

BAB I

PENDAHULUAN

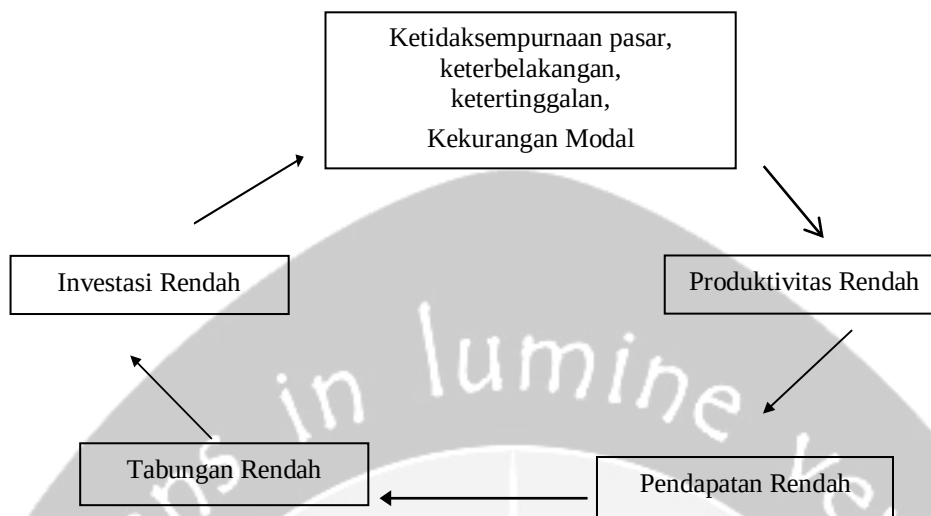
1.1. Latar Belakang

Salah satu tujuan utama pembangunan Negara Indonesia, sebagaimana tertuang dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945, yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum. Pengertian kesejahteraan umum menurut Lambert dan Ramos (2002), adalah kondisi dimana keseluruhan masyarakat dapat memenuhi semua kebutuhannya untuk hidup layak, sehingga dapat melaksanakan kegiatan sosial maupun ekonominya. Kesejahteraan suatu negara itu sendiri dapat dicerminkan salah satunya melalui tingkat kemiskinan penduduk di negara tersebut. Tingkat kemiskinan memiliki hubungan yang kontradiksi dengan kesejahteraan umum, sehingga semakin tinggi tingkat kemiskinan di suatu Negara, maka menggambarkan kesejahteraan penduduk yang semakin rendah, begitupun sebaliknya.

Dalam sejarah peradaban manusia, kemiskinan adalah masalah mendasar yang selalu mengiringi pembangunan negara-negara di dunia, masalah ini terlihat jelas terutama pada berbagai negara berkembang. Banyak kalangan maupun ekonom yang sejak lama sudah sadar betapa pentingnya mengatasi masalah tersebut, misalnya seorang tokoh ekonomi terkemuka pada abad XVIII, yaitu Adam Smith yang menyatakan bahwa jika sebagian besar penduduk hidup dalam kesengsaraan dan kemiskinan, maka masyarakat yang makmur dan bahagia hanya impian semata (Todaro dan Smith, 2006).

Lebih lanjut Bank Dunia (1990) dalam laporannya pada sidang PBB mengungkapkan bahwa, pembangunan manusia seharusnya tidak fokus pada aspek ekonomi saja, tapi yang lebih penting adalah aspek pendidikan secara universal bagi orang miskin, guna memperbaiki kehidupan sosial ekonominya. Karena itu pada bulan September tahun 2000, lahir deklarasi *Millennium Development Goals* (MDG) dalam sidang PBB yang berkomitmen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dunia, melalui pengurangan kemiskinan dan peningkatan pendidikan.

Sebelum muncul teori kutukan sumberdaya (*resource curse theory*), yang menyebutkan bahwa kemiskinan suatu negara disebabkan oleh melimpahnya sumberdaya di negara tersebut (Sachs dan Warner, 2001), Ragnar Nurkse (1953) menjelaskan bahwa siklus kemiskinan sebenarnya bermotif sama dengan lingkaran setan. Pada keadaan miskin masyarakat maupun wilayah tersebut terjebak dalam lingkaran kemiskinan. Keterbelakangan gizi, minimnya pendidikan, infrastruktur yang belum memadai, lalu ketidaksempurnaan pasar terutama dalam hal informasi, serta kurangnya modal menjadikan produktivitas masyarakat menjadi rendah. Rendahnya produktivitas berdampak pada jumlah pendapatan yang mereka terima. Semakin sedikit pendapatan yang diterima akan berimplikasi pada tabungan dan investasi yang jumlahnya semakin kecil bahkan tidak ada. Sehingga rendahnya investasi bahkan tidak adanya investasi pada akhirnya menimbulkan keterbelakangan gizi, dan siklus ini akan terus menerus menjebak masyarakat dalam lingkaran kemiskinan (*poverty circle*).



Sumber: Nurkse (1953) (diolah)

Gambar 1.1
Teori Lingkaran Setan Kemiskinan (*Vicious Circle of Poverty*)

Menurut Kunarjo (2002), lingkaran setan tersebut dimulai dari pendapatan yang rendah, selanjutnya mempengaruhi besarnya tabungan yang semakin rendah bahkan sampai tidak ada. Akhirnya sumber daya manusia (tingkat pendidikan dan kesehatan) yang tersedia tidak cukup berkualitas, sehingga mempengaruhi tingkat produktivitas yang nantinya kembali mempengaruhi pendapatan.

Penanggulangan kemiskinan sendiri bisa diatasi dengan berbagai cara, salah satunya adalah otonomi daerah. Otonomi melalui desentralisasi fiskal, merupakan salah satu instrumen terbaik dalam menanggulangi kemiskinan. Adanya keterkaitan desentralisasi fiskal dalam menanggulangi kemiskinan sudah beberapa kali di uji dalam studi empiris. Salah satunya penelitian Boex, dkk (2006), walaupun berbeda makna, konsep penanggulangan kemiskinan dan sistem desentralisasi memiliki beberapa kesamaan, yang terpenting dari kesamaan tersebut adalah keduanya sangat erat dengan pemberdayaan (*empowerment*), dimana desentralisasi adalah wujud pemberdayaan terhadap pemerintah daerah,

sementara penanggulangan kemiskinan juga wujud pemberdayaan suatu kelompok masyarakat miskin.

Selanjutnya studi yang dilakukan Braun dan Grote (2000), menyimpulkan bahwa jika desentralisasi diberikan proporsi yang besar pada semua aspek, maka akan mengubah baik buruknya pelayanan kepada masyarakat miskin. Desentralisasi memiliki potensi dalam mempengaruhi tingkat kemiskinan, sistem ini memiliki rasionalitas yang lebih baik dalam memenuhi layanan kesehatan, layanan pendidikan, dan pelayanan sosial lainnya sebagai kebutuhan dasar masyarakat. Kemiskinan yang sedang kita bahas menyangkut hilangnya komponen kesejahteraan seperti kebutuhan dasar, kesehatan, dan pendapatan. Dengan demikian, kebijakan penanggulangan kemiskinan akan sangat terbantu oleh kebijakan desentralisasi karena hubungannya yang positif dan sifatnya yang saling bersinergi.

Indonesia sebagai negara berkembang, walaupun tingkat kemiskinan sudah 1 (satu) digit pada 2018, tetapi masih memiliki tingkat kemiskinan yang cukup parah karena efek dari jumlah penduduk itu sendiri. Menurut infografis Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2017 yang disajikan pada Tabel 1.1, jumlah penduduk miskin tidak kurang dari 26,58 juta orang (desa dan kota). Besarnya persentase penduduk miskin di Indonesia setiap tahunnya semakin berkurang, dari tahun 2014 banyaknya penduduk miskin sebesar 28,59 juta (11,25%), 2015 persentase penduduk miskin ini mengalami penurunan hingga menjadi 11,13%, namun jika dalam perorangan jumlahnya tetaplah besar karena mencapai lebih dari 28 juta jiwa.

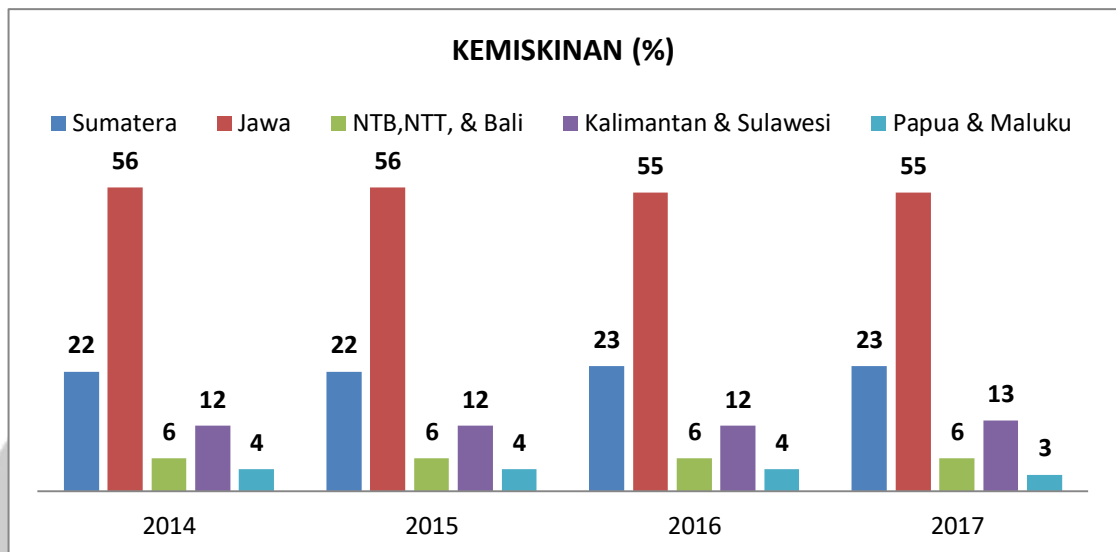
Tabel 1.1
Data Kemiskinan Indonesia, 2014-2017

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (Juta Orang)			Persentase Penduduk Miskin		
	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
Mar-14	10,51	17,77	28,28	8,34	14,17	11,25
Sep-14	10,36	17,37	27,73	8,16	13,76	10,96
Mar-15	10,65	17,94	28,59	8,29	14,21	11,22
Sep-15	10,62	17,89	28,51	8,22	14,09	11,13
Mar-16	10,34	17,67	28,01	7,79	14,11	10,86
Sep-16	10,49	17,28	27,76	7,73	13,96	10,7
Mar-17	10,67	17,1	27,77	7,72	13,93	10,64
Sep-17	10,27	16,31	26,58	7,26	13,47	10,12

Sumber: BPS (2017) (diolah)

Setahun sebelum 2017, terjadi penurunan kemiskinan sebesar 0,43% sehingga besarnya tingkat kemiskinan berada pada 10,70% atau sebanyak 27 juta jiwa. Pada tahun 2016 ini pemerintah mempublikasi rencana target tingkat kemiskinan sebesar 1 (satu) digit. Di tahun 2018 ini data terbaru publikasi BPS menunjukkan persentase kemiskinan terendah semenjak 1999, pada bulan maret BPS mencatat persentase kemiskinan sebesar 9,82%, yang berarti jumlah penduduk miskin yang pengeluaran per kapita/bulan berada di bawah garis kemiskinan sudah turun menjadi 25,95 juta orang.

Dari seluruh penduduk miskin di Indonesia tahun 2014-2018 (25-28 juta jiwa), populasinya tersebar tidak merata di 34 provinsi di Indonesia. Dalam Tabel 1.2 jika penduduk miskin disegmentasi berdasarkan pulau-pulau besar, maka pulau Jawa merupakan konsentrasi kemiskinan terbesar yaitu kisaran 55-56%. Kedua adalah pulau sumatera yang menyumbang 22-23% dari total penduduk miskin, diikuti Kalimantan dan Sulawesi sebesar 12-13%, Bali dan sekitarnya 6%, dan yang terakhir Papua, Maluku, dan sekitarnya sebesar 3-4%.



Sumber: BPS (2017) (diolah)

Gambar 1.2
Persentase Jumlah Penduduk Miskin Antar Pulau di Indonesia

Gambar 1.1 hanya menginformasikan penyebaran penduduk miskin di Indonesia, sedangkan untuk mengetahui persentase penduduk miskin terhadap jumlah penduduk di masing-masing provinsi, ada pada Tabel 1.2. Peringkat pertama banyaknya penduduk miskin berada di provinsi Papua, di urutan kedua sampai kelima masih berada pada wilayah Indonesia Timur, dan sampai pada 10 besar Provinsi dengan persentase penduduk miskin terbesar, tidak ada satupun provinsi di Pulau Jawa yang masuk, bahkan provinsi dengan persentase penduduk miskin terendah ada pada DKI Jakarta dan Bali. Data yang saling berseberangan ini terjadi karena ketimpangan jumlah penduduk di antara pulau-pulau di Indonesia yang cukup besar, sehingga pengaruhnya terhadap persentase masyarakat miskin semakin besar.

Dalam menggunakan APBD melalui otonomi daerah untuk menangani masalah kemiskinan, sebenarnya sudah ditunjang melalui berbagai regulasi.

Tabel 1.2
Peringkat Persentase Penduduk Miskin Setiap Provinsi

No	Provinsi	2015	2016	Selisih	Peringkat
1	Nanggroe Aceh Darussalam	28.28	26.65	1.63	6
2	Sumatera Utara	15.01	13.9	1.11	18
3	Sumatera Barat	12.51	11.9	0.61	22
4	Riau	11.85	11.2	0.65	24
5	Jambi	11.37	10.27	1.1	27
6	Sumatera Selatan	20.99	19.15	1.84	14
7	Bengkulu	23	22.13	0.87	10
8	Lampung	22.77	22.19	0.58	9
9	Kepulauan Bangka Belitung	10.91	9.54	1.37	28
10	Kepulauan Riau	12.16	10.3	1.86	26
11	DKI Jakarta	4.57	4.61	-0.04	33
12	Jawa Barat	14.49	13.55	0.94	19
13	Jawa Tengah	22.19	20.43	1.76	12
14	DI Yogyakarta	19.15	18.99	0.16	16
15	Jawa Timur	21.09	19.98	1.11	13
16	Banten	9.79	9.07	0.72	30
17	B a l i	7.08	6.63	0.45	32
18	Nusa TenggaraBarat	27.17	24.99	2.18	7
19	Nusa TenggaraTimur	29.34	27.51	1.83	4
20	Kalimantan Barat	15.24	12.91	2.33	20
21	Kalimantan Tengah	11	9.38	1.62	29
22	Kalimantan Selatan	8.32	7.01	1.31	31
23	Kalimantan Timur	11.41	11.04	0.37	25
24	Sulawesi Utara	11.54	11.42	0.12	23
25	Sulawesi Tengah	23.63	22.42	1.21	8
26	Sulawesi Selatan	14.57	14.11	0.46	17
27	Sulawesi Tenggara	23.37	21.33	2.04	11
28	Gorontalo	29.13	27.35	1.78	5
29	Sulawesi Barat	20.74	19.03	1.71	15
30	Maluku	33.03	31.14	1.89	3
31	Maluku Utara	12.73	11.97	0.76	21
32	Papua Barat	41.34	39.31	2.03	2
33	Papua	41.52	40.78	0.74	1
34	Kalimantan Utara	-	-	-	-

Sumber: BPS (2017) (diolah)

UU Nomor 22 dan Nomor 25 Tahun 1999 bahkan disempurnakan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU Nomor 33

Tahun 2004 mengenai Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, sudah cukup menjelaskan peran daerah dalam mengatasi masalah daerah. Sehingga seharusnya pemerintah daerah melalui APBD dimungkinkan mampu mengatasi kemiskinan yang terjadi di daerahnya masing-masing.

Namun adanya otonomi daerah dan peningkatan belanja pemerintah melalui APBD, ternyata belum memberikan perubahan yang signifikan terhadap kemiskinan (Paramita, 2013). Penelitian dengan topik pengaruh APBD dan Dana Alokasi Umum (DAK) terhadap IPM di berbagai kota Makassar ini, mencari penyebab utama mengapa belanja pemerintah dan otonomi daerah tidak berpengaruh besar terhadap pengentasan kemiskinan. Ini terjadi karena pada alokasi dan distribusi APBD, kebijakan yang dikeluarkan cenderung mengarah pada kepentingan belanja rutin birokrasi, sehingga pengalokasian anggaran untuk menanggulangi kemiskinan menjadi kurang efektif.

Selanjutnya penelitian Kusreni dan Suhab (2009), tentang Kebijakan APBD dan Kesejahteraan Masyarakat di Provinsi Sulawesi Selatan, menggunakan variabel kapasitas fiskal, belanja modal, dan kesejahteraan masyarakat. Penelitian ini mengungkapkan bahwa kapasitas fiskal provinsi Sulawesi Selatan (penerimaan umum bukan DAK, DPL, dan pendapatan lainnya) lebih mempengaruhi kesejahteraan masyarakat daripada belanja modal. Kemudian penelitian Sasana (2012), tentang pengaruh Belanja Pemerintah Daerah dan Pendapatan perkapita terhadap IPM di semua Kabupaten Jawa Tengah menyimpulkan bahwa pengeluaran pemerintah daerah tidak signifikan terhadap fluktuasi Indeks Pembangunan Manusia.

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan sebelumnya, secara garis besar penanggulangan kemiskinan bisa dilakukan dengan 2 cara yaitu cara langsung dan cara tidak langsung. Kedua cara ini tetap membutuhkan pengelolaan APBD yang baik, namun cara untuk mengentaskan kemiskinan dengan cara yang tidak langsung (melalui *multiplier*) ini masih terkendala banyak hal seperti birokrasi, alokasi anggaran, realisasi anggaran, tahapan dan waktu pengentasan kemiskinan yang panjang, dan sebagainya. Selain itu, untuk mengukur kemampuan keuangan daerah dalam mengentaskan kemiskinan pada tahun 2017, cara yang paling mungkin dilakukan sebagai pendekatan untuk mengukur kemampuan setiap daerah, adalah dengan menggunakan cara langsung.

Selain untuk menghindari berbagai masalah yang dialami dalam mengentaskan kemiskinan dengan cara tidak langsung, cara langsung memungkinkan peneliti untuk mengkuantifikasi lebih tepat, dalam suatu indikator mampu tidaknya keuangan suatu daerah mengentaskan kemiskinan. Ditambah lagi cara langsung dalam menghapuskan kemiskinan bisa ditentukan/*framing* dalam kurun waktu tertentu, dalam hal ini tahun 2017, karena sifatnya yang instan (langsung berlaku). Berbeda dengan cara tidak langsung yang membutuhkan waktu pengentasan kemiskinan lebih lama (tidak bisa dalam 1 tahun), serta pengkuantifikasian yang bias dan sulit. Sehingga berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, peneliti ingin mengukur, memetakan dan menjelaskan bagaimana kemampuan keuangan setiap pemerintah provinsi (melalui 10 komponen APBD yang dipilih) dalam menghapuskan kemiskinan secara langsung, dengan

menggunakan APBD yang diberikan secara langsung kepada rakyat miskin, untuk menutup jurang kemiskinan pada tahun 2017.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka peneliti merumuskan susunan masalah penelitian ini sebagai berikut:

- 1) Bagaimanakah kemampuan Pendapatan, Pendapatan Asli Daerah, Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Dana Perimbangan di setiap Provinsi dalam menghapuskan kemiskinan di masing-masing Provinsi?
- 2) Bagaimanakah kemampuan Dana Alokasi Khusus, Hibah, Belanja Hibah, Belanja Bantuan Sosial, dan Belanja Modal di setiap Provinsi dalam menghapuskan kemiskinan di masing-masing Provinsi?
- 3) Bagaimanakah peta kemampuan keuangan masing-masing pemerintah Provinsi dalam menghapuskan kemiskinan?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang disusun sebelumnya, peneliti memiliki tujuan yang ingin dicapai sebagai berikut:

- 1) Untuk mengetahui dan menganalisis kemampuan Pendapatan, Pendapatan Asli Daerah, Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Dana Perimbangan masing-masing Provinsi dalam menghapuskan kemiskinan.
- 2) Untuk mengetahui dan menganalisis kemampuan Dana Alokasi Khusus, Hibah, Belanja Hibah, Belanja Bantuan Sosial, dan Belanja Modal masing-masing Provinsi dalam menghapuskan kemiskinan.

- 3) Untuk mengetahui, menganalisis, dan memetakan kemampuan keuangan masing-masing pemerintah Provinsi dalam menghapuskan kemiskinan.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi yang positif untuk:

- 1) Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah

Hasil penelitian dapat digunakan sebagai salah satu referensi dan pedoman dalam merumuskan suatu kebijakan, khususnya kebijakan untuk menanggulangi kemiskinan di tingkat Provinsi karena didasari informasi tentang kemampuan keuangan daerah.

- 2) Peneliti

Hasil penelitian dapat digunakan peneliti selanjutnya sebagai pedoman dan referensi, dalam melakukan penelitian selanjutnya. Selain itu, penelitian yang akan datang diharapkan dapat melanjutkan dan mengembangkan penelitian ini dengan pendekatan metode-metode yang lain, bahkan dengan variabel-variabel lain.