

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu Negara yang beralih system dalam pengelolaan pemerintah dari system sentralisasi fiskal menjadi sistem desentralisasi fiskal atau yang lebih dikenal dengan otonomi daerah (OTDA) pada tahun 2001. Otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kebijakan otonomi daerah dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi yang sesungguhnya. Adanya otonomi daerah disebabkan berlakunya UU No. 22 tahun 1999 yang direvisi menjadi UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Otonomi daerah memungkinkan percepatan pembangunan daerah, karena daerah diberi kewenangan dalam menyelesaikan permasalahan daerahnya serta menyusun anggaran pendapatan belanja daerah sendiri.

Selanjutnya apabila dilihat dari tujuan otonomi daerah menurut UU Nomor 22 tahun 1999 pada dasarnya adalah sama yaitu otonomi daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil – hasilnya, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan peran aktif masyarakat, serta meningkatkan pendayagunaan potensi sumber daya daerah secara optimal dan terpadu secara nyata dinamis dan bertanggung jawab sehingga dapat

memperkuat kesatuan bangsa dan dapat mengurangi beban pemerintah pusat untuk ikut campur tangan di daerah (Halim, 2004).

Masalah yang banyak dihadapi oleh seluruh daerah dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal salah satunya adalah masalah kemiskinan. Hal ini menjadi masalah yang sudah umum di kalangan perdesaan maupun perkotaan karena banyaknya masyarakat yang masih memiliki kemampuan yang rendah untuk mereka membuka lapangan pekerjaan sendiri, dan tidak banyak peluang masyarakat untuk mendapatkan pekerjaan serta banyaknya pekerja yang di PHK karena pengusaha kekuarangan modal serta gulung tikar (Setiyawati et al, 2007). Kemiskinan yang tinggi disebabkan adanya ketimpangan pendapatan. Menurut Santosa (2013) meningkatnya kemiskinan disebabkan oleh meningkatnya pendapatan yang tidak diikuti dengan meningkatnya pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi berhubungan dengan pelaku–pelaku ekonomi yaitu pemerintah dalam pembuatan kebijakan fiskal sedangkan sektor swasta dalam pengembangan atau membuka kesempatan kerja dan masyarakat sebagai sumber daya manusia yang merupakan input produksi.

Fikri et al (2015), menyatakan bahwa dalam hal membangun suatu daerah diperlukan perencanaan dan juga penganggaran yang baik dari pemerintah maupun sektor swasta. Perencanaan dilakukan karena adanya kelangkaan / keterbatasan sumber daya dan sumber dana yang tersedia sehingga tidak menyulitkan dalam menentukan suatu pilihan kegiatan. Dalam hal ini perencanaan adalah suatu proses penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan dimasa yang akan datang yang diarahkan pada pencapaian sasaran tertentu. Menurut Sagian (1994) dalam Fikri (2015), perencanaan dapat didefinisikan sebagai keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara

matang untuk hal-hal yang akan dikerjakan dimasa yang akan datang dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan. Melalui perencanaan ingin dirumuskan pembangunan yang secara efektif dan efisien dapat memberi hasil yang optimal dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia dan mengembangkan potensi yang ada.

Penanggulangan kemiskinan menjadi salah satu prioritas dalam pembangunan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah di Indonesia. Sehubungan dengan kompleksitasnya permasalahan kemiskinan maka diperlukan penanganan dan komprehensif lintas sector dan keterpaduan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah serta *stakeholders* terkait. Kemiskinan merupakan permasalahan yang memerlukan langkah-langkah penanganan dan pendekatan sistematis, terpadu dan juga menyeluruh untuk memenuhi beban dan memenuhi hak-hak dasar warga Negara melalui pembangunan inklusif, berkeadilan dan berkelanjutan untuk mewujudkan kehidupan yang lebih bermartabat (Fikri et al, 2015).

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Jawa Timur tahun 2014-2019 kemiskinan merupakan salah satu fokus utama pembangunan di Provinsi Jawa Timur dalam mempercepat dan memperluas penanggulangan kemiskinan yang mempunyai beberapa indikator dan pencapaian target kinerja serta untuk melaksanakan dan mensukseskan target tersebut maka didukung dengan perencanaan program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah Jawa Timur dalam mengatasi masalah kemiskinan yaitu pada tabel berikut :

Table 1.1
Indikator, target dan program kegiatan pemerintah Jawa Timur untuk
pengentasan kemiskinan

INDIKATOR	TARGET		PROGRAM
	kondisi awal (2014)	kondisi ahir (2019)	
Presentase penduduk miskin	13.50%	10.19%	1. meningkatkan partisipasi masyarakat dalam membangun desa, 2. meningkatkan keberdayaan masyarakat perdesaan dalam TTG dan pendayagunaan SDA, 3. pembangunan LEM, 4. peningkatan kapasitas SDM dan lembaga kemasyarakatan desa / kelurahan.
Presentase penurunan PMKS	1.41%	1.50%	1. pemberdayaan kelembagaan kesejahteraan sosial, 2. pemberdayaan sosial, 3. pelayanan dan rehabilitasi, 4. bantuan dan perlindungan sosial, 5. penanggulangan bencana berbasis masyarakat, 6. pengembangan kesejahteraan sosial, 7. peningkatan pelayanan dan rehabilitasi panti sosial.
Presentase partisipasi perempuan di lembaga pemerintah	18.00%	34.00%	1. program keserasian kebijakan peningkatan kualitas anak dan perempuan, 2. program penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender dan anak, 3. program peningkatan kualitas hidup dan perlindungan perempuan, 4. program peningkatan peran serta dan kesetaraan gender dalam pembangunan.
Indeks pembangunan gender (IPG),	66.56%	70.85%	
Indeks pemberdayaan gender (IDG)	69.29%	72.24%	

Sumber : RPJMD Jawa Timur tahun 2014-2019

1. menurunnya presentase penduduk miskin, dengan target yang ditetapkan oleh pemerintah yaitu pada kondisi awal 2014 adalah 13,50% sampai kondisi ahir pada tahun 2019 presentase penduduk miskin di Jawa Timur adalah 10,19%.
2. menurunnya jumlah penyandang masalah kesejahteraan social, dengan target kondisi awal 2014 adalah 1,41% sampai dengan kondisi ahir dimana jumlah penyandang masalah kesejahteraan social tersebut menurun pada tahun 2019 menjadi 1,5%.
3. meningkatnya pengarusutamaan gender dalam pembangunan,

Tingkat kesejahteraan rakyat dipengaruhi oleh keputusan yang diambil Pemerintah melalui anggaran yang dibuat, dalam sebuah Negara yang demokrasi, pemerintah mewakili kepentingan rakyat, uang yang dimiliki pemerintah adalah uang rakyat dan anggaran merupakan rencana pemerintah dalam membelanjakan uang rakyat. Setiap anggaran harus merefleksikan perubahan prioritas kebutuhan dan keinginan masyarakat (Mahmudi, 2007). Aliran uang yang terkait dengan aktivitas pemerintah akan mempengaruhi harga, lapangan kerja, distribusi pendapatan, pertumbuhan ekonomi, dan beban pajak yang harus dibayar atas pelayanan yang diberikan pemerintah, keputusan anggaran yang telah dibuat oleh pemerintah daerah dan provinsi seharusnya merefleksikan prioritas pemerintah daerah ataupun provinsi dengan baik (Ratnadi et al, 2016). Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan daerah, antara lain memuat mekanisme penyusunan anggaran dengan performance based budgeting atau anggaran berbasis kinerja. Sistem penggaran kinerja ini diharapkan sebagai sebuah solusi untuk menjawab permasalahan pengelolaan yang ada.

Lingkup APBD menjadi penting di lingkup pemerintah daerah. Hal ini terkait dengan dampak APBD terhadap kinerja pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya, DPRD akan mengawasi kinerja pemerintah melalui APBD, sehingga APBD sangat penting karena merupakan suatu metode atau alat yang digunakan untuk mencatat dan menilai pencapaian pelaksanaan kegiatan berdasarkan tujuan, sasaran, dan strategi sehingga dapat diketahui kemajuan organisasi serta tingkat efektivitas dan efisiensi anggaran (Ekawarna, et al. 2009). Peran strategis pemerintah daerah melalui APBD sebagai implementasi dari kebijaksanaan keuangan daerah diharapkan berperan efisien dan efektif dalam mendorong tercapainya kesejahteraan masyarakat dan mengurangi tingkat kemiskinan (Kusteni dan Suhab, 2009).

Dalam Permendagri nomor 13 tahun 2006 dijelaskan bahwa apabila dilihat dari hubungan belanja dengan suatu aktivitas, maka belanja dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu: belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait langsung dengan program dan kegiatan, kelompok belanja langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari: belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal. Kedua adalah belanja tidak langsung yaitu belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan suatu program dan kegiatan yang dilaksanakan, kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari: belanja pegawai, belanja subsidi, belanja bunga, belanja hibah, belanja bantuan social, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, serta belanja tak terduga (Djasuli, 2013).

Kemiskinan di Provinsi Jawa Timur, masih menjadi permasalahan yang cukup diperhatikan oleh pemerintah daerah. Hal ini bisa dilihat masih fokusnya

pemerintah untuk menekan kemiskinan di Provinsi Jawa Timur. Seperti yang diketahui dari data kemiskinan provinsi Jawa Timur masih cukup tinggi, seperti yang terlihat pada tabel berikut :

Tabel 1.2
jumlah penduduk miskin Provinsi Jawa Timur tahun 2014 – 2016

Tahun	Penduduk miskin
2013	4.893.000
2014	4.748.400
2015	4.789.120
2016	4.703.300

Sumber : BPS 2018 (olahan)

Tabel 1.1 menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin di Jawa Timur dari tahun ke tahun mengalami fluktuasi meskipun trend nya cenderung menurun. Pada tahun 2014 mengalami penurunan dari pada di tahun 2013, akan tetapi pada tahun 2015 mengalami peningkatan dan pada 2016 kembali mengalami penurunan. Apabila dilihat dari pengeluaran pemerintah daerah (belanja langsung dan tidak langsung) pada kondisi tersebut belanja daerah terus mengalami peningkatan, dimana untuk belanja daerah pada tahun 2014 terjadi peningkatan sangat signifikan yang semula pada tahun 2013 Rp. 16.738.657.227.158,81 menjadi Rp. 20.006.319.305.425,98 demikian juga untuk belanja daerah mengalami kenaikan pada tahun 2015 yaitu Rp. 22.946.307.569.745,75 dan terjadi kenaikan sebesar Rp. 23.859.953.926.118,08 pada tahun 2016 sehingga hal ini menarik untuk dikaji lebih jauh.

Kebijakan pemerintah daerah dalam bentuk fiskal melalui pengeluaran pemerintah daerah berupa belanja langsung dan belanja tidak langsung diharapkan dapat menanggulangi masalah kemiskinan sehingga angka kemiskinan di Provinsi Jawa Timur akan terus mengalami penurunan. Kajian

yang meneliti hubungan belanja pemerintah dengan kemiskinan dilakukan oleh Merdekawati dan Budiantara (2013) yang menyatakan bahwa, pengalokasian belanja daerah untuk bantuan sosial berpengaruh positif terhadap penurunan persentase kemiskinan. Hal ini menandakan alokasi belanja daerah untuk bantuan sosial yang dilakukan pemerintah sudah tepat sasaran dan berjalan dengan baik dalam mengurangi kemiskinan di daerah. Menurut Suryadarma dan Suryahadi (2007) menyatakan bahwa pertumbuhan pengeluaran barang publik dan swasta akan menurunkan kemiskinan lebih cepat apabila mengandalkan belanja publik. Semakin besar belanja daerah maka di harapkan semakin meningkatkan perekonomian daerah (terjadi ekspansi perekonomian) yang nantinya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat sehingga dapat mengurangi tingkat kemiskinan yang ada di suatu daerah tersebut.

Dalam penelitian ini ada beberapa penelitian terdahulu yang sudah dilakukan baik peneliti yang memiliki persamaan ataupun perbedaan, dari peneliti terdahulu terletak persamaan dan perbedaan variable yang digunakan, tahun dan daerah yang menjadi objek penelitian. Peneliti terdahulu yang memiliki kesamaan dengan penelitian ini dilakukan oleh Ishak (2017), yang membuktikan bahwa belanja langsung secara parsial berpengaruh negatif signifikan terhadap kemiskinan dan belanja tidak langsung secara parsial berpengaruh positif signifikan terhadap kemiskinan serta secara simultan belanja langsung dan tidak langsung berpengaruh terhadap kemiskinan, hal tersebut bertolak belakang dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Rudiningtyas (2011) dan Ratnadi et al (2016) yang menyatakan bahwa belanja langsung dan belanja tidak langsung tidak berpengaruh terhadap kemiskinan.

Penelitian ini menggabungkan variable bebas yang memiliki kesamaan dengan penelitian terdahulu, jika penelitian terdahulu hanya menggunakan variabel bebas belanja langsung dan tidak langsung maka penelitian ini akan menambah variable bebas yaitu variable dari jenis belanja yang ada di kelompok belanja langsung yang terdiri dari (pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal) dan jenis belanja dari belanja tidak langsung yang terdiri (belanja hibah, belanja bunga, belanja subsidi, belanja bagi hasil, belanja bantuan social, belanja bantuan keuangan dan belanja tak terduga) dengan tujuan agar mengetahui kebijakan alokasi belanja daerah yang manakah yang efisien untuk digunakan pemerintah dalam hal menurunkan tingkat kemiskinan dan mendapatkan hasil yang signifikan dan rasional dibanding dengan penelitian sebelumnya. Sehubungan dengan hal tersebut maka judul penelitian ini adalah “PENGARUH KEBIJAKAN ANGGARAN BELANJA DAERAH TERHADAP TINGKAT KEMISKINAN” pada pemerintah kabupaten/kota di Jawa Timur (periode 2014 - 2016).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dan latar belakang di atas, maka penulis merumuskan beberapa masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini, diantaranya adalah:

1. Apakah belanja langsung berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan ?
2. apakah jenis belanja dari kelompok belanja langsung berpengaruh terhadap kemiskinan ?
3. Apakah belanja tidak langsung berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan?

4. apakah jenis belanja dari kelompok belanja tidak langsung berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah, dan perumusan masalah, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Mengetahui apakah belanja langsung berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan.
2. mengetahui apakah jenis belanja dari kelompok belanja langsung berpengaruh terhadap kemiskinan.
3. Mengetahui apakah belanja tidak langsung berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan.
4. mengetahui apakah jenis belanja dari kelompok belanja tidak langsung berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi aparat pemerintah daerah dapat digunakan sebagai masukan dan pertimbangan untuk mendukung pembuatan kebijakan atau keputusan yang mengutamakan kepentingan public.
2. Sebagai informasi bagi pemerintah daerah dan pihak – pihak yang memerlukannya untuk bahan pertimbangan dan masukan dalam merumuskan prioritas pembangunan daerah.
3. Bagi peneliti lain, untuk dapat memberikan pengetahuan dan wawasan dalam penelitian di sector public serta sebagai referensi tambahan bagi penelitian yang berkaitan agar dapat mengembangkan penelitian menjadi

lebih *komprehensif* dan *real*, dan juga sebagai bahan rujukan oleh peneliti lain jika hendak menulis dan melakukan penelitian yang serupa.

4. Bagi peneliti, untuk dapat memberikan pengetahuan mengenai dunia sector public yang lebih mendalam.