

## **Lampiran 2**

### **Arah Kebijakan Keuangan Daerah**

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

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

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

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

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

alokasi penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah yang digunakan mempengaruhi pencapaian target-target pembangunan.

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

Dalam perkembangan terakhir, isu-isu strategis tentang penerimaan daerah (pendapatan daerah) dan pengeluaran daerah (belanja daerah) adalah berkaitan dengan bagaimana meningkatkan ruang gerak fiskal (*fiscal space*) pemerintah daerah, sehingga meningkatkan kapabilitas penerimaan daerah sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan. Selain itu dari sisi pengeluaran adalah bagaimana meningkatkan kondisi pengeluaran daerah (belanja daerah) untuk pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan layanan dasar lainnya.

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

### **Meningkatkan Ruang Gerak Fiskal**

Ruang gerak fiskal (*fiscal space*) ada ketika pemerintah dapat meningkatkan pengeluaran tanpa menyebabkan pengaruh buruk terhadap solvabilitas fiskal, atau dapat juga diartikan sebagai pengeluaran diskresioner yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah tanpa mengganggu solvabilitasnya. Ruang gerak fiskal didefinisikan sebagai total pengeluaran dikurangi pengeluaran untuk pegawai, pembayaran bunga, subsidi, dan transfer ke daerah.

Ketika pendapatan asli daerah (PAD) hanya dapat meningkat dalam jumlah terbatas, sedangkan dana perimbangan dari pemerintah pusat bersifat *given*, maka di sisi lain kebutuhan untuk meningkatkan pengeluaran pendidikan, kesehatan, infrastruktur, serta layanan dasar lainnya sesuai amanat undang-undang tidak dapat dihindari, maka upaya meningkatkan ruang gerak fiskal menjadi sangat penting artinya.

Dalam konteks di daerah, peningkatan ruang gerak fiskal ini salah satunya dapat dicapai melalui harmonisasi hubungan transaksional antara eksekutif dan legislatif dalam penetapan APBD. Peningkatan ruang gerak fiskal ini tercapai jika keleluasaan eksekutif untuk menentukan anggaran-anggaran yang menjadi prioritas kebutuhan pembangunan yang disusun berdasarkan visi, misi dan program kepala daerah semakin meningkat.

Meski legislatif memiliki wewenang yang besar dalam penentuan anggaran, tetapi interaksi antara pihak eksekutif dan legislatif dalam penetapan APBD terlalu berfokus pada hal-hal yang detail, sehingga cenderung mengorbankan diskusi mengenai kebijakan. Pembahasan dalam penetapan APBD di lembaga legislatif cenderung berfokus pada pos-pos anggaran (*line item*), dan diskusi mengenai hal-hal yang sangat rinci dan bukan alokasi anggaran secara keseluruhan, prioritas politik, dan pencapaian hasil.

Kenyataannya setiap pos dalam anggaran harus disetujui atau ditolak lembaga legislatif. Hal ini menyita waktu secara tidak proporsional di samping kontra-produktif. Untuk lebih memberi keleluasaan ruang gerak fiskal bagi eksekutif, maka paradigma ini haruslah diubah, sehingga diskusi antara legislatif dan eksekutif dalam penetapan anggaran nantinya lebih berfokus pada kebijakan dan prioritas pengeluaran.

Permasalahan yang terkait aspek perencanaan dalam pengelolaan keuangan daerah adalah bagaimana melakukan sinkronisasi antara kebijakan, perencanaan, dan penganggaran. Apa yang sudah ditetapkan dalam kebijakan pemerintah daerah harus sama dengan yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) maupun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Selanjutnya pada saat dilakukan penganggaran, apa yang telah ditetapkan dalam dokumen perencanaan dan penganggaran harus diterjemahkan sama dalam dokumen penganggaran, agar dapat dilihat hubungan keterkaitan antara dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran.

Permasalahan untuk melakukan sinkronisasi ini sering terkendala akibat ketidakkonsistenan peraturan yang mengatur mengenai perencanaan dan penganggaran. Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, RPJMD cukup ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah, sementara itu menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Permasalahan lain yang juga menyangkut aspek perencanaan dan penganggaran adalah masih banyaknya APBD yang belum ditetapkan, meski tahun anggaran telah berjalan cukup lama. Akibatnya pelayanan kepada masyarakat

menjadi terhambat sebagai akibat tidak dilaksanakannya program dan kegiatan yang menyentuh kepentingan masyarakat banyak.

Implikasi permasalahan yang timbul sebagai akibat keterlambatan penganggaran adalah keterbatasan pelaksanaan anggaran. Karena belum ditetapkan APBD, maka dokumen pelaksanaan anggaran akan menjadi terhambat. Selain itu dari sisi kelembagaan masih belum maksimalnya pembentukan kelembagaan yang sesuai amanat Undang-Undang Keuangan Negara, yaitu adanya Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah. Belum adanya petunjuk teknis yang menyangkut pelaksanaan anggaran dan perbendaharaan juga menjadi masalah tersendiri dalam pelaksanaan anggaran daerah.

Dalam masa transisi, sampai saat ini daerah masih mengacu pada berbagai pedoman. Untuk aspek pertanggungjawaban, permasalahan yang muncul adalah belum siapnya daerah mengantisipasi keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Permasalahan ini menyangkut kesiapan sumber daya manusia, serta komitmen daerah untuk menyajikan laporan keuangan yang sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan.

Proses demokrasi yang menghasilkan pemerintahan Propinsi Jawa Timur melalui pemilihan secara langsung sudah barang tentu membawa konsekuensi pada proses pertanggungjawaban kepala daerah (gubernur dan wakil gubernur) kepada rakyat pemilih, dimana keputusan politik rakyat tersebut harus dipertanggungjawabkan melalui pemenuhan janji politik kepala daerah terpilih. Dalam posisi sedemikian itu, sebagai hasil pilihan rakyat, kepala daerah adalah representasi dari aspirasi rakyat secara langsung, dan sudah selayaknya posisi pertanggungjawaban tersebut dapat direalisasikan melalui keberpihakan kewenangan untuk mengatur alokasi belanja pendapatan daerah.

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, perspektif pendelegasian urusan otonomi daerah ditetapkan menggunakan tiga prinsip dasar, yaitu efisiensi, eksternalitas, dan akuntabilitas. Ketiga prinsip dasar ini menjadi landasan dan kriteria bagi pelaksanaan pembagian fungsi utama pemerintah. Agar pemerintah daerah mampu melaksanakan otonominya secara optimal --yaitu sebagai instrumen demokratisasi dan menciptakan kesejahteraan di tingkat lokal-- perlu dipahami filosofi elemen dasar yang membentuk pemerintahan daerah sebagai suatu entitas pemerintahan adalah hubungan kelembagaan antara DPRD dan kepala daerah (gubernur/wakil gubernur).

Kewenangan daerah tidak mungkin dapat dilaksanakan jika tidak diakomodasikan dalam kelembagaan daerah. Ada dua kelembagaan penting yang membentuk pemerintahan daerah, yaitu, pertama, kelembagaan untuk pejabat politik, yakni kelembagaan kepala daerah dan DPRD. Dan, kedua, kelembagaan untuk

pejabat karier yang terdiri dari perangkat daerah (dinas, badan, dan instansi). Secara filosofis, rakyat yang mempunyai otonomi tersebut. Namun secara praktis, tidak mungkin rakyat memerintah bersama.

Untuk itu dilakukanlah pemilihan wakil-wakil rakyat untuk menjalankan mandat rakyat, dan mendapatkan legitimasi untuk bertindak untuk dan atas nama rakyat daerah.

Dalam sistem pemerintahan di tingkat Propinsi Jawa Timur, pada dasarnya ada dua jenis wakil rakyat. Pertama, DPRD yang dipilih melalui pemilihan umum untuk menjalankan fungsi legislatif daerah. Dan, kedua adalah gubernur/wakil gubernur yang dipilih langsung oleh rakyat Jawa Timur melalui pemilihan kepala daerah, untuk menjalankan fungsi eksekutif daerah. Dengan demikian, gubernur/wakil gubernur dan DPRD adalah pejabat yang dipilih secara politis oleh rakyat melalui proses pemilihan, yang mendapat mandat untuk mengatur dan mengurus rakyat dalam koridor kewenangan yang dimiliki daerah yang bersangkutan.

Dalam elemen perwakilan tersebut mengandung berbagai dimensi di dalamnya yang bersinggungan dengan hak-hak dan kewajiban masyarakat. Dalam dimensi tersebut termasuk, bagaimana hubungan DPRD dan gubernur/wakil gubernur; bagaimana hubungan keduanya dengan masyarakat yang memberikan mandat kepada mereka dalam upaya artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat; pengakomodasian pluralisme lokal ke dalam kebijakan-kebijakan daerah; penguatan *civil society* dan isu-isu lainnya yang terkait proses demokratisasi di tingkat lokal.

Elemen sama-sama wakil rakyat ini merupakan elemen “generik” yang perlu dirumuskan lebih lanjut dalam rencana aksi yang terintegrasi antara gubernur dan DPRD, terutama dalam kebijakan penggunaan dan alokasi dana APBD, sehingga diharapkan proses desentralisasi dan otonomi daerah di Jawa Timur dapat diselenggarakan lebih sistematis, sekaligus lebih terkoordinasi.

Hal-hal yang bersifat kondisional yang merupakan kebutuhan nyata penataan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi di Jawa Timur adalah penataan penggunaan belanja APBD antara Gubernur dan DPRD dengan proporsi yang disepakati bersama, yang memberi peluang Gubernur secara lebih besar menggunakan anggaran demi mewujudkan visi, misi dan programnya, serta janji-janji politiknya kepada rakyat.

Keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat menjadi fondasi penting dalam mendukung keberhasilan pelaksanaan pembangunan daerah, dan peningkatan pelayanan publik. Kunci pertama keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah ditentukan, antara lain, oleh kemampuan pemerintahan daerah dan DPRD di dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Hubungan yang

sinergis di antara keduanya, hubungan pusat dan daerah, serta hubungan antara daerah yang konstruktif.

Kemampuan gubernur/wakil gubernur dalam menjalankan tugas dan kewenangannya memiliki makna yang, antara lain, ditandai oleh kemampuannya melakukan pengelolaan pemerintah daerah secara profesional dan handal, serta memiliki daya inovasi dan kreasi yang tinggi dalam meningkatkan kualitas manajemen pemerintahan. Terkait erat dengan manajemen pemerintahan, peran kepala daerah yang profesional dan handal menjadi sangat signifikan, dan menentukan terhadap pelaksanaan manajemen pemerintahan di Jawa Timur. Kemampuan mengelola potensi sumber daya alam, keuangan negara, optimalisasi peran birokrasi pemerintahan secara profesional dan netral, melakukan kerja sama kemitraan dengan masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi (swasta), bahkan melakukan hubungan luar negeri.

Kunci penting lain yang dapat mendukung keberhasilan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah, adalah adanya hubungan yang setara antara gubernur/wakil gubernur dan DPRD. Hubungan yang setara antara gubernur/wakil gubernur dan DPRD akan meningkatkan harmonisasi kerja yang bersifat kemitraan untuk mencapai keberhasilan pembangunan daerah.

Kedudukan yang setara bermakna, di antara lembaga pemerintahan ini memiliki kedudukan yang sama dan sejajar (*checks and balances*). Artinya, tidak saling mendominasi. Untuk mewujudkan kesetaraan ini, tantangannya adalah memperkuat kapasitas dan kapabilitas, baik lembaga eksekutif maupun legislatif agar dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya secara profesional, efisien, efektif dan akuntabel sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, dan peraturan perundangan yang berlaku, yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maupun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan DPRD.

Hal lain adalah memperkuat peran masyarakat sipil, termasuk media massa, agar dapat melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan penyelenggaraan negara. Hal lainnya lagi yang dapat dilakukan adalah penerapan etika politik antar-lembaga penyelenggara negara, yang salah satunya diindikasikan adanya penghormatan terhadap kepentingan dan kesejahteraan rakyat banyak, bukan mengedepankan kepentingan politik tertentu.

Penerapan etika politik sangat erat kaitannya dengan perubahan pola pikir dan sikap kenegarawan. Selain itu yang perlu dikembangkan adalah membangun paradigma, hubungan DPRD dan gubernur/wakil gubernur tidak harus berada dalam posisi saling tegang dan berseberangan. Saling menghargai fungsi masing-masing

lembaga merupakan kunci keberhasilan kemitraan antara legislatif dan eksekutif, dalam konteks tanpa mengorbankan mekanisme *checks and balances*.

Sebagai wujud pengejawantahan tanggung jawab bersama seluruh *stakeholder* masyarakat Jawa Timur, hubungan DPRD dan gubernur/wakil gubernur tidak semata hanya didasarkan atas sistem peraturan perundangan yang berlaku, tetapi harus berdasarkan pula pada konsensus-konsensus etis dan nilai-nilai budaya lokal yang ada --yang didasarkan pada keadilan, kebebasan dan kebaikan bersama, meletakkan kepentingan publik di atas kepentingan kelompok/politik, birokrasi dan pribadi, serta mengedepankan prinsip-prinsip *good governance*, terutama transparansi, partisipatif, responsivitas dan akuntabilitas.

Lebih jauh, hubungan yang konstruktif dapat diwujudkan dalam hubungan yang lebih realistis melalui bentuk-bentuk kegiatan komunikasi, tukar menukar informasi, serta kerja sama untuk mengklarifikasi atas berbagai persoalan yang dihadapi masyarakat.

Dalam konteks penyusunan kebijakan publik, hubungan positif yang realistik antara DPRD dan gubernur/wakil gubernur dapat dimulai dari penyusunan/penentuan agenda penyusunan kebijakan, formasi kebijakan, adopsi kebijakan, pelaksanaan kebijakan, penilaian kebijakan sampai dengan modifikasi kebijakan, terutama dalam arah kebijakan pengelolaan keuangan dan belanja daerah.

Hubungan pemerintah daerah dengan DPRD perlu diarahkan pada optimalisasi pemahaman dan persepsi yang sama dalam berbagai persoalan yang menyangkut kebijakan keuangan dan belanja daerah, termasuk dalam menentukan problema krusial yang menjadi agenda bersama untuk ditetapkan sebagai kebijakan pengelolaan keuangan dan belanja daerah.

Agenda utama yang menjadi arah kebijakan pengelolaan keuangan dan belanja daerah demi mewujudkan visi pembangunan Jawa Timur 2009-2014, ditempuh melalui misi *Mewujudkan Makmur bersama Wong Cilik melalui APBD untuk Rakyat*, yang diarahkan, terutama, untuk meningkatkan aksesibilitas dan kualitas pelayanan kebutuhan dasar rakyat dan penanggulangan kemiskinan; meningkatkan kualitas pertumbuhan ekonomi dan pembangunan pedesaan; melalui penguatan perekonomian yang didukung pengembangan pertanian dan agroindustri/agrobisnis; pemberdayaan usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM); peningkatan investasi dan ekspor non-migas, serta penyediaan infrastruktur yang memadai, dengan tetap memelihara kualitas dan fungsi lingkungan hidup; memantapkan harmoni sosial melalui peningkatan kesalehan sosial, penegakan serta penghormatan terhadap hukum dan hak asasi manusia, dengan didukung birokrasi yang reformatif dan pelayanan publik yang prima.

Misi mewujudkan *Makmur bersama Wong Cilik melalui APBD untuk Rakyat* bertujuan meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat. Jawa Timur, bukan untuk segelintir orang tertentu. Kemakmuran Jawa Timur yang ingin diwujudkan adalah kemakmuran bersama, terutama *wong cilik*. Rakyat kecil merupakan subjek pembangunan, dan tidak boleh terpinggirkan, apalagi dipinggirkan, dari proses dan hasil pembangunan. Yang dimaksud “rakyat” dan *wong cilik* dalam rumusan misi pembangunan Jawa Timur 2009-2014 ini adalah mereka yang mengalami ketidakberdayaan (*powerless*) akibat termarginalisasi (*marginalized*), terdevaluasi (*devalued*), dan mengalami keterampasan (*deprivation*), serta pembungkaman (*silencing*). Mereka yang --karena berbagai alasan-- terlempar ke luar dari struktur sosial, ekonomi, politik dan budaya.

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

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

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

### **Kondisi Ekonomi Regional**

Kondisi ekonomi regional Jawa Timur akan mempengaruhi dan dipengaruhi oleh kebijakan pengelolaan keuangan daerah. Dari sisi penerimaan daerah, semakin membaiknya perekonomian ekonomi regional Jawa Timur akan meningkatkan



potensi penerimaan daerah Jawa Timur yang bersumber dari PAD. Dari sisi pengeluaran daerah (belanja daerah), gambaran terhadap kondisi ekonomi regional Jawa Timur akan menentukan arah intervensi pemerintah daerah terhadap sektor-sektor sosial dan ekonomi yang menjadi target pembangunan yang ingin dicapai.

Perekonomian regional Jawa Timur mempunyai karakteristik yang hampir sama dengan perekonomian nasional karena perekonomian Propinsi Jawa Timur merupakan salah satu perekonomian propinsi yang besar untuk Indonesia, sehingga bagaimanapun kondisi perekonomian nasional akan diwarnai secara signifikan oleh kondisi perekonomian Jawa Timur.

Seperti halnya perekonomian nasional, perekonomian Jawa Timur juga dicirikan dengan makin menurunnya kontribusi sektor-sektor primer yang disertai makin meningkatnya kontribusi sektor sekunder dan tersier dalam pembentukan PDRB, yang pada akhirnya mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi Jawa Timur.

Sektor pertanian, walaupun kontribusinya terhadap PDRB masih sebesar rata-rata 17,5% selama lima tahun terakhir, namun kontribusi ini menurun cukup drastis. Pada 2003, kontribusinya masih sebesar 18,41%, namun pada 2007 menurun menjadi 16,79%. Sebaliknya, kontribusi sektor perdagangan, hotel dan restoran mengalami peningkatan sangat signifikan, dari 27,31% pada 2003 menjadi 31,02% pada 2007. Sektor industri walau selama lima tahun terakhir kontribusinya cenderung menurun, tetapi masih cukup signifikan. Pada 2007, kontribusi sektor industri dalam pembentukan PDRB Jawa Timur masih sebesar 26,23%.

Perubahan struktur perekonomian regional Jawa Timur tersebut pada akhirnya menghasilkan tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup signifikan selama kurun lima tahun terakhir ini, yaitu. dari 4,78% pada 2003, menjadi 6,11% pada 2007. Namun yang menjadi tantangan pembangunan Jawa Timur ke depan adalah proses pembangunan Jawa Timur selama ini yang menghasilkan perubahan struktur ekonomi disertai makin meningkatnya pertumbuhan ekonomi tersebut, ternyata tidak disertai terjadinya transformasi struktural, atau yang dikenal sebagai sindroma pertumbuhan tanpa transformasi struktural (*growth without structural transformation*). Artinya, perubahan struktur ekonomi tersebut ternyata tidak disertai adanya mobilitas tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor industri atau ke sektor perdagangan, hotel dan restoran. Meski terjadi penurunan kontribusi sektor pertanian, jumlah tenaga kerja di sektor ini masih tetap dominan, bahkan cenderung meningkat, dibandingkan sektor-sektor lainnya, yang berakibat makin memburuknya pendapatan tenaga kerja di sektor pertanian, yang jumlahnya cukup besar (sekitar 63% penduduk Jawa Timur bekerja di sektor ini). Di lihat dari penggunaannya, terdapat kecenderungan semakin meningkatnya peran pengeluaran konsumsi rumah

tangga dalam pembentukan PDRB, yaitu dari 69,46% pada 2004 menjadi 72,45% pada 2007. Sedangkan konsumsi (pengeluaran) pemerintah relatif stabil dari tahun ke tahun, yaitu berkisar rata-rata 5%/tahun, suatu angka yang relatif kecil. Sebaliknya, peran investasi dalam pembentukan PDRB Jawa Timur, justru cenderung makin menurun dalam empat tahun terakhir ini. Dari 20,98% pada 2004 menjadi 18,35% pada 2007.

Selanjutnya yang dihasilkan dari surplus/defisit dalam neraca perdagangan Jawa Timur relatif berfluktuasi mengikuti perkembangan perdagangan internasional, sehingga sumbangannya terhadap pembentukan PDRB Jawa Timur tidak terlalu signifikan. Memperhatikan kondisi seperti ini, maka tantangan pembangunan Jawa Timur ke depan adalah bagaimana meningkatkan peran pengeluaran investasi untuk mencapai target-target pembangunan di Jawa Timur.

Masalah lain yang menjadi pusat perhatian yang terkait kondisi perekonomian regional Jawa Timur adalah pengangguran dan tingkat kemiskinan, yang keduanya merupakan produk dari kinerja perekonomian makro Jawa Timur. Setelah mengalami peningkatan dari tahun 2004–2005, Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) di Jawa Timur mulai cenderung menurun. Pada 2004, TPT di Jawa Timur sebesar 7,69%, dan meningkat pada 2005 menjadi 8,51%. Namun pada tahun-tahun berikutnya angka itu cenderung menurun terus, dan pada 2008, TPT di Jawa Timur mencapai 4,95%. Meski angka pengangguran ini sudah relatif rendah dibanding tahun-tahun sebelumnya, namun upaya-upaya untuk terus menurunkan TPT di Jawa Timur, terutama untuk mengantisipasi dampak krisis finansial global yang sudah merambah ke perekonomian regional Jawa Timur, harus dirumuskan dan direncanakan secara matang melalui kebijakan pengelolaan keuangan daerah yang tepat sasaran.

Selain pengangguran terbuka, yang juga sangat penting adalah bagaimana kebijakan pengelolaan keuangan daerah mampu secara signifikan mengurangi tingkat kemiskinan di Jawa Timur. Meski sejak 2004 menunjukkan kecenderungan menurun, namun dilihat dari besarnya, tingkat kemiskinan di Jawa Timur masih relatif tinggi. Sampai 2008, tingkat kemiskinan di Jawa Timur mencapai 15,41%.

Secara keseluruhan, dalam konteks ini, kebijakan pengelolaan keuangan daerah semaksimal mungkin diarahkan untuk mengatasi berbagai tantangan pembangunan ekonomi Jawa Timur ke depan, yaitu pembangunan sektor pertanian, peningkatan investasi melalui penyediaan infrastruktur yang memadai, dan lebih dari itu, untuk mengatasi pengangguran dan mengurangi tingkat kemiskinan di Jawa Timur.

## **Pengaruh Ekonomi Global dan Nasional**

Perekonomian global saat ini dihadapkan pada krisis finansial yang meluas, yang berdampak pada kemunduran sektor riil. Pengaruh ekonomi global terhadap pengelolaan keuangan daerah dapat diidentifikasi sebagai pengaruh langsung dan tidak langsung. Pengaruh langsung adalah terhadap pola alokasi pengeluaran daerah dalam mengatasi dan mengantisipasi berbagai kemungkinan kemunduran perekonomian Jawa Timur, yang berdampak pada meningkatnya jumlah pengangguran akibat meningkatnya pemutusan hubungan kerja dari industri-industri karena melemahnya permintaan di pasar internasional.

Pengaruh tidak langsung adalah lewat pengaruh ekonomi global terhadap perekonomian nasional, yang selanjutnya mempengaruhi perekonomian Jawa Timur. Krisis finansial global yang berkelanjutan setidaknya akan mempengaruhi kemampuan Pemerintah Pusat dalam pembiayaan pembangunan. Akibatnya, mengurangi kapabilitas penerimaan Pemerintah Pusat dalam melaksanakan desentralisasi fiskal.

Salah satu yang menguntungkan saat ini adalah makin meningkatnya ruang gerak fiskal dari Pemerintah Pusat sebagai akibat menurunnya harga minyak dunia, sehingga menurunkan subsidi bahan bakar minyak (BBM) secara signifikan. Semakin meningkatnya ruang gerak fiskal dari Pemerintah Pusat akan mendorong meningkatnya potensi penerimaan Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Timur yang bersumber dari dana perimbangan, sehingga kapasitas pembiayaan untuk pembangunan daerah semakin meningkat.



### **Lampiran 3**

#### **Arah Kebijakan Pengelolaan Belanja Daerah**

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

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

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

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

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

## **Permasalahan**

Secara umum, permasalahan yang dihadapi dalam belanja daerah adalah masih dominannya belanja tidak langsung dibandingkan belanja langsung dalam komposisi belanja daerah. Akibatnya, belanja langsung yang digunakan untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas pemenuhan hak layanan dasar bagi masyarakat belum optimal. Pada Tahun Anggaran 2007, komposisi belanja daerah antara belanja tidak langsung dan belanja langsung Propinsi Jawa Timur adalah sebesar 60% dan 40%. Pada Tahun Anggaran 2008, komposisi tersebut berubah menjadi 55% dan 45%.

Permasalahan lain, adanya kenyataan intensitas pertumbuhan pendapatan daerah jauh lebih lambat dibandingkan intensitas pertumbuhan kebutuhan anggaran untuk layanan publik, sehingga dengan keterbatasan relatif kapabilitas pendapatan, menyulitkan perencanaan alokasi belanja untuk layanan publik. Akibatnya, sering terjadi belanja daerah untuk layanan publik menjadi kurang fokus terhadap pencapaian target-target pembangunan yang diharapkan.

Permasalahan ini makin krusial ketika pembahasan penetapan alokasi anggaran belanja daerah yang dilakukan di legislatif dilakukan dengan pendekatan *line item*, yang pada hakikatnya membuka ruang terjadinya perdebatan preferensi antara legislatif dan eksekutif atas program-program pembangunan yang disusun oleh eksekutif. Kesepakatan-kesepakatan dalam penyelesaian perdebatan atas perbedaan preferensi tersebut, pada akhirnya hanya mengaburkan fokus terhadap program-program pembangunan yang diinginkan oleh eksekutif, sehingga efektivitas pemanfaatan belanja daerah menjadi kurang optimal.

Selain itu, pengalokasian belanja daerah hanya didasarkan pada variabel kondisi potensi, asumsi-asumsi maupun pertimbangan evaluasi kinerja, serta standar harga barang dan jasa, dan belum didukung oleh ketersediaan instrumen yang memadai seperti Standar Akuntansi Pemerintah Daerah, Standar Pelayanan Minimum, Standar Analisa Belanja. Dengan demikian akurasi penetapan anggaran belanja daerah terhadap berbagai jenis pengeluaran dibandingkan realisasinya terdapat perbedaan yang cukup signifikan. Jika perbedaan itu ternyata lebih tinggi pada anggaran dibandingkan realisasinya, maka membuka peluang terjadinya penyalahgunaan anggaran belanja. Sebaliknya, jika perbedaan yang terjadi adalah lebih tinggi pada realisasinya dibandingkan anggarannya, maka kualitas hasil pelaksanaan anggaran menjadi rendah.

## **Sasaran**

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

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

### **Arah Kebijakan**

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

1. Memprioritaskan alokasi anggaran belanja daerah pada sektor-sektor peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang berkualitas, serta mengembangkan sistem jaminan sosial, terutama bagi mereka yang mengalami ketidakberdayaan (*powerless*) akibat termarginalisasi (*marginalized*), terdevaluasi (*devalued*), dan mengalami keterampasan (*deprivation*), serta pembungkaman (*silencing*), sesuai amanat undang-undang, serta visi, misi dan program kepala/wakil kepala daerah.
2. Meningkatkan anggaran belanja daerah untuk program-program penanggulangan kemiskinan.
3. Mengarahkan alokasi anggaran belanja daerah pada pembangunan infrastruktur pedesaan yang mendukung pembangunan sektor pertanian, dan pencegahan terhadap bencana alam, serta sekaligus yang dapat memperluas lapangan kerja di pedesaan melalui pendekatan program padat karya.
4. Memberi alokasi anggaran belanja daerah pada sektor pembangunan pedesaan dalam bentuk pemberian bantuan operasional kepada perangkat desa.
5. Menyediakan bantuan dana bergulir bagi usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) dalam rangka memberdayakan UMKM.
6. Meningkatkan kepedulian terhadap penerapan prinsip-prinsip efisiensi belanja dalam pelayanan publik sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, yang meliputi manfaat ekonomi, faktor eksternalitas, kesenjangan potensi ekonomi, dan kapasitas administrasi, kecenderungan masyarakat terhadap pelayanan publik, serta pemeliharaan stabilitas ekonomi makro.

7. Meningkatkan efektivitas kebijakan belanja daerah melalui penciptaan kerja sama yang harmonis antara eksekutif, legislatif, serta partisipasi masyarakat dalam pembahasan dan penetapan anggaran belanja daerah.



## **Lampiran 4**

### **Arah Kebijakan Pembiayaan Daerah**

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

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

### **Permasalahan**

Sampai saat ini pengeluaran investasi dalam pembentukan PDRB Jawa Timur di samping cenderung mengalami penurunan, juga kontribusinya relatif kecil dibandingkan pengeluaran konsumsi rumah tangga. Hal ini mengindikasikan, peran investasi dalam mendorong pertumbuhan ekonomi Jawa Timur relatif rendah dibandingkan pengeluaran konsumsi rumah tangga.

Pertumbuhan ekonomi yang ditopang oleh semakin besarnya peran pengeluaran konsumsi rumah tangga menyebabkan sifat pertumbuhannya kurang berkualitas, karena pertumbuhan ekonomi yang terjadi tidak disertai penciptaan lapangan kerja yang signifikan. Hal ini berbeda jika kontribusi pengeluaran investasi lebih besar, atau paling tidak mendekati, dibandingkan pengeluaran konsumsi rumah tangga, maka yang akan terjadi adalah pertumbuhan ekonomi yang disertai penciptaan lapangan kerja secara signifikan. Karena itu, dikatakan sifat pertumbuhannya berkualitas, karena dibarengi meningkatnya pemerataan pendapatan.

Permasalahan dan tantangan yang dihadapi saat ini adalah bagaimana meningkatkan investasi di Jawa Timur dalam rangka mendorong terciptanya pertumbuhan ekonomi yang berkualitas, seperti yang telah menjadi target pembangunan. Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah menyediakan infrastruktur yang memadai, dan menciptakan iklim investasi yang kondusif.

Untuk menyediakan infrastruktur yang memadai memerlukan biaya sangat besar, yang tidak mungkin dapat dibiayai oleh APBD, mengingat peran investasi pemerintah (belanja daerah) dalam mendorong pertumbuhan ekonomi Jawa Timur sampai saat ini hanya sebesar rata-rata 5% per tahun. Karena itu, untuk mencapai target menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas, perlu digali alternatif-alternatif sumber pembiayaan dalam pembangunan daerah pada umumnya, dan khususnya dalam penyediaan infrastruktur publik dan pembangunan proyek-proyek besar lainnya.

## **Sasaran**

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

## **Arah Kebijakan**

### **a. Dari Sisi Sumber Penerimaan Daerah**

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

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

6. Mengembangkan privatisasi/swastanisasi.

**b. Dari Sisi Sumber Pengeluaran Daerah**

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

1. Melakukan pembayaran hutang pokok yang menjadi kewajiban Pemerintah Propinsi Jawa Timur.
2. Penyertaan modal Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Timur kepada BUMD untuk perbaikan kinerjanya.
3. Memberikan *Public Service Obligation* (PSO) kepada BUMD yang tarif layanannya ditetapkan oleh Pemerintah Propinsi Jawa Timur.