

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kemiskinan merupakan fenomena yang tidak asing bagi negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Kemiskinan timbul akibat ketidakmampuan sebagian masyarakat untuk menyelenggarakan hidupnya pada taraf yang dianggap manusiawi. Kondisi tersebut menyebabkan turunnya kualitas sumber daya manusia sehingga mengurangi produktifitas yang mengakibatkan pendapatan yang diperolehnya rendah.

Kemiskinan adalah situasi yang serba terbatas yang terjadi bukan atas kehendak orang yang bersangkutan (Supriatna, 1997). Suatu penduduk dikatakan miskin bila ditandai oleh rendahnya tingkat pendidikan, produktivitas kerja, pendapatan, kesehatan dan gizi serta kesejahteraan hidupnya, yang menunjukkan lingkaran ketidakberdayaan. Menurut (Supriatna, 1997), kemiskinan bisa disebabkan oleh terbatasnya sumber daya manusia yang ada, baik lewat jalur pendidikan formal maupun nonformal yang pada akhirnya menimbulkan konsekuensi terhadap rendahnya pendidikan informal.

Kemiskinan merupakan ketidakmampuan untuk memenuhi suatu standar hidup tertentu (TNP2K, 2020). Ukuran kemiskinan yang banyak digunakan di negara berkembang adalah kemiskinan absolut yang membandingkan pendapatan atau pengeluaran rumah tangga dengan garis kemiskinan. Garis tersebut didasarkan pada pendapatan atau pengeluaran minimum untuk memperoleh; (i) sejumlah

makanan untuk memenuhi kebutuhan kalori tertentu; dan (ii) pengeluaran bukan makanan minuman untuk hidup secara layak (TNP2K, 2020). Garis kemiskinan berada pada pendapatan 1,9juta per bulan yang dihitung berdasarkan konsumsi 2100 kalori minimum dan kebutuhan non makanan lainnya (BPS RI, 2021).

Kemiskinan menurut Arsyad (2010) di bagi menjadi dua jenis yaitu; (i) kemiskinan absolut, adalah kemiskinan yang di ukur dari pendapatan untuk mencukupi fasilitas umum atau kebutuhan dasar kebutuhan pokoknya, pakaian, pendidikan, kesehatan, tempat tinggal, serta kebutuhan untuk mencukupi hidupnya. (ii) kemiskinan relatif, adalah kemiskinan yang berkaitan dengan distribusi pendapatan dengan melihat ketidakmerataan dengan masyarakat di lingkungan sekitarnya atau pendapatan yang masih rendah di antara lingkungan sekitar.

Menurut Harmadi (2013), kemiskinan dapat di bedakan menjadi dua yaitu kemiskinan bersifat kronis, dan kemiskinan bersifat sementara. Kemiskinan kronis adalah kemiskinan yang dapat di lihat dari kondisi alam, insfratuktur, yang sangat sulit untuk akses perekonomian. Biasanya berada di tempat yang terpencil, yang sangat sulit untuk kegiatan apapun demi kelangsungan hidup. Kondisi ini membuat kemiskinan menjadi berkepanjangan. Sedangkan kemiskinan sementara adalah kemiskinan yang bersifat sementara atau pada waktu tertentu kondisi kehidupan dapat berubah menjadi baik, misalnya masyarakat mengalami bencana alam, pada saat itu masyarakat mengalami kemiskinan sedangkan pasca bencana bisa kembali hidup dengan normal.

Menurut pengertian dan kriteria diatas, dapat dipastikan bahwa Indonesia masih termasuk dalam negara dengan tingkat kemiskinan yang cukup tinggi dimana

masyarakat miskin dapat dijumpai dengan mudah di setiap daerah. Keadaan ini menjadi hal yang krusial bagi pemerintah untuk segera dituntaskan. Berbagai upaya dilakukan untuk memberantas kemiskinan, sehingga kemiskinan di Indonesia telah berhasil ditangani secara perlahan. Hingga 2019 lalu, pemerintah mengumumkan tingkat kemiskinan Indonesia berada di bawah 10 persen (Tabel 1). Akan tetapi, persentase penduduk kemiskinan kembali naik sebagai dampak pandemi virus corona menjadi 10,19 persen pada 2020 lalu (Tabel 1.1). Berbagai upaya pengentasan kemiskinan telah dilakukan, salah satunya dengan kebijakan fiskal. Anggaran pengentasan kemiskinan naik 14,64 persen per tahun (Biro Analisa Anggaran SETJEN DPR RI, 2021). Akan tetapi faktanya, pertumbuhan anggaran pengentasan kemiskinan tidak sejalan dengan penurunan persentase penduduk miskin. Melalui pertumbuhan anggaran pengentasan 14,64 persen, persentase kemiskinan hanya turun 4,46 persen per tahun (Biro Analisa Anggaran SETJEN DPR RI, 2021).

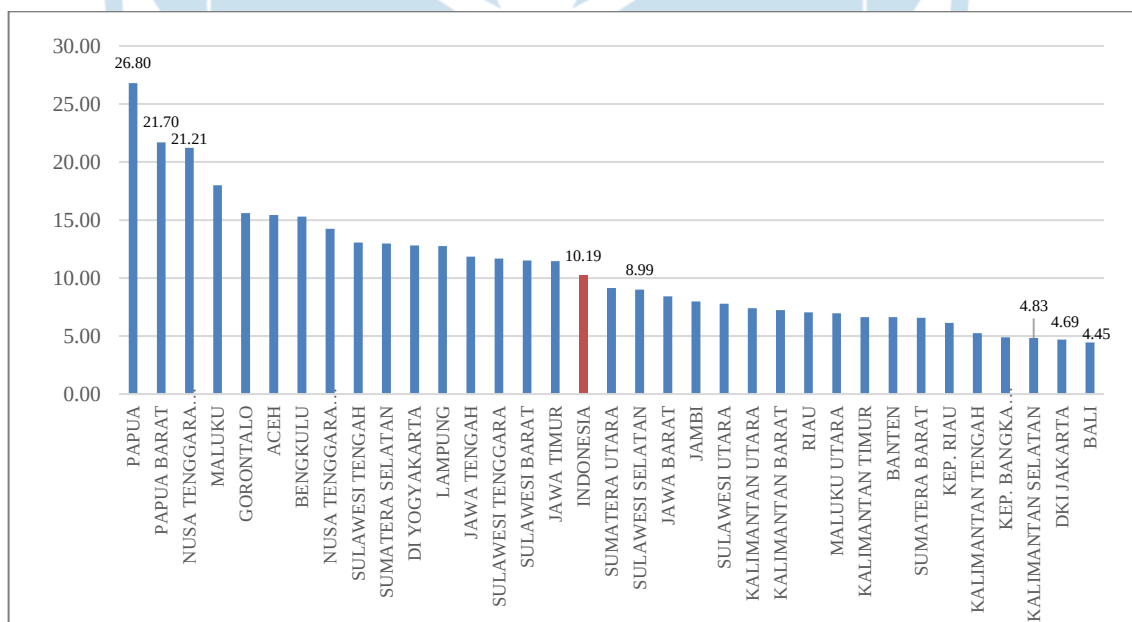
Tabel 1.1
Persentase Kemiskinan dan Gini Rasio Indonesia 2015-2020

Tahun	Kemiskinan	Gini Rasio
2015	11,13	0,402
2016	10,70	0,394
2017	10,12	0,391
2018	9,66	0,384
2019	9,22	0,380
2020	10,19	0,385

Sumber: (BPS RI, 2021); (BPS RI, 2021)

Masalah kemiskinan dipengaruhi oleh berbagai faktor. Beberapa akar masalah kemiskinan di Indonesia yaitu tingginya ketimpangan antar daerah dan

golongan masyarakat, akibat tidak merata distribusi pendapatan (Tisniwati, 2012). Tabel 1.1 mengkonfirmasi bahwa adanya nilai yang selaras antara persentase kemiskinan dengan gini rasio. Keberhasilan strategi pengentasan kemiskinan bergantung pada identifikasi karakteristik individu rumah tangga dan geografis spasial sumber-sumber kemiskinan (Rini & Sugiharti, 2016). Identifikasi kemiskinan perlu mengungkap data individu miskin dan karakteristik rumah tangga seperti perumahan, lingkungan, sumber pangan dan sanitasi dan faktor ekonomi sosial budaya. Dilain sisi, hal terpenting lainnya adalah letak geografis kemiskinan itu berasal. Identifikasi ini yang akan mendukung penyusunan dan penerapan kebijakan yang efektif dalam menanggulangi kemiskinan.



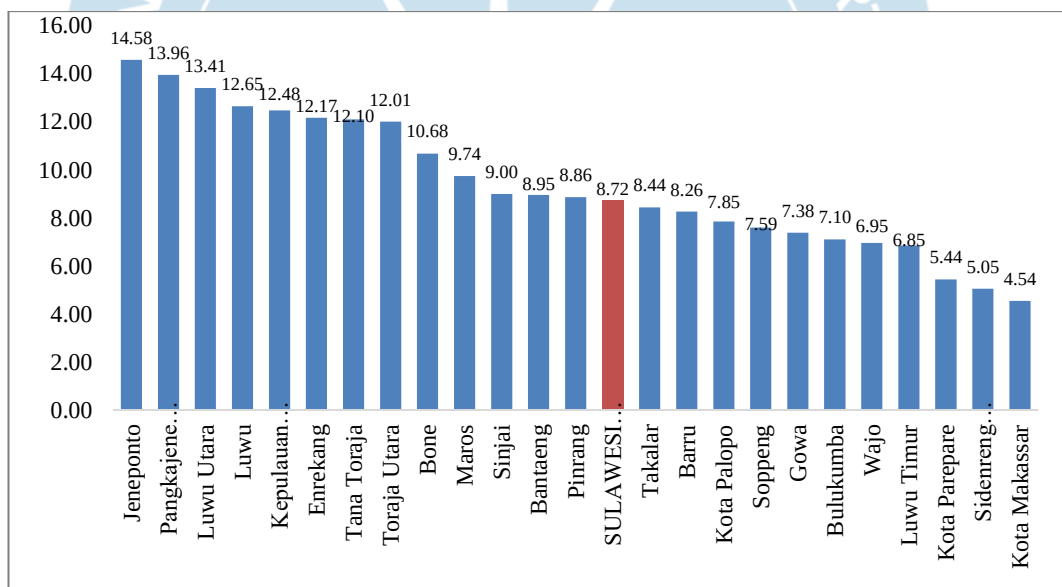
Sumber: (BPS RI, 2021)

Gambar 1.1

Persentase Penduduk Miskin Menurut Provinsi (Persen) Tahun 2020

Ketimpangan distribusi pendapatan dikonfirmasi kembali oleh data persentase penduduk miskin menurut provinsi sebagaimana Gambar 1.1. Persentase penduduk

miskin menjadi sangat heterogen di berbagai provinsi dari 4,45 persen (Provinsi Bali) hingga 26,80 persen (Provinsi Papua). Heterogenitas persentase penduduk miskin ini menunjukkan bahwa terjadi ketimpangan yang cukup besar antar daerah. Ketimpangan ini terklasifikasi berdasarkan geografis provinsi. Perbandingan paling ekstrim antara Provinsi Bali dengan Provinsi Papua merupakan analisis tentang kinerja sektor ekonomi dan tata kelola pemerintah provinsi. Pemerintahan yang tepat mampu mengelola potensi sehingga mendorong pertumbuhan ekonomi, menyerap tenaga kerja, dan menekan kemiskinan (Taufikurohman et al, 2011).



Sumber: (BPS RI, 2021)

Gambar 1.2 Persentase Penduduk Miskin Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Selatan (Persen) Tahun 2020

Kemiskinan menjadi salah satu prioritas kebijakan pembangunan ekonomi di dunia. Di Indonesia, kemiskinan menjadi salah satu target utama pembangunan sejalan dengan komitmen Tujuan Pembangunan Berkelanjutan atau Sustainable

Development Goals (SDGs) (TNP2K, 2020). Target pertama SDGS ini mengisyaratkan bahwa kemiskinan merupakan faktor penghambat keberlanjutan pembangunan terutama sumber daya manusia. Sebagai indikator keberhasilan pembangunan, penurunan kemiskinan menandakan adanya pertumbuhan yang adil dan merata (Zahra, Fatin, Afuwu, & Auliyah, 2019). Kemiskinan yang rendah menandakan keberhasilan pembangunan sembari melakukan pemerataan distribusi pendapatan.

Penelitian ini mengambil studi pada wilayah Provinsi Sulawesi Selatan. Provinsi Sulawesi Selatan berada di peringkat ke 19 sebagai daerah dengan kemiskinan 8,99 persen (Gambar 1.1). Hal ini telah cukup baik karena berada di bawah persentase kemiskinan nasional. Akan tetapi, kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan tersebar tidak merata (Gambar 1.2). Hal ini ditunjukkan oleh perbedaan persentase yang cukup jauh antara Kota Makassar (4,54 persen) dengan Kabupaten Jeneponto (14,58 persen). Kondisi ketimpangan kemiskinan ini mengungkapkan beberapa fakta tentang pertumbuhan dan pembangunan ekonomi yang tidak merata. Pengelolaan fiskal dan strategi pembangunan mengambil peranan penting dalam pembangunan ekonomi yang efektif dan merata, sehingga ketimpangan dan kemiskinan dapat ditekan (Akhmad, 2015).

Penelitian sebelumnya menyebutkan bahwa kinerja pengelolaan keuangan daerah berpengaruh signifikan terhadap pengentasan kemiskinan (Mizkan, Kamaliah, & Agusti, 2015). Pemerintah sebagai otoritas fiskal memiliki peran untuk melakukan pemerataan distribusi pendapatan dan pengentasan kemiskinan (Wadma, Hubungan Kinerja Keuangan terhadap Pertumbuhan Ekonomi,

Pengangguran, dan Kemiskinan, 2016). Pemerintah melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) memiliki peran sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas, efisiensi, dan efektivitas implementasi kebijakan. Pemerintah daerah mengupayakan pemerataan distribusi pendapatan dan pengentasan kemiskinan melalui mekanisme pajak dan belanja daerah. Pajak dikenakan pada kelompok berpendapatan tinggi dan didistribusikan melalui mekanisme subsidi, dana bantuan, program kerja dan jaminan sosial (Nugraheni & Priyarsono, 2012).

Kebijakan pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan dilakukan dalam beberapa aspek kebijakan. Pertama, kebijakan subsidi yang mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin (Fathurrahman, 2012). Kebijakan subsidi dilakukan dalam beberapa program dan mekanisme. Pada intinya, kebijakan subsidi merupakan *transfer payment* non-tunai yang disalurkan pemerintah kepada sektor-sektor yang paling dominan di kalangan rumah tangga miskin. Beberapa contoh kebijakan subsidi antara lain subsidi BBM, subsidi pangan pokok tebus beras miskin (raskin), subsidi pupuk, subsidi perumahan dan subsidi bunga kredit (Fathurrahman, 2012).

Kedua, kebijakan bantuan keuangan tunai kepada rumah tangga miskin. Kebijakan bantuan keuangan tunai merupakan salah satu mekanisme *transfer payment* yaitu pemberian bantuan keuangan langsung kepada rumah tangga miskin (Lisna et al, 2013). Bantuan keuangan tunai di Indonesia telah dipraktikkan dalam berbagai nama meskipun dengan substansi yang sama. Bantuan keuangan tunai ini berbentuk bantuan langsung tunai (BLT), program keluarga harapan (PKH), bantuan keuangan dari dana desa dan bantuan rumah tangga miskin lainnya.

Ketiga, kebijakan bantuan program untuk rumah tangga miskin melalui program atau kegiatan tertentu. Bantuan program diwujudkan pada pemenuhan hak dan kebutuhan dasar rumah tangga miskin seperti pendidikan, kesehatan, pangan dan papan (Hardinandar, 2020). Pada praktiknya, kebijakan bantuan program ini berupa bantuan siswa miskin (BSM), beasiswa bidikmisi perguruan tinggi, pengobatan gratis pada puskesmas, kartu indonesia pintar (KIP), bantuan beras miskin (raskin), beras prasejahtera (rastra) dan bedah rumah keluarga miskin.

Keempat, kebijakan jaminan sosial untuk memastikan rumah tangga miskin terutama kesehatan, ketenagakerjaan dan dana pensiun (Purwoko, 2016). Jaminan sosial rumah tangga miskin bertujuan memberikan hak yang sama bagi seluruh masyarakat tentang jaminan pada kondisi ketidakpastian, seperti penyakit, kecelakaan dan masa pensiun. Di Indonesia, kebijakan bantuan jaminan sosial ini diberikan dalam bentuk jaminan kesehatan masyarakat (jamkesmas) dan jaminan sosial tenaga kerja (jamsostek) yang akhir-akhir ini berubah nama menjadi Badan Penjamin Jaminan Sosial (BPJS) bidang kesehatan dan ketenagakerjaan. Disamping itu, beberapa daerah memberikan jaminan sosial kepada masyarakat melalui pengelolaan dana APBD seperti jaminan kesehatan daerah (jamkesda) (Purwoko, 2016).

Terakhir, kebijakan pembangunan ekonomi skala mikro, kecil dan rumah tangga. Pembangunan ekonomi berorientasi pada penanggulangan kemiskinan melalui pertumbuhan inklusif (Astuti & Mispriyanti, 2019). Pertumbuhan inklusif ini dicapai melalui kebijakan pembangunan ekonomi yang berfokus pada industri mikro kecil, pertanian gurem, pedagang kecil dan sektor mikro lainnya. Kebijakan

ekonomi skala mikro ini dilakukan pemerintah dalam beberapa skema. Skema ini antara lain implementasi balai latihan kerja, pelatihan wirausaha, pengembangan usaha mikro kecil dan inkubasi bisnis (Astuti & Mispiyanti, 2019).

Besaran belanja pemerintah daerah dalam melakukan program atau kebijakan pengentasan kemiskinan membutuhkan pendanaan pemerintah yang baik. Pemerintah daerah harus mampu memenuhi kondisi keuangan agar dapat menjalankan fungsi fiskalnya (Maizunati, 2017). Kondisi keuangan pemerintah daerah ini meliputi nilai neraca (nilai aset, utang dan modal) dan nilai anggaran (pendapatan, belanja, dan pembiayaan) (Suryani & Faisal, 2016). Kondisi keuangan pemerintah daerah menentukan kebijakan yang dapat dilakukan dan didanai. Perencanaan strategis sebagus apapun menemui masalah jika pendanaan pada anggaran tidak mencukupi. Maka dari itu, kondisi keuangan pemerintah daerah menjadi faktor sentral yang perlu diperhatikan dan diawasi untuk memberikan layanan kepada masyarakat.

Kondisi keuangan pemerintah daerah dianalisis berdasarkan beberapa rasio antara lain rasio solvabilitas keuangan jangka pendek dan panjang, solvabilitas anggaran, solvabilitas layanan, fleksibilitas keuangan, dan kemandirian keuangan (Ritonga, 2014). Melalui rasio tersebut, kondisi keuangan pemerintah daerah menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam memenuhi kewajiban layanan publik maupun kewajibannya (Primawaty, 2017). Kondisi keuangan yang baik akan mendorong pemerintah daerah untuk memenuhi dan mendanai program kerja dengan lebih baik.

Kondisi keuangan mengarah pada kemampuan pemerintah daerah untuk memenuhi kewajiban meliputi enam dimensi yaitu: 1) solvabilitas jangka pendek yaitu kemampuan untuk memenuhi kewajiban jangka pendek; 2) solvabilitas anggaran yaitu kemampuan untuk memenuhi kewajiban operasional; 3) solvabilitas jangka panjang yaitu kemampuan untuk memenuhi kewajiban jangka panjang; 4) fleksibilitas keuangan yaitu kemampuan untuk mengatasi kejadian tak terduga di masa depan; 5) kemandirian keuangan yaitu kemampuan untuk melaksanakan hak-hak keuangan secara efektif dan efisien; 6) solvabilitas layanan yaitu kemampuan untuk memberikan layanan kepada masyarakat (Ritonga, 2014).

Dalam konteks pengentasan kemiskinan, rasio yang berkaitan langsung adalah solvabilitas anggaran, solabilitas layanan dan kemandirian keuangan. Ketiga rasio tersebut berperan langsung terhadap pendanaan kebijakan pemerintah terutama untuk pengentasan kemiskinan. Solvabilitas anggaran merupakan perbandingan antara pendapatan terhadap belanja (Ritonga, 2014). Solvabilitas anggaran yang baik memberikan kemampuan pada pemerintah daerah untuk mendanai belanja (Yati & Asmara, 2020). Kemampuan anggaran berperan penting dalam melaksanakan dan mendanai program pengentasan kemiskinan.

Solvabilitas layanan merupakan kemampuan keuangan pemerintah daerah untuk dapat melayani populasi penduduk di daerah tersebut (Ritonga, 2014). Rasio ini menganalisis perbandingan antara pendapatan, belanja dan nilai aset terhadap populasi penduduk (Primawaty, 2017). Hal ini mengindikasikan kemampuan dan kapasitas keuangan pemerintah daerah dalam melayani populasi penduduk di wilayahnya. Analisis rasio solvabilitas layanan ini adalah semakin tinggi rasio

solvabilitas maka kemampuan pemerintah daerah semakin baik untuk dapat melayani masyarakat. Dengan kata lain, sejalan dengan rasio solvabilitas layanan semestinya kemiskinan semakin dapat ditekan.

Sedangkan, rasio kemandirian keuangan merupakan kemampuan pemerintah daerah mendanai anggaran dari pendapatan domestik atau internal wilayah (Ritonga, 2014). Rasio kemandirian keuangan dihitung berdasarkan perbandingan antara PAD dengan total pendapatan dan total belanja. Rasio kemandirian keuangan pemerintah daerah yang tinggi menandakan bahwa pemerintah daerah mandiri dalam mendanai anggarannya (Maizunati, 2017). PAD yang tinggi mengindikasikan adanya kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola dan menggali potensi pajak dan retribusi daerah. Pada konteks pengentasan kemiskinan, tingginya rasio kemandirian keuangan berarti program pengentasan kemiskinan dapat didanai dengan lebih mandiri oleh pemerintah daerah (Suryani & Faisal, 2016). Dengan demikian, pemerintah daerah dapat mengentaskan kemiskinan lebih cepat karena tidak tergantung pada dana perimbangan dari pemerintah pusat.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kondisi keuangan kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan. Sebagaimana Gambar 1.2, Sulawesi Selatan memiliki struktur kemiskinan yang cukup timpang antar daerah kabupaten/kota. Kondisi keuangan yang dianalisis adalah solvabilitas anggaran, solvabilitas layanan, dan kemandirian keuangan, karena yang berkaitan langsung dengan kebijakan pengentasan kemiskinan. Selain menghitung kondisi keuangan pemerintah daerah, analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis klaster yang mengaitkan antara kondisi keuangan dengan kemiskinan. Analisis klaster akan

dibagi kedalam beberapa kuadran, yaitu rasio tinggi $\times$ kemiskinan tinggi, rasio tinggi $\times$ kemiskinan rendah, rasio rendah $\times$ kemiskinan tinggi, dan rasio rendah $\times$ kemiskinan rendah. Analisis klaster memungkinkan peneliti untuk menganalisis rasio kondisi keuangan setiap kabupaten/kota dan kinerjanya dalam mengentaskan kemiskinan.

B. Rumusan Masalah

Kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan menunjukkan ketimpangan yang cukup besar (Gambar 1.2). Kota Makassar memiliki penduduk miskin 4,54 persen, sedangkan Kabupaten Jeneponto memiliki persentase kemiskinan 14,58 persen. Ketimpangan yang demikian perlu dianalisis terutama peran pemerintah dalam menerapkan kebijakan pengentasan kemiskinan. Pengentasan kemiskinan oleh pemerintah daerah sangat bergantung pada kondisi keuangan pemerintah daerah. Kondisi keuangan yang terkait langsung dengan kemiskinan antara lain solvabilitas anggaran, solvabilitas layanan, dan kemandirian keuangan. Penelitian ini akan menganalisis kondisi keuangan setiap kabupaten/kota dan kaitannya dengan kemiskinan daerah. Maka dari itu, rumusan masalah yang hendak dianalisis antara lain:

1. Bagaimana kondisi keuangan (solvabilitas anggaran, solvabilitas layanan, dan kemandirian keuangan) pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan?

2. Bagaimana kaitan kondisi keuangan (solvabilitas anggaran, solvabilitas layanan, dan kemandirian keuangan) pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan terhadap persentase kemiskinan daerah?
3. Bagaimana klaster kondisi keuangan pemerintah daerah terhadap kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut diatas, maka tujuan penelitian ini antara lain adalah:

1. Mengetahui kondisi keuangan (solvabilitas anggaran, solvabilitas layanan, dan kemandirian keuangan) pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan.
2. Mengetahui kaitan kondisi keuangan (solvabilitas anggaran, solvabilitas layanan, dan kemandirian keuangan) pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan terhadap persentase kemiskinan daerah.
3. Mengetahui klaster kondisi keuangan pemerintah daerah terhadap kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kontribusi Teori, yaitu sebagai referensi untuk penelitian sejenis, menambah wawasan dan pengetahuan mengenai kondisi keuangan pemerintah daerah.
2. Kontribusi Kebijakan, yaitu sebagai salah satu referensi untuk mengelola anggaran dan realisasi pendapatan belanja keuangan pemerintah daerah agar tercapai kondisi yang prima dalam implementasi pengentasan kemiskinan.
3. Kontribusi Praktik, yaitu sebagai salah satu sumber perumusan kebijakan terutama pada pengelolaan keuangan untuk tujuan pengentasan kemiskinan bagi pemerintah daerah.

