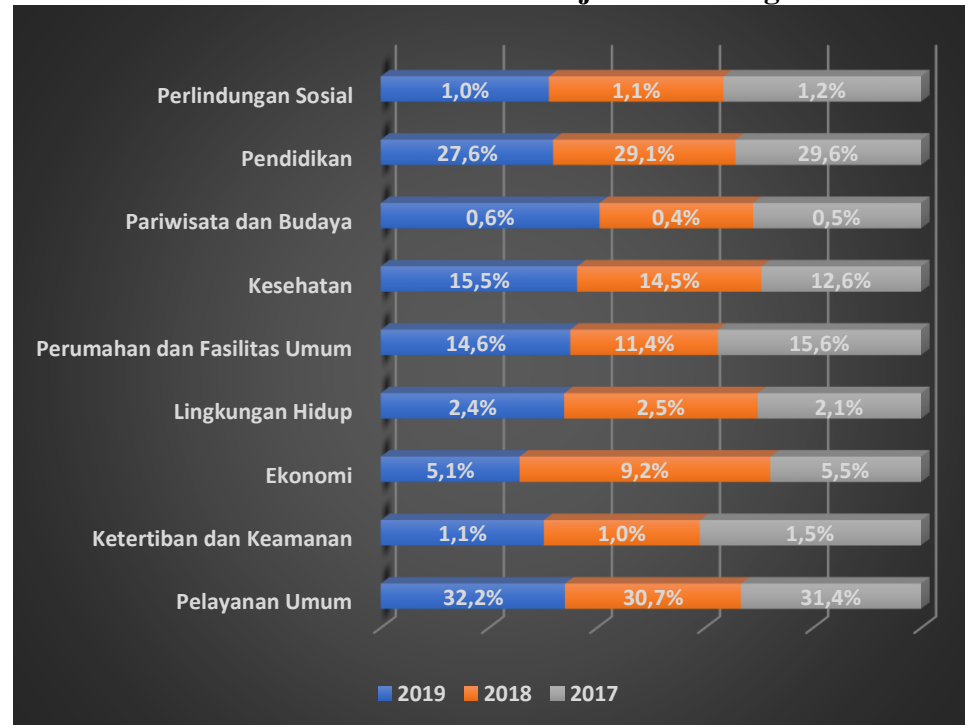
Secara teoritis pun, tidak mengherankan jika lebih mendalam menganalisis kembali postur anggaran dalam fungsi dan urusan. Sebagaimana yang ada dalam temuan, kebijakan belanja dalam fungsi tiga tahun terakhir nampaknya memang tidak banyak berubah. Anggaran fungsi ekonomi sebagai tema utama yang diangkat dalam tema besar penelitian

---

<sup>294</sup> Tim OECD, *The Control and Management of Government Expenditure* (Paris, France: OECD Publishing, 1987). 11

ini cukup maksimal, namun tetap tak sekuat fungsi pelayanan umum, pendidikan dan kesehatan. Untuk lebih lengkapnya, penulis melakukan pembacaan persentasenya sebagaimana di bawah ini,

**Gambar 5.8 Persentase Belanja dalam Fungsi**



Gambaran persentase sebagaimana dijabarkan dalam gambar 3.4 di atas, dalam hal *mandatory spending* dalam tata kelola keuangan pemerintah daerah tentu sesuai dengan apa yang diperintah dalam aturan. Aturan yang dimaksud adalah Peraturan Mendagri No. 64 Tahun 2020 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2021, UUD 1945 Pasal 31 ayat 4, UU No.20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional, UU No. 39 tentang kesehatan, UU No. 6 Tentang Desa.



Pada peraturan Mendagri, dijelaskan bahwa dana yang batas pengalokasian untuk fungsi ekonomi adalah tidak kurang 4,5% -5,5%. Dijelaskan persentasenya ini termasuk wilayah Jawa-Bali.<sup>295</sup> Jika ditinjau dari aturan ini, nampak hanya pada tahun 2018, kebijakan lebih tinggi dari aturannya. Namun secara tidak melanggar UU APBN sebab dalam APBD disebut jumlah seluruh anggaran yang difungsikan untuk mendokrak kesenjangan ekonomi adalah 25% (infrastruktur penunjang ekonomi). Sedangkan pada tahun 2019, anggaran fungsi dan disesuaikan dengan aturan.

Beitupun tingginya fungsi kesehatan dan pendidikan. Dalam UU kesehatan minimal 10% dari total dana perimbangan.<sup>296</sup> Sedangkan anggaran belanja fungsi kesehatan berkisar dari 12-15%. Hal tersebut tidak melanggar *mandatory spending* juga. Begitu juga dalam hal fungsi kesehatan, dalam UU dijelaskan minimal 20%.<sup>297</sup> Sedangkan dalam data temuan dijelaskan fungsi pendidikan berkisar 27-29%. Tentu yang demikian juga sesuai.

Dengan penjelasan ini, maka tidak mengherankan lagi pertambahan belanja langsung juga disebabkan adanya ada dana perimbangan yang begitu mendominasi. Hanya sekitar 2-3% tambahan yang didasarkan pada

---

<sup>295</sup> Sekretaris Mendagri, "Permendagri No 64 Tahun 2020 DPUPRPKP" (Mendagri, 2020). 8

<sup>296</sup> Tim Komisi Informasi, "UU NOMOR 36 TAHUN 2009" (Komisi Informasi, 2009).

<sup>297</sup> Sekertaris Negara, "UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional" (JDIH BPK RI, 2003).

kondisi kebutuhan ekonomi. Kondisi ini tentu merupakan keniscayaan yang tidak bisa dipungkiri.

Pembacaan yang demikian dibuktikan lebih lanjut dengan adanya temuan belanja dalam urusan. Pengutan gerak perekonomian masyarakat yang dicanangkan dalam urusan pilihan hanya berkisar 3% setiap tahunnya. Artinya, sektor injeksi gerak usaha pengembangan ekonomi masyarakat sebenarnya sangat kecil. Jika dibandingkan dengan urusan yang lain. Kebijakan urusan dalam APBD banyak didominasi oleh urusan wajib pelayanan dasar yang lebih dari 50% total anggaran dan urusan penunjang yang berkisar 30-32% (baca; gambar 4.10 tentang APBD dalam Perurusan). Ini membuktikan bahwa urusan belanja daerah masih lebih terbaca sebagai kebijakan instruktif. Urusan pilihan yang bahkan hanya sepertiga dari total PAD menandakan ketidakberdayaan kebijakan belanja anggaran disebabkan pendapatan aslinya lemah.

Begitupun dengan perubahan RAPBD di era pandemi, tahun 2020. Seluruh kebijakan dibuat juga tentu tidak dapat dilepaskan dari peraturan yang telah berlaku. Yang demikian tentu juga telah dibahas dalam Permendagri tahun 2020. Di dalam aturan telah dijelaskan bahwa di era pandemi seluruh anggaran dipangkas baik yang berurusan dengan layanan dasar dan sebagainya pada tiga hal yakni kesehatan, penanganan dampak ekonomi dan *social safety net*. Ketiganya telah secara simultan, dilakukan dengan berdasar pada aturan yang berlaku dari pusat. Jadi walaupun ada

penanggulangan ekonominya, juga namun ruang keberpihakan disesuaikan secara instruktif.

Panjang lebar penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa pembacaan progrersif pada postur IE dan DE, nampaknya juga disesuaikan dengan kebijakan yang terikat pada besaran dana perimbanganya. Sehingga keberpihakan dalam pembacaan umum anggaran pemerintah daerah masih instruktur. Artinya, upaya keberpihakan tidak dapat dilakukan secara subsidiartas dan sesuai dengan potensi lokal.

## 2. Kebijakan APBD Pemerintah Daerah Bondowoso dalam Pengembangan Ekonomi Potensial Masyarakat Perspektif *Maqosidus Syari'ah*

Sebagaimana dijelaskan di awal bahwa *maqosidus syari'ah* dalam pendekatan sistem menelisik tentang pertimbangan sebuah kebijakan disusun secara holistik. Jaser Auda mencoba merekontruksi hukum Islam dengan melakukan tranformasi fundamental hukum agar lebih universal dan terbuka. Hal yang paling cocok secara etis, untuk mengkaji kebijakan formal pemeritahan—termasuk di dalamnya adalah anggaran—yakni pendekatan yang berusaha mencari titik univarsal dengan mambangun dimensi kognisi dan keterkaitan antar sub sistem pertimbangan hukum.<sup>298</sup> Pandangan tentu sangat tepat untuk melihat kebijakan anggaran hal keberpihakan ada pengembangan ekonomi potensial masyarakat.

---

<sup>298</sup> Auda, *Maqasid Al-Shariah sebagai Filsafat Hukum Islam: Pendekatan Sistem*. 247-248

Selain dari pada alasan di atas, pertimbangan indikator yang dibuat dalam pendekatan sistem Islam juga selaras dengan konteks perubahan-perubahan kebijakan anggaran dalam penguatan ekonomi potensial masyarakat. Dalam hal ini, persis sebagaimana yang dijelaskan dalam paparan temuan bahwa kebijakan dan perubahan pembiayaan dalam penganggaran tentu memiliki multi pertimbangan. Ada pertimbangan legalitas hirarki, politik, pertimbangan keniscayaan pendapatan, pertimbangan jenis urusan dan pertimbangan kondisi ekonmomi. Kelimannya tentu senada secara teoritis. Dalam pandangan Prihantoro, Jaser Auda juga menekankan pada lima elemen sub pendekatan penyusunan kebijakan hukum yakni kognisi, keutuhan *interrelated-hierarchy*, keterbukaan, dan *multidimensionality*.<sup>299</sup>

Beberapa element yang diajdikan pertimbangan pendekatan sistem di atas, akan ditarik sebagai prinsip penting dalam memandang keberpihakan kebijakan anggaran dalam pengembangan ekonomi potensial masyarakat. Berdasarkan temuan yang ada, ada beberapa hal yang dapat dikontekkan pada pembacaan yang berhubungan dengan komponen prinsip yang telah dijelaskan Auda adalah sebagaimana berikut;

- a) Prinsip *Holism* Keberpihakan Kebijakan Anggaran Dalam Pengembang  
Ekonomi Potensial Masyarakat

---

<sup>299</sup> Syukur Prihantoro, “Maqasid al-syari’ah dalam pandangan Jasser Auda: Sebuah Upaya Rekontruksi Hukum Islam Melalui Pendekatan Sistem,” *At-Tafkir* 10, no. 1 (14 Oktober 2017): 120–134.

*Holism* merupakan sebutan Auda untuk mengkritik nalar sempit para faqih dalam merekonstruksi hukum. Sebenarnya ia mendasari prinsip holistik dalam pendekatan sistemnya dengan melakukan pembacaan pada nalar interpretasi para mujathid tradisional. Dalam pandangannya ada tiga hal yang menurutnya merupakan kelemahan dalam metode ijtihad tradisional yakni individualistik interpretasi dan kausalitas tindakan. Persoalan individualistik interpretasi yang dimaksud tentu berhubungan dengan penafsiran yang parsial pada ajaran agama. Dalam hal ini, Auda menjelaskan nalar tersebut terlalu apatis pada kemungkinan yang terjadi. Sedangkan kausalitas tindakan, tidak lagi mendasarkan seluruh tindakan sebagai kausalitas yang memiliki dasar sebab.<sup>300</sup>

Pada konteks temuan penelitian ini, tentu pembacaan pada keberpihakan kebijakan bukan lagi masalah penalaran akan makna kebijakan fundamental atau kausalitas kebijakan dibuat. Namun didasarkan pada pertimbangan hirarki tujuan atau maksud kebijakan itu sendiri. Sebagaimana yang Auda tawarkan dalam konsepsinya melalui pemaduan dan reterminologi *dalil ikhtira'* dan *dalil al ri'ayah*.<sup>301</sup> Sehingga secara prinsip tindakan keberpihakan tidak didasarkan pada masalah yang ada, namun pada pertimbangan tujuan utama dikembangkan kebijakan secara

---

<sup>300</sup> Auda, *Maqasid Al-Shariah sebagai Filsafat Hukum Islam: Pendekatan Sistem*. 257-262

<sup>301</sup> *Dalil ikhtira'* dirubah sebagai dalil tujuan penciptaan dan *dalil al ri'ayah* sebagai tujuan pemiliharaan. Lengkapnya, Auda. 263-264

formal. Dalam hal ini Audah menjelaskan disesuaikan dengan tujuan syara' secara holistik.

Tujuan holistik yang dimaksud, tentu adalah tujuan guna pemeliharaan agar tidak terjadi *mafasid*. Pada konteks keberpihakan kebijakan anggaran pemerintah Bondowoso, hal ini dapat dibaca dalam penguatan anggaran ekonomi IE pada awal pengembangan ekonomi dan penguatan postur ekonomi dalam urusan pilihan.

Penguatan IE pada tahun 2017 tentu merupakan indikasi adanya pertimbangan tujuan pengembangan ekonomi yang perlu diawali dengan pemeliharaan aset terlebih. Sehingga penguatan sektor penggerak dalam postur belanja tidak langsung lebih dipentingkan. Berbeda pada tahun 2019, yang nampak lebih memperkuat DE. Sebab yang paling dibutuhkan setelah perawatan fasilitas kerja adalah pemeliharaan dan pengembangan SDM kerjanya. Pertimbangan ini tentu dapat juga dikatakan sebagai pertimbangan *necessety* lebih diutamakan dalam pengembangan ekonomi yang unggul.

Begitupun terkait dengan urusan pilihan dalam anggaran APBD Bondowoso. Dominasi penguatan ekonomi sektor pertanian tentu menandakan adanya *dalil al ri'ayah* dalam keberpihakan kebijakan anggarannya. Keberpihakan kepada tentu disebabkan adanya pertimbangan tujuan pemeliharaan potensi alam dan tentu juga kondisi

profesi ekonomi masyarakat yang serta merta didominasi oleh bidang optimalisasi daya gunanya.<sup>302</sup> Tentu pada aspek ini, tujuan yang dipilih telah masuk dalam cakupan pertimbangan tujuan yang paling holistik.

Penjelasan dalam sub ini dapat disimpulkan bahwa prinsip holistik keberpihakan kebijakan anggaran pemerintah daerah, dilakukan melalui pengutan tujuan sesuai dengan urgensitas dan universalitasnya. Persis sebagaimana yang Auda jelaskan tentang prinsip holism dalam pendekatan sistemnya. Ia mengemukakan bahwa pertimbangan holistik tujuan adalah mendahulukan kewajiban pemeliharaan atau penjagaan dari kerusakan dari pada mempertimbangkan tujuan kausalitas guna pengembangannya.

b) Prinsip *Openness* Keberpihakan Kebijakan Program Pemerintah Daerah Pada Pengembangan Ekonomi Potensial Masyarakat

Sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya, prinsip *openness* ini berkaitan dengan dua hal yakni pengikut sertaan beberapa pihak dan juga behubungan dengan *cognitive culture*.<sup>303</sup> Tujuan tentu guna membangun kebijakan yang tidak dipisahkan dari realitas, sebagaimana dinyatakan oleh *jumhur ulama*.<sup>304</sup>

---

<sup>302</sup> Data diambil dari Tim Penyusun, *Kabupaten Bondowoso Dalam Angka 2018...*,191

<sup>303</sup> Auda, *Maqasid Al-Shariah sebagai Filsafat Hukum Islam: Pendekatan Sistem*. 262-268

<sup>304</sup> Jauziah, *Turuq al-Hukmiyah fi Siyasah asy-Syar`iyah*. 5

Tentu berbeda dengan apa prinsip dalam hal kebijakan program, implemetasi prinsip ini dalam hal penyusunan anggaran berhubungan dengan beberapa prinsip penting lainnya. Prinsip keterbukaan dalam merupakan konsekuensi logis dari prinsip pengembangan kebijakan rasional yang holistik dan multi dimension. Tentu juga berhubungan dengan proses upaya penguatan tujuan dan semacamnya. Yang demikian ini, tentu sebagaimana penjelasan Auda tentang *interrelated hierarchy of the system of islamic law*.<sup>305</sup>

Secara teoretis prinsip *openness* sebagai sub pendekatan sistem dapat menguatkan pola *good financial governance*. Misalnya, menurut Auda holistikasi penyusunan kebijakan sepatutnya sudah membuka diri pada metode rasional modern.<sup>306</sup> Pada aspek ini dalam menyusun kebijakan semestinya juga didasarkan pada pertimbangan rasional ilmiah. Tentu konsekuensi logis apabila ini dilakukan dapat menguatkan tingkat akuntabilitas dan efisiensi anggaran. Berbicara tentang keduanya, merupakan dua prinsip yang telah dijelaskan oleh Golds dan Evans. Menurut keduanya, kedua hal tersebut dapat dicapai apabila kebijakan

---

<sup>305</sup> Auda, *Maqasid Al-Shariah sebagai Filsafat Hukum Islam: Pendekatan Sistem*. 48

<sup>306</sup> Auda; Auda. 262



didasarkan pada pertimbangan kajian yang terukur dan dapat dipertanggung jawabkan.<sup>307</sup>

Begitupun menyangkut tentang prinsip *openness* dalam hal proses musyawarah penyusunan kebijakan anggaran. Sebagaimana dijelaskan oleh Jasser bahwa prinsip ini juga berhubungan dengan keterbukaan partisipasi semua pihak untuk memberikan masukan dan melakukan pengawasan.<sup>308</sup> Konkritnya hal ini misalnya dalam temuan dipaparkan bahwa kebijakan anggaran selalu dipublis di website JDIIH pemerintah kabupaten Bondowoso. Yang demikian tentu mengindikasikan adanya upaya keterbukaan dilakukan. Jadi, prinsip *openness* sebagai pola keberpihakan anggaran, secara teoretis dapat membangun transparansi kebijakan anggaran.

Arah prinsip yang sebagaimana dijelaskan di atas, tentu mengindikasikan adanya proses penguatan *good corporate finance* yang baik. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Tirole, bahwa tata kelola keuangan yang baik adalah dijelaskan dengan beberapa langkah etis. Beberapa diantaranya adalah *ransparency*, *accountability*, dan *fairness* atau efisiensi.<sup>309</sup> Ketiganya dapat ditempuh dengan menguatkan prinsip

---

<sup>307</sup> Ann Gold dan Jennifer Evans, *Reflecting on School Management* (London: Taylor & Francis, 2005), 20

<sup>308</sup> Auda, *Maqasid Al-Shariah sebagai Filsafat Hukum Islam: Pendekatan Sistem*. 268

<sup>309</sup> Jean Tirole, *The Theory of Corporate Finance* (USA: Princeton University Press, 2010). 17

*openness* dalam proses penyusunan dan pelaksanaan kebijakan anggarannya. Dalam hal pengembangan ekonomi masyarakat, tentu hal ini juga amat penting, sebab dapat menjamin hubungan kebijakan tidak gap dari realitas yang diharapkan oleh masyarakat.

c) Prinsip *Multi-Dimensionality* Keberpihakan Kebijakan Anggaran Dalam Pengembangan Ekonomi Potensial Masyarakat

Sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya, bahwa dalam prinsip ini, proses penyusunan kebijakan didasarkan pendekatan multi interpretasi tekstual hukum. Ada teks *zanni* dan *qoth'i* (baca; prinsip *multi-dimensionality* dalam sub fokus program kebijakan). Teks *qothi'i* dalam hal kebijakan anggaran tentu bukan nalar agama, namun kebijakan hirarki yang berkembang sebagai dasar dari kebijakan tersebut. Yang demikian merupakan pembacaan penulis pada aturan yang mengikat pada proses atau upaya pengembangan ekonomi potensial masyarakat.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa ada aturan mutlak yang tidak boleh dilanggar dalam hal penyusunan RAPBD adalah aturan yang melekat pada dana perimbangan yang diterima oleh pemerintah kabupaten Bondowoso. Pendapatan tersebut tentu menimbulkan efek dimensi intrukstif kebijakan pemerintah pusat. Dalam hal ini tentu berpotensi menjadi gap realitas pada kebijakan yang akan disusun. Kebijakan pusat yang disusun atas pembacaan global nasional berpotensi tidak sesuai

dengan kondisi masyarakat lokal, utamanya kondisi ekonomi masyarakat Bondowoso.

Untuk itu mengatasi hal ini, tentu proses kebijakan juga dapat dilakukan apa yang dijelaskan oleh Spearman, yakni *political policy*, *time required* dan *inadequate financial information*.<sup>310</sup> Pertama, dimensi *political policy*. Tentu dalam hal ini, penyusunan RAPD didasarkan pada pembacaan aturan yang mutlak mengikat sebagai acuan penentuan anggaran belanja. Beberapa bukti konkrit dalam dimensi tersebut adalah adanya kesenadaan kebijakan dengan aturan formal tentang pengelolaan keuangan daerah.

*Kedua*, dimensi *time required*. Dimensi ini merupakan upaya pengembangan proses kebijakan dalam agar sesuai dengan kondisi masyarakat. Pada konteks APBD tentu adalah persolan kesesuaian belanja modal dengan gerak ekonomi baik dalam hal inflasi dan kondisi perekonomian masyarakat. Contoh konkrit dalam temuan penelitian ini adalah adanya gerak perubahan kebijakan IE dan DE yang berhubungan dengan ketersediaan infrastruktur dan administrasi pengembangan serta hubungannya dengan gerak potensi ekonomi yang sedang berkembang.

---

<sup>310</sup> Kay, *Financial Management for Local Government*. 86-87

*Ketiga, dimensi inadequate financial information.* Pertimbangan selain kedua hal penting di atas adalah kesesuai antara belanja dengan pendapatan yang ada. Dalam hal masalah kebijakan APBD, bentuknya adalah keberpihakan dalam pengembangan ekonomi potensial masyarakat perlu membaca postur pendapatan yang dapat difungsikan sebagai modal kebijakan. Buktu konkrit yang ada dalam temuan misalnya penambahan dana infrastruktur yang disatukan dengan beban anggaran fungsi ekonomi.

Ketiga hal di atas membuktikan adanya pertimbangan multi dimensi yang dilakukan guna menjadi dasar keberpihakan kebijakan anggaran pada proses pengembangan ekonomi potensial masyarakat. Temuan ini tentu diharapkan dapat menjadi masukan bagi kota yang kondisi anggarannya senada dengan kabupaten Bondowoso. Pada kesimpulanya, jika kondisi pendapatan PAD kecil, butuh pengkajian dasar penyusunan dari aspek politik, kondisi ekonomi dan kualitas pendapatan anggaran yang tersedia.

d) Prinsip *Purposefulness* Keberpihakan Kebijakan Anggaran Dalam Pengembangan Ekonomi Potensial Masyarakat

Pada konteks keberpihakan kebijakan anggaran pada pengembangan ekonomi potensial masyarakat, tentu juga adalah *dilalah al maqsid* (baca prinsip *purposefulness* dalam sub fokus kebijakan program) . adalah dapat disetarakan dengan tujuan utama yang secara mendasar telah diatur sebagai

yang utama. Sebagaimana yang Auda katakan, tujuan utama hukum adalah guna menetapkan apa yang paling prioritas kebijakan. Sedangkan prioritas sebagaimana dibahas sebelumnya adalah yang paling universal dirasakan.<sup>311</sup> Dalam hal ini, nampak jelas dalam inovasi perubahan postur anggaran. Sebagaimana diungkapkan pada temuan sebelumnya bahwa ada perubahan anggaran IE dan DE (baca gambar 5.4).

Anggaran IE semakin menurun dan DE semakin meningkat. Ini artinya ada postur anggaran yang berusaha dirubah. Postur gaji pegawai formal dilakukan pemotongan demi injeksi pembiayaan program yang secara cepat dapat dirasakan implikasi. Artinya, ada strategi yang dilakukan secara kontinuitas guna terus menggapai tujuan pengembangan ekonomi potensial masyarakat. Dengan demikian, perubahan kebijakan yang terjadi baik, pada tahun 2019 bahkan 2020, sebenarnya bukanlah berdasar pada masalah. Namun dilakukan perubahan karena ada halangan yang menghalangi tujuan. Pada sisi inilah, menariknya gagasan Auda dalam merumuskan prinsip *purposefulness*.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa pemotongan IE dan peningkatan DE adalah guna mengembangkan kebijakan yang beorientasi pada tujuan pengembangan masyarakat yang lebih luas dan riil. Beberapa

---

<sup>311</sup> Auda, *Maqasid Al-Shariah sebagai Filsafat Hukum Islam: Pendekatan Sistem*. 262

tokoh menyebutnya guna menghindari regresi pembiayaan.<sup>312</sup> Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa keberpihakan kebijakan anggaran belanja melalui pengurangan IE dan menaikkan DE adalah kebijakan yang sesuai dengan prinsip *purposefulness*. Hal demikian secara etis telah sesuai dengan apa yang menjadi harapan Auda dalam menggagas pendekatan sistem *maqosidus syari'ah*.

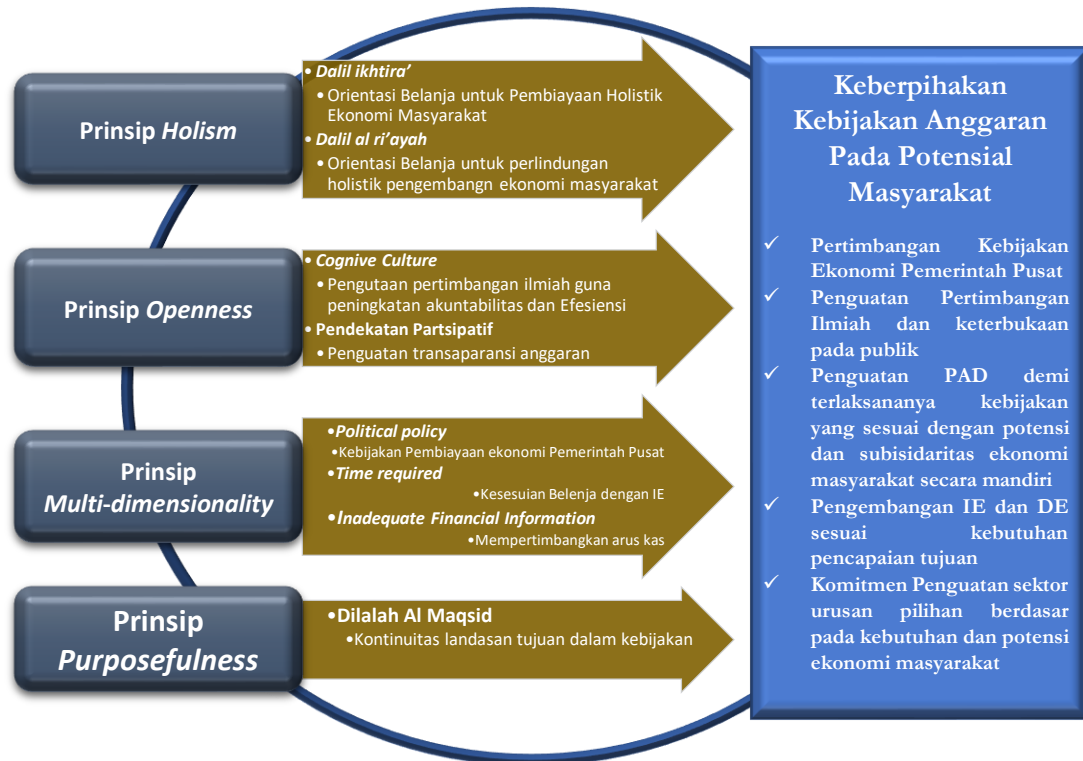
Keempat prinsip di atas tentu merupakan beberapa sub temuan yang didapatkan dari kajian penting pada keberpihakan kebijakan anggaran dalam pengembangan ekonomi masyarakat perspekti *maqosudus syari'ah*. Tentu ketigannya tidak dapat dipisahkan menjadi bagian bacaan dan ruang lingkup yang berbeda. Seluruh terkoneksi dan terpadu sebagai prinsip penyusunan kebijakan anggaran yang berpihak pada sektor potensial ekonomi masyarakat.

Sebagaimana pendekatan sistem yang diajukan oleh Auda, prinsip diatas berada dan saling terhubung antar satu dengan yang lainnya. Berapa prinsip tidak dapat berdiri sendiri. Semua merupakan sub prinsip yang penting unntuk dijadikan pertimbangan dalam penyusunan kebijakan anggaran yang pro ekonomi rakyat. Untuk menjelaskan keterhubungan tiga konsep di atas, penulis meng gambarkannya sebagaimana dibawah ini;

---

<sup>312</sup> Clements dkk., *Inequality and Fiscal Policy*. 168

**Gambar 5.9 Keberpihakan Kebijakan Anggaran Perspektif Pendekatan Sistem *Maqosidus Syari'ah***



Beberapa prinsip yang dijelaskan di atas, merupakan prinsip yang secara keseluruhan dapat diimplementasikan secara terpadu sebagai dasar penyusunan kebijakan. Melalui ketiganya beberapa langkah kokrit yang dapat dilakukan adalah *pertama*, pertimbangan kebijakan ekonomi pemerintah pusat. Hal ini sebagaimana dijelaskan sebelumnya ada pertimbangan politik yang perlu dipadukan. Sebab dana pertimbangan begitu besar. *Kedua*, penguatan pertimbangan ilmiah dan keterbukaan publik. Maksudnya, perlu adanya pertimbangan nalar rasional dan partisipatif publik. *Ketiga*, penguatan PAD. Yang demikian demi terlaksananya kebijakan yang sesuai dengan potensi dan subsidaritas ekonomi masyarakat secara mandiri. *Keempat*,

pengembangan IE dan DE sesuai kebutuhan pencapaian tujuan. Sebagaimana yang terjadi di Bondowoso, awal digagas perlu mempertimbangkan aspek pemenuhan infrastruktur fasilitas ekonomi dan baru kemudian berusaha menguatkan gerak ekonominya. *Kelima*, penguatan sektor urusan pilihan berdasar pada kebutuhan dan potensi ekonomi masyarakat. Pada urusan tersebut, seluruh pengembangan ekonomi masyarakat dianalisis secara matang dan terarah. Namun untuk melakukan tetap butuh pengutan PAD terlebih dahulu.

Secara garis besar seluruh pembahasan dapat disimpulkan bahwa keberpihakan yang dilakukan pemerintah Bondowoso dengan kebijakannya telah dilakukan dengan prinsip *maqosid* perencanaan kebijakan yang baik. Dari lima hal yang tawarkan Audah sebagai sub sistem *maqosid*, sedikit ada tiga hal yang nampak ada dalam keberpihakan penyusunan kebijakan anggaran, yakni prinsip multi-dimensional, holistik dan berdasar pada tujuan. Namun dalam secara kuantatif anggaran kebijakan terhambat oleh besarnya sumber dana perimbangan. Sehingga, dalam pada prinsip *multi dimensionlity*, *time required* melemah dari pada dimensi politik hirarkinya. Tentu penyebabnya adalah keniscayaan lemah PAD, menguatkan pertimbangan lebih mendominasi.

Kondisi di atas, tidak mengherankan jika, pada pembacaan perspektif lain *maqosidus syari'ah* memerikan pandangan kelemahan anggaran pengembangan



ekonomi masyarakat. Pada sisi ini, penulis akan mencoba mempertemukan teori maqasidus syari'ah secara umum, yakni sebagaimana dijelaskan oleh Al Syatibi sebagai *Dhurriyat al Khomsah*.<sup>313</sup>

Perspektif lain yang dimaksud tentu, sebagaimana temuan yang dalam penelitian Ahmad Faris Faisal yang meneliti tentang mengembangkan formula *Islamic Human Development Indix* (IHDI) sebagai pembacaan pada kebijakan anggaran.<sup>314</sup> Dalam paparannya, postur belanja dalam fungsi dapat dijadikan acuan dalam pembacaan pencapaian tujuan dalam kebijakan anggaran. Penjelasan persis sebagaimana yang ditulis oleh Ahmad Maghfur, saat mengembangkan kembali pemikiran Ibnu 'Atsur.<sup>315</sup> Penjelasan yang kemudian secara konkrit diperinci oleh Maftukhah dalam konteks kebijakan anggaran pemerintah di Indonesia sebagaimana dibawah ini;

**Tabel 5.2 Kebijakan Anggaran dalam Perspektif Fiqh**

Dharuriyat Al Khoms	Fungsi Kebijakan
<i>hifz al dzin</i>	<i>Ketertiban dan Keamanan</i>
<i>hifz al-nasf</i>	<i>Pertahanan Perumahan dan Fasilitas Umum Perlindungan Sosial Kesehatan</i>
<i>Hifz al-nasl</i>	<i>Lingkungan Hidup</i>
<i>Hifz al-mal</i>	<i>Ekonomi</i>
<i>Hifz al-aql</i>	<i>Pendidikan Pariwisata dan Budaya</i>

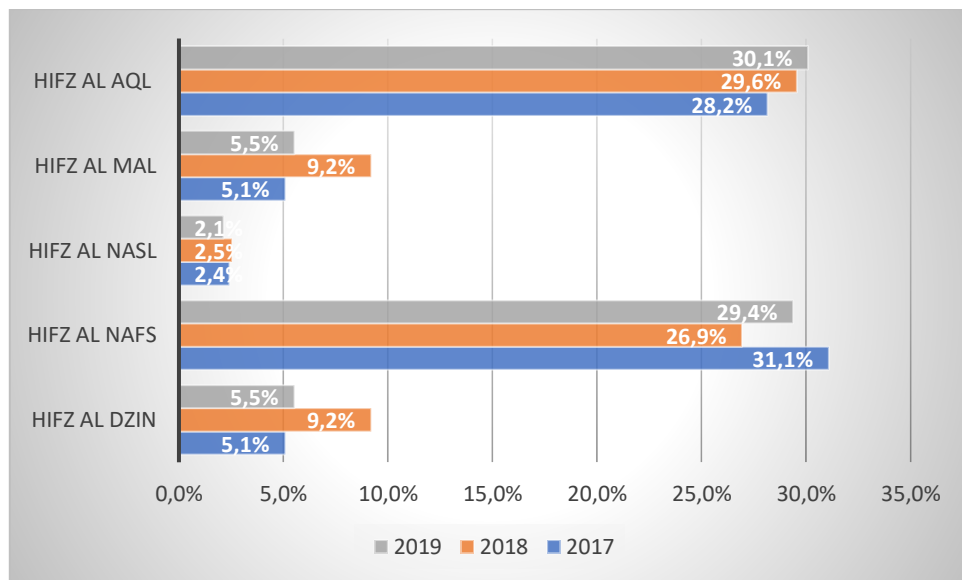
<sup>313</sup> al-Syathibi, *al-Muwafaqad fi Ushulal-Syari'ah*.9

<sup>314</sup> Ahmad Faris Faisal, "Tingkat Al-Maqashid As-Syari'ah dengan pendekatan I-HDI dalam Penentuan Anggaran Belanja Negara (APBN) Evaluasi terhadap APBN tahun 2014-2019" (masters, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, 2020).

<sup>315</sup> Maghfur Ahmad, "Fiqh of Budgeting: Study of Management of the State Budget for People's Welfare in the Perspective of Maqâshid al-Shari'ah," *AL- 'ADALAH* 16, no. 1 (6 Juni 2019): 177–206

Berdasar pada tabel di atas, penulis akan membahas temuan dalam fungsi belanja guna memberikan banyak bacaan perspektif lain maqhosidus syari'ah selain dari pendekatan teoretis Jasser Auda. Dari pembahasan temuan sebagaimana yang ada pada tabel 5.8 tentang belanja fungsi, maka dapat dijelaskan persentasenya seperti berikut,

**Gambar 5.10 Keberpihakan Perspektif Dharuriyat al Khomsah**



Gambar di atas ini merupakan sudut pandang yang menguatkan bahwa keberpihakan pada sektor pengembangan ekonomi sangat kecil. Tentunya dalam hal ini jika dipandang dalam pemacaan kualitas *budgetting* anggarannya. Yang demikian memperlihatkan bahwa temuan tentang pola keberpihakan perspektif Jasser Auda telah dalam proses dasar penyusunan kebijakan. Artinya, jika dipandang dari sudut pandang kualitas anggaran perfungsi perspektif *dharuriyat al Khamsah*. Sebab tentu karena dalam prinsip *multi dimensionality* lebih

didominasi oleh hirarki politik karena lemahnya PAD. Jadi telah dapat disimpulkan bahwa keberpihakan kebijakan anggaran telah tepat dalam proses pendepakatannya, namun masih lemah dalam porsi anggarannya sebagai sebuah keniscayaan dari sumber pendapatannya.

### C. Implikasi Temuan Penelitian

#### 1. Implikasi Teoretik

Penjelasan temuan yang telah dipaparkan di atas tentu melahirkan konstruksi teoretis terkait dengan diskursus pola keberpihakan pemerintah daerah dalam pengembangan ekonomi potensial masyarakat. Konstruksi yang dimaksud adalah sudut pandang teoretis tentang formula keberpihakan yang dikembangkan secara terpadu dari beberapa teori kebijakan publik dan sudut pandang maqosidus syari'ah pendekatan sistem. Penjelasan, tentu ada beberapa hal yakni, *pertama*, peran pemerintah dalam pengembangan ekonomi masyarakat tidak sebatas pada amanah konsitusional yang dijelaskan oleh beberapa pakar seperti Harry Hikmat, Alaxander Grey hingga Rahardjo. Ketiganya mengemukakan peran pemerintah secara mendasar memiliki dua peran yakni *empowerment* dan *control*. Tentu berbeda dengan temuan penelitian ini, yang memasukkan peran *integration* sebagai bagian dari peran pemerintah.

*Kedua*, pengembangan pendekatan pola keberpihakan penyusunan kebijakan anggaran. Dalam hal ini, tentu memperkaya model beberapa pakar

tentang penyusunan kebijakan anggaran publik. Dalam hal ini tentu posisi temuan penelitian ini sebagai *improvement* teoretik model penyusunan kebijakan beberapa pakar seperti Simon, Birkland, Dun, Dye, dan lain sebagainya. Dalam hal ini, temuan memberikan pandangan pendekatan sistem rasional terpadu yang tentu diadopsi dari sejumlah padangan kajian *maqosidus syari'ah* Auda dan pakar kebijakan publik. Salah satu yang penting dari tahapan yang secara mendasar diakui oleh beberapa pakar terdiri dari *intelegence*, *design*, dan *choice*, adalah pendekatan yang dibangun. Sehingga dalam temuan penelitian ini beberapa prinsip yang penting dalam pendekatan penyusunan kebijakan adalah prinsip *holistic*, *openness*, *multi-dimensionality*, dan *puposefulness*. Keempatnya secara terpadu dapat dijadikan pendekatan dalam penyusunan kebijakan agar berpihak pada pengembangan ekonomi potensial masyarakat.

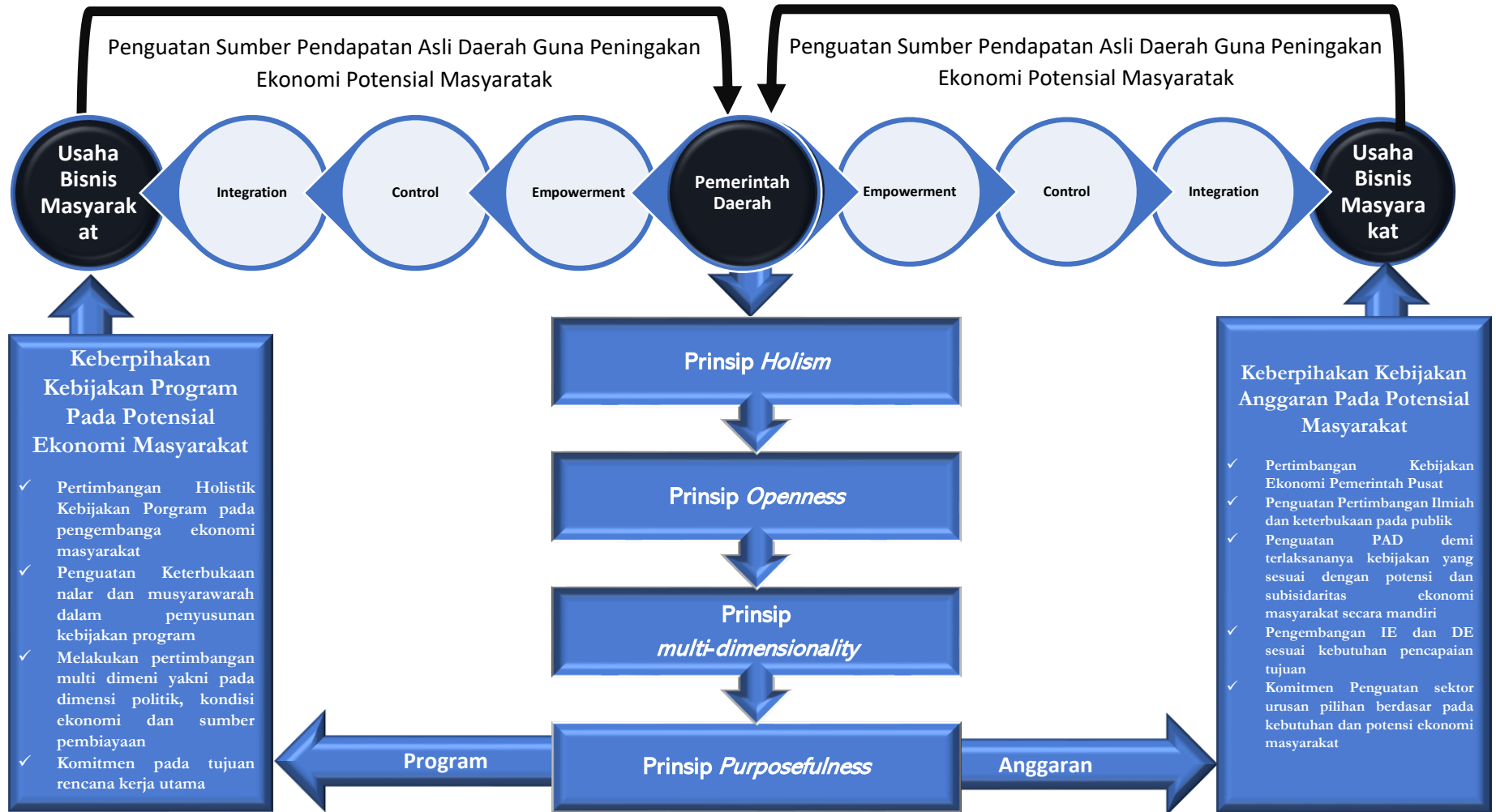
*Ketiga*, sistem *maqosidus syari'ah* sebagai sebuah pendekatan penyusunan kebijakan perlu mempertimbangkan strategi penguatan sumber pendapatan asli daerah. Hal ini dapat dibuktikan dengan pembacaan keberpihakan dengan perspektif lain seperti pembacaan fungsi dalam sudut pandang *dharuriyat al khamsah*. Dengan kata lain, pendekatan sistem *maqosid* Auda. Tidak dapat menjamin keberpihakan secara kuantitas anggaran, namun hanya dapat menjadi sumber penyusunan kebijakan dengan pertimbangan terbaik.

Untuk memperjelas noveltynya, konsepsi temuan akan digambarkan sebagai model keberpihakan kebijakan anggaran EmCoIn perspektif pendekatan sistem *maqosidus syari'ah*. EmCoIn tentu merupakan singkatan dari sub proses pengembangan konseptual framework. *Em* merupakan kepanjangan dari *empowerment*. *Co* merupakan kepanjangan dari *Control*. Sedangkan *In* merupakan kepanjangan dari *integration*. Dalam hal ini tentu ketiganya merupakan sub bentuk mesti ada dalam kebijakan guna keberpihakan pada pengembangan ekonomi potensial.

Selain itu, yang perlu juga ada dalam pelaksanaan ketiganya adalah prinsip sistem yang perlu dibangun secara objektif. Tentu sistem yang dibangun adalah sejumlah nilai *maqosidus syari'ah* sebagaimana gagasan Auda. Artinya bentuk ketiga sub kebijakan, baik program maupun anggarannya sebagaimana yang dijelaskan perlu memperhatikan nilai-nilai holistik, Keterbukaan, *multidimensionality*, dan berorientasi pada tujuan. Wujud konkrit rasional yang dalam pelaksanaannya tentu juga perlu membangun asumsi *maqosid* umum sebagaimana yang digagas oleh As Syatibi atau fiqh anggaran terdahulu. Melalui hal inilah, kuantitas anggaran dapat diukur keberpihakannya, sehingga dapat menjadi dasar rencana *expenditure* baik langsung maupun tidak langsungnya.

Seluruh yang demikian, tentu memiliki target pengembangan ekonomi bisnis yang juga mendukung pendapatan anggaran. Konsepsi seperti gambar berikut:

Gambar 5.11 *Framework* Kebijakan EMCOIN Berbasis Pendekatan Sistem *Maqosidus Syari'ah*



Gambar di atas menjelaskan kerangka kerja kebijakan yang dibangun dalam keberpihakan pada pengembangan ekonomi potensial masyarakat. Pemerintah daerah memiliki tiga peran pada pengembangan ekonomi potensial masyarakat yakni *empowerment*, *control* dan *integration*. Seluruh kebijakan program mesti berbentuk tiga hal tersebut. Beberapa bentuk program tentunya sudah dijelaskan di awal (baca; pola kebijakan berdasar konten kebijakan).

Untuk melaksanakan tiga hal ini, prinsip yang penting untuk dilakukan ada empat prinsip yakni *holistik*, *openness*, *multi dimensionality* dan *puposesfulness*. Keempat hal inilah penting untuk diterapkan secara terpadu, baik sebagai cara pandang penyusunan RAPD maupun RKPD. Cara pandangan ini yang dapat melihat secara universal pertimbangan penting guna membangun kebijakan yang berpihak. Misalnya dalam kebijakan program kerja, melalui prinsip *openness*, partisipasi publik akan menjadi ukuran rasional. Sedangkan dalam RAPB, dapat menguatkan efektifitas, akuntabilitas dan transparansi anggaran. Jadi prinsip yang dibangun sebenarnya merupakan cara pandang yang penting untuk menentukan langkah pengembangan ekonomi potensial masyarakat melalui keberpihakan kebijakan anggarannya.

Secara teoretis temuan dapat menjadi dasar pengembangan konsep yuridis UU No 25 tahun 2009 tentang kebijakan publik. Sebagaimana dipahami bersama bahwa ada asas penting dalam penyusunan kebijakan publik. Asas tersebut diantaranya adalah kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan

hak, keseimbangan hak-kewajiban, keprofesional dan lain-lain.<sup>316</sup> Keseluruh hak ini telah dapat diupayakan dengan pengembangan betuk program dan pemaduan dengan nilai-nilai *maqosid*.

Beberapa hal yang dapat secara kuat terhubung, misalnya asas, kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak-kewajiban dan keprofesionalan. Tentu hal demikian ini dapat dilakukan dengan cara menguatkan prinsip *multidimensionality* dan *purposefulness*. Sebagaimana dijelaskan diawal bahwa prinsip tersebut merupakan dasar pengembangan multi pertimbangan yang tidak hanya mendasarkan kebijakan pada satu pihak atau sisi saja. Namun diharapkan dapat menguatkan pertimbangan penting lain yang saling terhubung.

Begitupun pada prinsip yang lain. Prinsip *holism* dan *openness* misalnya, kedua prinsip ini akan secara terpadu dapat menguatkan asas partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan. Holisitikasi dan keterbukaan penyusunan kebijakan akan membuat beberapa pihak masuk menjadi bagian dari penyusunan. Sisi ini yang mengindikasi adanya keterhubungan prinsip *maqosid* sebagaimana gambar di atas pada yuridis kebijakan publik yang berlaku.

---

<sup>316</sup> Seluruh prinsip ada dalam pasal 4. Lihat, UU No 25 tahun 2009 tentang Kebijakan publik, 6



## 2. Implikasi Praksis

Atas konsepsi teoretis di atas, kemudian penulis juga menyusun implikasi praksis temuan penelitian ini. Berdasarkan penamaan temuan di atas, maka bisa dilakukan generalisasi praktis keberpihakan kebijakan pemerintah daerah dapat dilakukan dengan beberapa langkahnya adalah sebagaimana berikut:

- a) Bentuk Kebijakan perlu disusun dengan beberapa hal di bawah ini;
  - 1) Penyusunan kebijakan dalam bentuk *empowerment* berdasar pada prinsip holistik, terbuka, multidimensi dan berorientasi pada tujuan sebagai upaya pemerintah daerah mengembangkan usaha bisnis masyarakat.
  - 2) Penyusunan kebijakan dalam bentuk *control* berdasar pada prinsip holistik, terbuka, multidimensi dan berorientasi pada tujuan sebagai upaya pemerintah daerah mengembangkan usaha bisnis masyarakat
  - 3) Penyusunan kebijakan *integration* pemerintah daerah pada seluruh usaha bisnis masyarakat dengan cara mendasarkan pada prinsip holistik, keterbukaan, multi dimensionality dan berbasis tujuan.
  - 4) Seluruh langkah ini diorientasikan penguatan kebijakan pengembangan kebijakan dan ekonomi masyarakat yang mandiri.

- b) Langkah penyusunan Kebijakan Program kerja perlu memperhatikan beberapa prinsip yakni;
- 1) Prinsip *Holistic*, dilakukan dengan cara mempertimbangkan orientasi objektif prioritas kerja dalam bentuk analisis ilmiah pada kondisi ekonomi masyarakat dan kebijakan hirarkis yang ada.
  - 2) Prinsip *Openness*, dilakukan dengan cara membuka partisipatif keikutsertaan publik dan akademis dalam perumusan kebijakan. Bentuknya dapat dilakukan dalam Musrembang, kerja sama penelitian dan sebagainya
  - 3) Prinsip *multi dimensionality*, dilakukan dengan mempertimbangkan aspek hirarki politik, kondisi ekonomi masyarakat dan kondisi sumber anggaran yang ada.
  - 4) Prinsip *Purposefulness*, dilakukan dengan mempertimbangkan segera perubahan atas dasar tujuan awal yang belum tercapai
- c) Optimilisasi Keberpihakan dapat dilakukan dengan langkah sebegaimana berikut ini;
- 1) Penguatan Musrembang sebagai holistikasi dengan cara menjamin keikutsertaan masyarakat dalam seluruh jenis usaha bisnis yang ada.
  - 2) Penguatan rasional nalar ilmiah pertimbangan kebijakan, utamanya dalam proses pengembangan *forecasting* dan

*prescribing*. Hal ini dapat dilakukan dalam bentuk kajian ilmiah yang mengikutsertakan tim profesional baik dari dunia kampus maupun praktisi lapangan

- 3) Penguatan PAD guna peningkatan kemandirian kebijakan dalam pengembangan ekonomi. Dapat dilakukan dengan upaya menghubungkan optimalisasi dana perimbangan guna menguatkan PAD.

## BAB VI

### PENUTUP

Pada bab ini penjelasan yang disajikan merupakan argumen penutup. Tetunya ada dua hal yang penting untuk dijelaskan yakni konklusi temuan dan rekomendasi penting untuk beberapa pihak. Jadi secara keseluruhan merupakan intisari dan saran-saran yang didasarkan pada temuan penelitian.

#### A. Kesimpulan

Kesimpulan merupakan penutup seluruh penjelasan yang dijelaskan pada bab sebelumnya. Untuk itu sebagaimana pengelompokan pada pembahasan temuan dan fokus penelitian, ada dua hal yang penting dalam penelitian. Pada kedua hal inilah konklusi akan disusun secara rinci dan singkat.

1. Keberpihakan Kebijakan Program Pemerintah daerah dalam pengembangan ekonomi potensial perspektif *maqosidus syari'ah*

Keberpihakan pada pengembangan ekonomi potensial masyarakat dilakukan dengan beberapa prinsip yakni, *pertama*, pertimbangan holistik pengembangan ekonomi. Ada pertimbangan Holistik Kebijakan Program pada pengembangan ekonomi masyarakat. *Kedua*, pertimbangan *openness*, yakni menyangkut tentang keterbukaan penyusunan. Penguatan Keterbukaan nalar dan musyawarah dalam penyusunan kebijakan program *Ketiga*, pertimbangan *multi-dimensionality*. Artinya, melakukan pertimbangan multi

dimeni yakni pada dimensi politik, kondisi ekonomi dan sumber pembiayaan. Dalam hal ini tentu penting melakukan *forecasting* dan *prescription* pengembangan ekonomi potensial masyarakat. *Keempat, purposefulness.* Komitmen pada tujuan rencana kerja utama.

2. Keberpihakan Kebijakan Anggaran Pemerintah daerah dalam pengembangan ekonomi potensial perspektif *maqosidus syari'ah*

Keberpihakan kebijakan anggaran nampaknya juga dapat dibaca memiliki dan memadukan lima prinsip sebagaimana yang dibahas dalam fokus keberpihakan kebijakan program. Kelima prinsip yang diintegrasikan ini meliputi beberapa langkah konkrit yakni, pertimbangan kebijakan ekonomi pemerintah pusat, penguatan pertimbangan ilmiah dan keterbukaan publik. penguatan PAD, pengembangan IE dan DE sesuai kebutuhan pencapaian tujuan dan penguatan sektor urusan pilihan.

## **B. Rekomendasi**

Berdasarkan beberapa temuan yang ada, penulis juga menyusun saran-saran sebagaimana di bawah ini;

1. Beberapa temuan tentu penting bagi pemerintah daerah, utamanya pemerintah daerah kabupaten Bondowoso dalam pengembangan kebijakan yang lebih baik. Temuan pola kebijakan anggaran dapat menjadi pertimbangan penting guna penguatan keberpihakan pemerintah pada pengembangan ekonommi potensial masyarakat.

2. Bagi pakar dan peneliti selanjutnya, penelitian ini tentu memiliki kelemahan dan keterbatasan. Dalam hal studi pengembangan kebijakan makro ekonomi, penulis menyadari temuan terkait keberpihakan kebijakan terus dikaji. Yang demikian sebagai upaya serius mengembangkan keilmuan makro ekonomi perspektif Islam.
3. Juga bagi IAIN Jember, utamanya Pascasarjana Prodi Ekonomi dan Bisnis Islam, tentu hasil penelitian ini dapat menjadi sumbangan akademis bagi pengembangan keilmuan yang berhubungan dengan makro ekonomi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Afzalurrahman.2002 *Doktrin Ekonomi*. Vol. Jilid II. Yogyakarta: PT Dana Bhakti Prima Yasa.
- Ahmad, Abu al-Husain.1994. *Mu'jam al-Muqayyis fi al-Lughah*. Beirut: Dar al-Fikr.
- An-Nabhani, Taqyiddin.1996. *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif Perspektif Islam*. Surabaya: Risalah Gusti.
- Anthony, Gidderns.1985. *Kapitalisme dan Teori Sosial Modern Suatu Analisis Karya Tulis Marx, Burkheim dan Max Weber*. Jakarta: UI Press.
- Agustinus. Leo. 2018. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta.
- Ahmad, Mahmud. Dkk.2014. “*Model Policy Design For The Beef Cattle Development in South Sulawesi*”. *Jurnal Management and Business Review* Vol.11, No.2, July.
- Al Ghazali, Abu Hamid.1980. *Al-Mustasfa` Minial 'ilmu Ushul*, Beirut: Dar al Kutub al-’Ilmiyah“.
- \_\_\_\_\_.1961. *Maqhosid Al-Falasifah*. Kairo: Dar al Ma’arif.
- Al Qardawi, Yusuf.1999. *Madkhal Ilaa Diraasah al Syariah al Islamiyah*, Kairo : Makabah Wahbah.
- al-Syâthibî, Abu Ishâq.2003. *al-Muwâfaqât fi Ushûli al-Syarî’ah*, Juz II .Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah,.
- Anderson, James E.1979. *Public Policy Making*, New York NJ: Holt Reinhartnwinston.
- Arifin, Zainal.2010. “Analisis Perbandingan Perekonomian Pada Empat Koridor di Propinsi Jawa Timur, *Jurnal HUMANITY, Volume 5, Nomor 2, Maret 2010*.
- Arif, Firman Muhammad.2019. “Anggaran Belanja Daerah Berbasis Maqasid al Syari’ah: Analisis Realisasi Anggaran Kota Palopo.” *INFERENSI: Jurnal Penelitian Sosial Keagamaan* 13, no. 1 20 Juli
- Aristotle.2004. *Nicomachean Ethic*, Trj. Roger Crisp. UK: Cambridge university press.
- Asshiddiqie, Jimly.2009. *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika.

- \_\_\_\_\_.2010. *Konstitusi Ekonomi*, Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- as-Suyuthi, Jalaluddin.1403. *al-Asybah wa an-Nazha`ir*, Bairut:Dar al-Kutub al-`Ilmiyyah.
- As-Syathibi, Abu Ishaq.2003. *al-Muwafaqad fi Ushulal-Syari`ah*. Vol. 1. Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah.
- Asyqar, Umar Sulaiman.2005. *al-Mudhkhal ila al-syari`ah wa al-Fiqh al-Islami*. Al Ardan: Dar al-Nafais.
- Atmaja, Harry Kurniadi, dan Kasyful Mahalli. 2015.“Pengaruh Peningkatan Infrastruktur terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Kota Sibolga.” *Jurnal Ekonomi dan Keuangan* 3, no. 4.
- Auda, Jaser.2008. *Maqasid Al-Shariah sebagai Filsafat Hukum Islam: Pendekatan Sistem*. London: International Institute of Islamic Thought.
- Azmi, Sabahuddin.2005. *Menimbang Ekonomi Islam: Keuangan Publik, Konsep Perpajakan dan Peran Baitul Mal*. Bandung: Nuansa.
- Baswir, Revrisond. *Koperasi Indonesia*.2000. Yogyakarta: BPFE-UGM.
- Batley, Richard, dan Gerry Stoker.2016. *Local Government in Europe: Trends And Developments*. New York: Macmillan International Higher Education.
- Berger, Peter L.1986. *The Capitalist Revolution: Fifty Proposition About Prosperity, Equality, and Liberty*. England:Wilwood.
- Bénassy-Quéré, Agnès, Benoît Cœuré, Pierre Jacquet, dan Jean Pisani-Ferry.2010. *Economic Policy: Theory and Practice*. 1st edition. New York: Oxford University Press.
- Birkland, Thomas A.2011. *An Introduction to The Policy Process : Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. New York: Taylor & Francis.
- BNP2TKI.2019. *Data Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Tahun 2018* Jakarta:Pusat Penelitian, Pengembangan dan Informasi (PUSLITFO).
- Bryman, Alan.1989. *Research Methods and Organization Studies*, London and New York:Routledge.
- Bryan S., Turner.1984. *Sosiologi Islam: Suatu Telaah Analitis Atas Tesis Sosiologi Weber*. Jakarta: Rajawali.
- Budiarjo, Miriam.2009. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta:Pustaka Gramedia.



- Bungin, Burhan.2005. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Caporaso, James A, dan David P Levine.2015. *Teori-teori Ekonomi Politik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Chapra, M. Umer.2000. *Islam dan Tantangan Ekonomi*. Jakarta: Gema Insani.
- .2001 *Masa Depan Ilmu Ekonomi: Sebuah Tinjauan Islam*. Jakarta: Gema Insani.
- Chapra, Umar.2000. *Sistem Moneter Islam*. Jakarta: Gema Insani Press dan Tazkia Cendekia.
- Clements, Mr Benedict J., Ruud A. de Mooij, Mr Sanjeev Gupta, dan Mr Michael Keen.2015. *Inequality and Fiscal Policy*. USA: International Monetary Fund.
- Connolly, William E.1969. *The Bias of Pluralism*. New York: Atherton Press.
- Creswell, John W.1998. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Traditions* London: Sage Publications.
- Creswell, John W.2014. *Penelitian Kualitatif & Desain Riset: Memilih di Antara Lima Pendekatan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Darise, Nurlan.2009. *Pengelolaan Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan BLU*, Jakarta:Indeks.
- Darlington, Yvonne and Dorothy Scott.2002. *Qualitative Research in Practice*, Newsouth Wales: Allen and Unwin.
- Daryni, Fathi,1975. *al-Manâhij al-Ushûliyyah fî Ijtihâd bi al-Ra'yi fî al-Tasyrî'*, Damsyik:Dâr al-Kitâb al-Hadîts.
- Deliarinov.2007. *Perkembangan Pemikiran Ekonomi*. Jakarta: PT Rajagrafindo
- Din, Imam Jalal.t.t. *al-Asybah waal- Nazha'ir fî al-Furu'*. Semarang: Maktabah wa Mathba'ah Thaha Putra.
- Djamil, Fathurrahman.1997. *Filsafat Hukum Islam*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu.
- Dominick, Salvatore.1996. *Managerial Economics in a Global Economy*. New York: McGraw-Hill.
- Dunn, William N.2018. *Public Policy Analysis*. New York: Taylor & Francis.

- Dye, Thomas R.2013. *Understanding public policy*, United State: Pearson Education, Inc
- Fakih, Mansur.2005. *Bebas Dari Neoliberalisme*. Yogyakarta: INSIST Press.
- .2001 *Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: INSIST Press.
- Fitriyah, Sayyidatul, dan Moh Fauzy.2017. “Politik Anggaran Pemerintah Daerah Perspektif Maqasid Syari’ah: Studi Analisis Sektoral Pada APBD Kabupaten Bangkalan Tahun 2013-2015.” *Jurnal Ekonomi Syariah Teori dan Terapan* 4 15 Desember .
- Ghoffar, Abdul.2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Gold, Ann, dan Jennifer Evans.2005 *Reflecting on School Management*. London: Taylor & Francis.
- Gray, Axander.1933. *The Development of Economic Doctrine:an Introductory Survey*. New York: Longians, Green and Co.
- Hadi, Sutrisno.1995. *Metodologi Research*, Yogyakarta: Andi Offset.
- Hallaq, Wael B.2000. *Sejarah Teori Hukum Islam Pengantar Untuk Ushul Fiqh Mazhab Sunni,Penerjemah: E. Kusnadingrat dan Abdul Haris bin Wahid*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Halim, Abdul.2009. *Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah*, Jakarta:Salemba Empat.
- .2004 *Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- .2009 *Problem desentralisasi & penimbangan keuangan pemerintahan pusat - daerah*. Banten: Politeknik Keuangan Negara STAN.
- Hasan, Saifuddin Abi.t.t. *Al-ihkan fi Ushul al-Ahkam*. Vol. III. Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah.
- Harrison, Lisa.2001. *Political Research: An Introduction*,New York and London:Routledge.
- Hikmat, Harry.2001. *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung: Humaniora Utama Press.

- Huda, Nurul, dkk.2008. *Ekonomi Makro Islam Pendekatan Teoritis*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Ismail, Sanapiah.1990. *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar dan Aplikasi*, Malang: YA3.
- Jauziyah, Ibnu Qayyim 1961. *Turuq al-Hukmiyah fi Siyasah asy-Syar`iyah*. Kairo: Al-Muassasah al-Arabi.
- Karim, Adiwarman.2004. *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Kooiman Jan. Ed.1994. *Modern Governance New Government scoiety Interactions*, London:SAGE Publication.
- Kay, Spearman.2007. *Financial Management for Local Government*. USA: Routledge, 2007.
- Keynes, John Maynard.2018. *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. USA: Palgrave Macmillan.
- Korzybski, Alfred.1973. *Science and Sanity: An Introduction to Non-Aristotelian Systems and General Semantics*. 4d ed edition. USA: Institute of General Semantics.
- Lenin, V.I. *Collected Works*.1964. Vol. 32. Moscow: Progress Publishers.
- Lawal, W. A. Dkk.2011. *Impact of Informal Agricultural Financing on Agricultural Production in The Rural Economy of Kwara State, Nigeria*, International Journal of Business and Social Science, Department of Accounting and Finance Faculty of Business and Social Sciences University Of Ilorin, Vol. 2 No. 19 October.
- Manan, Bagir.2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta:Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia.
- Maratade, Siske Yanti .Dkk.2016. “*Analysis of Growth Economic and Human Development Index in The Province of North Sulawesi (Studies in 2002-2013)*”, Jurnal Berkala Ilmiah Efisiensi Volume 16 No. 01.
- Marzali, Amri.2012. *Antropologi dan Kebijakan Publik*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Mardiasmo.2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: ANDI.
- Maulana, Muhammad dan Bambang Sayaka.2007. “*The Features of Vegetables in Indonesia and The Current Policy in The Framework of Agricultural*

- Development*". Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian. Volume 5 No. 3, September.
- Miles dan Huberman.1988. *Qualitatif Data Analysis*,California: Sage Publication Inc.
- Miles, M.B. & A.M. Huberman.1992. *Qualitatif Analysis*, Penerjemah: Rohidi.Jakarta:UI-Press.
- Moeloeng, Lexy J.2000. *Metode Penelitian Kualitatif*. Rosdakarya: Bandung.
- Mubyarto.1987. *Ekonomi Pancasila: Gagasan dan Kemungkinan*. Jakarta: LP3ES.
- .1998. *Reformasi Sistem Ekonomi dari Kapitalisme Menuju Ekonomi Kerakyatan*. Jakarta: Aditya Media.
- Muhammad, Yousuf Kamal.1963. *The Principles of The Islamic Economic System*. Kairo: Islamic Inc. Publishing & Distribution.
- Murugu. Pius Mugambi.2014. "*The Challenges and Opportunities of Decentralized Political Systems: Lessons for Kenya from India and Nigeria*",Tesis. Master of Arts in Diplomacy and international Studies, University of Nairobi.
- Nasution, S.2003. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandun: TARSITO.
- Nirzawan.2001. *Tinjaun Umum Terhadap Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Bengkulu Utara*, Yogyakarta:UPP YKPN.
- Nuraini, Ida.2017. "Kualitas Pertumbuhan Ekonomi Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur", Jurnal dalam Seminar Nasional & Call For Paper, FEB Unikama "Peningkatan Ketahanan Ekonomi Nasional Dalam Rangka Menghadapi Persaingan Global"Malang, 17 Mei.
- Papenek, Victor.1983. *Design for The Real World:Human Ecology and Social Change*. London: Thames and Hudson.
- Prasetyantono, dan A. Tony.2009. "Perbankan Indonesia di Tengah Turbulensi Ekonomi Global." *Jurnal Prisma* Vol. 28, no. 2 Oktober.
- Prihantoro, Syukur. 2017."Maqasid al-syari'ah dalam pandangan Jasser Auda: Sebuah Upaya Rekontruksi Hukum Islam Melalui Pendekatan Sistem." *At-Tafkir* 10, no. 1 14 Oktober.
- Priyo H Adi, Fhino Andrea Christy.2009. *Hubungan antara Dana Alokasi Umum, Belanja Modal dan Kualitas Pembangunan Manusia*. Surabaya: *The 3rd National Conference UKWMS*.

- Qardhawi, Yusuf.t.t. *Madkhal li Dirasah al-Sbyari'ah al-Islamiyah*. Kairo: Makbah Wahbah.
- Qardhawi, Yusuf.2007 *Darasat fi Fiqh Maqashid al-syari'ah*. Jakarta: Pustaka al-Kautsar.
- Qathtan, Manna.2001. *Tarikh Tasyri' al-Islami*. Kairo: Maktabah Wahbah.
- Radinson, Marxime.1974. *Islam and Capitalism*. London: Allen Lane.
- R. J Bennett, C. Fuller dan M. Ramsden.2004. “*Local Government and Local Economic Development in Britain: An Evaluation Of Developments Under Labour*”. *Journal Progress in Planning*, Vol 62, 4.
- Rahardjo, Satjipto.2010. *Ilmu Hukum*. Vol. 1996. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Rahayu, Ani Sri.2010. *Pengantar kebijakan fiskal*. Ed.1, Cet.1. Jakarta: Bumi Aksara.
- Raisuni, Ahmad.1992. *Nazhariyyat al-maqashid 'inda al-imam al-Syathibi*. Libanon: al-Mussasah al-Jami'ah li Dirasat wa al-Nusyur wa al-Tauzi'.
- Rahayu.2006. *Menyikap Profesionalisme Surat Kabar di Indonesia*, Jakarta: Pusat Kajian Media dan Budaya Populer Dewan Pers dan Departemen Demokrasi.
- Rao, M. Govinda.2002. *Development, Poverty, and Fiscal Policy:Decentralization of institution*. *Jurnal Social Economic cahange*, Bangalore Karnataka India.
- Rawls, Jhon.1983. *A Theory of Justice*, Cambridge:Mas Harvard University.
- Ridwan, HR.2002. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Saddam, Muhammad.2002. *Ekonomi Islam*. Jakarta: Gramedia Pustaka.
- Sarundajang, S.H.2011. *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka.
- Sagala, Syaiful.2008. *Administrasi Pendidikan Kontemporer*, Bandung: ALFABETA.
- Salqaura, Siti Sabrina. Dkk.2018. “*The Influence of Fiscal Policy on Agriculture Sector in Java Island*”. *Jurnal Ekonomi* Vol. 29/Issue. 2, December.
- Sarundajang,.2011 *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka.
- Satrio, Muhamad Kanza, Syamsul Amar, dan Hasdi Aimon.2019. “*Determinants of Inclusive Growth on the Inequality*,” 689–99. Atlantis Press.

- Sekretaris Negara.2003. “UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.” JDIH BPK RI.
- Sekretaris Negara.2003. “UU No. 25 Tahun 2009 tentang Kebijakan Publik.” JDIH BPK RI.
- Sekretaris Mendagri.2020. “Permendagri No 64 Tahun 2020 – DPUPRPKP.” Mendagri, 28 Juli.
- Siddiqi, Muhammad Nejatullah.1981. *Muslim Economic Thinking, A Survey of Contemporary Literature*. Jeddah: International centre for Research in Islamic Economics King Abdul Aziz University.
- Simon, Herbert A.1960. *The New Science of Management Decision*. New York: Stratford Press, Inc.
- Sjafrizal.2008. *Ekonomi Regional, Teori dan Aplikasi*, Jakarta : Baduose Media.
- Smith, Adam.1775. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: W. Strahan and T. Cadell.
- Smuts, Jan Christiaan.2013. *Holism and Evolution*. Gouldsboro, ME: Gestalt Journal Press.
- Soekarno,1964. *Di Bawah Bendera Revolusi*, Jilid Pertama, Jakarta: Panitia Penerbit Di Bawah Bendera Revolusi.
- Steven, Richard.2000. *Phenomenological Approaches to the Study of Conscious Awareness dalam Max Velmans, ed, Investigating Phenomenal Consciousness*, Philadelphia:John Benjamins Publishing Co.
- Sugiyono.2014. *Penelitian Kombinasi (Mixed Methods)*, Bandung: Alfabeta.
- Suharto, Edi.2010. *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Jakarta: Kencana.
- Suparmoko, M.2002. *Ekonomi Publik: Untuk Keuangan dan Pembangunan Daerah*. Yogyakarta: ANDI.
- Surianingrat, Bayu.1992. *Mengenal Ilmu Pemerintahan*, Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Sutopo, H.B.1988. *Telaah Karya Penelitian, Sumbangsih Jurnal Penelitian Universitas* sebelas Maret, No 1 Tahun IV.

- Swasono, Sri Edi.2014. “Kebangsaan, Kerakyatan, dan Kebudayaan”, Journal Prosiding Kongres Pancasila VI: Penguatan, Sinkronisasi, Harmonisasi, Integrasi Pelembagaan dan Pembudayaan Pancasila dalam Rangka Memperkokoh Kedaulatan Bangsa”, Ambon, 31 Mei - 01 Juni.
- Syah, Ismail Muhammad.1992. *Filsafat Hukum Islam*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Syathibi, Abu Ishaq.2003 *al-Muwafaqad fi Ushulal-Syari’ah*. Vol. 1. Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah.
- Tahir, Sayyid, Aidit Ghazali, dan Syed Omar Syed Agil.1992. *Readings in Microeconomics an Islamic Perspective*. Malaysia: Longman Malaysia.
- Taimiyah, Ibn.1398. *Majmu’ah al-Rasâil wa al Masâil wa Fatâwa*. Arab Saudi: Mamlakah Arab Saudi.
- Tim Komisi Informasi.2009. “UU NOMOR 36 TAHUN 2009.” Komisi Informasi.
- Tim Litbang Depdagri dan Fisipol UGM.1992. “Penelitian Kemampuan Keuangan Daerah Tingkat II Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab.” Jakarta: Badan Litbang Depdagri RI dan FISIPOL – UGM.
- Tim OECD.1987. *The Control and Management of Government Expenditure*. Paris, France: OECD Publishing.
- Tim Penyusun.2017. *Rencana Kerja Jangka Menengah Nasional*. Jakarta: Bapennas.
- .2020. *Rencana Kerja Pemerinatah Daerah Tahun 2020*. Bondowoso: Bapedda.
- Tim Penyusun USAID.2009. *Analisis APBD untuk Anggota DPRD*. Jakarta: Local Governance Support Program Bursa Efek Indonesia.
- Tim Penyusun.2008. *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional.
- .2016. *Concise Oxford American Dictionary*, New York: Oxford University Press, Inc.
- .2017. *Kabupaten Bondowoso Dalam Angka 2017 (Bondowoso Regency in Figures)*, Bandung:CV Azka Putra Pratama.
- .2018. *Kabupaten Bondowoso Dalam Angka 2018 (Bondowoso Regency in Figures)*, Bandung:CV Azka Putra Pratama.

- Tirole, Jean.2010. *The Theory of Corporate Finance*. USA: Princeton University Press.
- Tryatmoko, Mardyanto Wahyu.2010. “Pemekaran Daerah Dan Persoalan *Governability* Lokal di Indonesia”. *Jurnal Penelitian Politik LIPI*, Vol 7, No 1 .Wahab, Abdul.2016. “Keberpihakan Kebijakan Pemerintah pada Sektor Usaha Rakyat Perspektif Ekonomi Islam (Studi Kasus Keberlangsungan Pasar Tradisional)”. *Jurnal Tsaqofah* Vol. 12, No. 1, Mei.
- Weber, Max.2013. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Routledge.
- Whalen, Hugh.1960. “Ideology Democracy, and the Foundations of Local Self-Government.” *Canadian Journal of Economics and Political Science* Vol. 26, No. 3.
- Wildavsky, Aaron.1979. *Speaking Truth to Power* New York: John Wiley.
- Zuhaili, Wahbah.2006. *Ushul al-Fiqh al-Islami*. Vol. II. Damsyiq: Dar Al Fikri.