

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Salah satu tujuan dari pembangunan nasional adalah meningkatkan kinerja perekonomian dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pembangunan ekonomi yang merupakan bagian penting dari pembangunan nasional pada dasarnya ditujukan untuk mengoptimalkan peranan sumber daya dalam menciptakan kenaikan pendapatan pada sektor-sektor ekonomi. Pembangunan nasional mengusahakan tercapainya pertumbuhan ekonomi yang tinggi untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat (Ismi, 2009).

Sejak digulirkannya reformasi, pemerintah selaku otoritas eksekutif pengelola negara didorong untuk menciptakan adanya sikap keterbukaan (transparansi) dan sistem politik yang lebih fleksibel dalam semua satuan kerja dan perangkat yang mendukungnya. Pengelolaan keuangan daerah sangat besar pengaruhnya terhadap nasib suatu daerah karena dengan pengelolaan keuangan daerah yang baik maka akan mendorong keberhasilan suatu daerah untuk mencapai tujuan dari anggaran yang akan dicapai. Pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif atau *value for money* serta transparan, akuntabel, dan berkeadilan diharapkan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan selanjutnya akan menurunkan tingkat kemiskinan.

Kemiskinan merupakan masalah yang sangat kompleks sepanjang sejarah Indonesia yang sampai saat ini belum dapat teratasi. Kemiskinan telah membatasi

hak masyarakat untuk memperoleh perlindungan hukum, memperoleh pekerjaan yang layak, memperoleh rasa aman, memperoleh akses atas kebutuhan hidup, pendidikan, memperoleh akses kesehatan, memperoleh keadilan, hak untuk berinovasi, dan hak untuk menjalankan hubungan spiritualnya dengan Tuhan (Sahdan, 2004, dalam Siagian, 2007). Bappenas (2004) mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi dimana seseorang atau kelompok tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermanfaat.

Pemerintah dituntut untuk mengambil inisiatif kebijakan fiskal untuk menumbuhkan perekonomian dalam rangka mengentaskan kemiskinan. Pertumbuhan ekonomi merupakan indikator untuk melihat keberhasilan pembangunan dan merupakan syarat keharusan (*necessary condition*) bagi pengurangan tingkat kemiskinan. Pertumbuhan ekonomi yang baik dan stabil akan mendorong untuk mengurangi angka kemiskinan. Artinya, pertumbuhan tersebut hendaknya menyebar di setiap golongan pendapatan, termasuk di golongan penduduk miskin. Penelitian yang dilakukan Wongdesmiwati (2004) menemukan bahwa terdapat hubungan yang negatif antara pertumbuhan ekonomi dengan tingkat kemiskinan. Untuk menurunkan tingkat kemiskinan maka pertumbuhan ekonomi harus ditingkatkan.

Setelah era reformasi, ada beberapa perubahan antara hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Jika masa sebelum reformasi Pemerintah Indonesia menganut sistem sentralistik, setelah reformasi pada tahun 1998 pemerintah mengeluarkan kebijakan yang dikenal dengan nama Otonomi Daerah

yang dimulai pada tahun 2001. Tujuan dari otonomi daerah adalah melimpahkan wewenang sepenuhnya kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat dalam hal mengatur rumah tangganya sendiri yang memiliki tujuan untuk mendorong perekonomian daerah dan mengurangi ketimpangan yang terjadi antar daerah di Indonesia (Indah, 2011). Pelaksanaan otonomi daerah merupakan titik fokus penting dalam rangka memperbaiki kesejahteraan masyarakat dan pengembangan suatu daerah disesuaikan dengan potensi dan kekhasan daerah masing-masing. Hal ini merupakan kesempatan yang sangat bagus bagi pemerintah daerah untuk membuktikan kemampuannya dalam melaksanakan kewenangan yang menjadi hak daerah, namun tingkat keberhasilan kebijakan tersebut juga tergantung dari implementasi masing-masing daerah.

Tujuan dari kebijakan otonomi daerah di Indonesia antara lain adalah agar pemerintah daerah mampu memperbaiki pelayanan kepada publik dan mengelola keuangannya secara efektif, efisien dan ekonomis. Dalam menyusun anggaran belanja-belanja seharusnya bertujuan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di masing-masing pemerintah daerah. Pemerintah daerah memiliki tugas utama untuk memberikan pelayanan kepada publik, maka pemerintah daerah harus memberikan pelayanan yang baik kepada publik. Salah satu bentuk pelayanan yang baik kepada publik adalah dengan memberikan informasi secara transparan tentang pengelolaan keuangan daerah seperti laporan keuangan dan melibatkan masyarakat dalam penyusunan anggaran belanja daerah agar tepat sasaran. Pengelolaan keuangan yang baik oleh pemerintah daerah akan meningkatkan perekonomian daerah dan tidak menutup kemungkinan dapat

berfungsi untuk membantu mengentaskan kemiskinan di masing-masing daerah tersebut. Apabila kondisi tersebut dapat dicapai dengan baik, artinya salah satu dari tujuan otonomi daerah telah tercapai.

Pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mengelola dana alokasi dari pemerintah pusat melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Alokasi belanja daerah ditujukan untuk kepentingan pelayanan publik dan digunakan untuk hal-hal yang produktif seperti penyediaan fasilitas untuk aktivitas pemerintahan itu sendiri dan kegiatan pembangunan fasilitas umum demi tercapainya kesejahteraan masyarakat, termasuk mendorong pertumbuhan ekonomi sehingga dapat mengurangi tingkat kemiskinan. Pencapaian tujuan pengelolaan APBD dengan baik diharapkan mampu membantu mengentaskan kemiskinan dalam masyarakat.

Teori Millennium Development Goals (MDGs) yang dipaparkan dalam Laporan Perkembangan Pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium Indonesia (2003) yaitu Pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Milenium Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) bulan September 2000, sebanyak 189 negara anggota PBB yang sebagian besar diwakili oleh kepala pemerintahan sepakat untuk mengadopsi Deklarasi Milenium. Deklarasi itu berdasarkan pendekatan yang inklusif, dan berpijak pada perhatian bagi pemenuhan hak-hak dasar manusia. Untuk mencapai tujuan dari Pembangunan Millennium (MDGs), Indonesia membuat kebijakan *pro poor budgeting*. *Pro poor budgeting* merupakan reformasi dalam anggaran yang ditujukan untuk menanggulangi kemiskinan.

Kebijakan *pro poor budget* sebenarnya merupakan bagian tak terpisahkan dari pengelolaan keuangan atau prinsip-prinsip penganggaran yang baik. *International Monetary Fund* (IMF), dan Forum Transparansi Anggaran (FITRA) (2001), mengidentifikasi prinsip-prinsip umum penganggaran yang baik antara lain dicirikan oleh beberapa faktor, yaitu transparan, rasional, akuntabel, keadilan dan proporsional. Selain menerapkan prinsip-prinsip tersebut, kebijakan anggaran yang baik harus pula disertai dengan memberikan ruang yang cukup bagi kegiatan yang berkaitan dengan evaluasi pelaksanaan anggaran. Dengan mengacu pada beberapa prinsip anggaran, setidaknya ada tiga aspek yang harus diperhatikan oleh pemerintah daerah dalam menyusun dan mengimplementasikan kebijakan anggaran supaya dapat dikategorikan sebagai kebijakan anggaran yang bersifat pro orang miskin, yaitu (Mawardi dan Sumarto, 2003):

a. Aspek penyusunan anggaran

Salah satu elemen strategi yang bisa membuka peluang bagi terciptanya kebijakan *pro poor budget* adalah melalui mekanisme *participatory budgeting*.

b. Aspek penerimaan daerah

Penerimaan daerah yang dapat direkayasa oleh pemerintah daerah dalam rangka membuat anggaran yang pro orang miskin adalah pendapatan asli daerah (PAD). Mengingat sumber PAD yang bersentuhan langsung dengan masyarakat adalah pajak dan retribusi daerah, maka pemerintah daerah dapat membuat kebijakan anggaran yang bersifat pro orang miskin dengan

membuat kebijakan-kebijakan yang secara langsung tidak membebani orang miskin.

c. Aspek belanja daerah

Alokasi belanja daerah yang meliputi pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan sebagainya harus diupayakan agar benar-benar dapat dinikmati oleh kelompok masyarakat miskin.

Pulau Jawa merupakan pulau dengan penduduk terpadat di Indonesia. Jumlah penduduk di Pulau Jawa mencapai 135 juta jiwa atau 60% dari total penduduk di Indonesia. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) selama dari tahun 2004-2009 jumlah penduduk di Pulau Jawa mengalami peningkatan rata-rata 6% - 7% pertahun, sedangkan di Pulau Bali mengalami peningkatan dengan rata-rata 3% pertahun. Jumlah penduduk miskin di Provinsi Jawa barat dari tahun 2004-2009 berdasarkan data BPS juga mengalami peningkatan sbesar 0,05 %. Di Provinsi Jawa Tengah jumlah penduduk miskin mengalami keaikan lebih tajam yaitu sebesar 10,46%. Keadaan yang berbeda terjadi di Provinsi DIY yang mengalami kenaikan dan penurunan pada tahun 2004-2009.

Penyebab kemiskinan di Pulau Jawa adalah adanya ledakan jumlah kepadatan penduduk yang terus meningkat sehingga secara otomatis menimbulkan kemerosotan pada sektor perekonomian di Pulau Jawa (Pramesti, 2011). Kondisi ini menyebabkan banyak masyarakat miskin di Pulau Jawa yang tidak mampu membiayai kebutuhan mereka sehari-hari. Pada tahun 2007 dalam analisa APBD, Jawa dan Bali memiliki ruang fiskal terendah, namun memiliki jumlah penduduk miskin yang terbesar. Ruang fiskal yang tersedia dapat menunjukkan seberapa

besar kemampuan daerah dalam mengalokasikan dana untuk program kemiskinan. Semakin beratnya gaji pegawai, maka kemampuan keuangan daerah semakin turun dan menyebabkan ruang fiskal semakin turun. Penurunan ini akan membuat kemampuan kabupaten/kota di Jawa dan Bali untuk melakukan pengentasan kemiskinan sangat terbatas.

Permasalahan dalam pelaksanaan otonomi daerah di Jawa, Bali, dan daerah lainnya sebenarnya terjadi ketika implementasi tersebut diterjemahkan di lapangan, karena sering tidak sesuai yang diharapkan. Beberapa persoalan itu antara lain (<http://www.transparansi.or.id/> diakses pada Juni 2012):

a. Kewenangan yang tumpang tindih

Pelaksanaan otonomi daerah masih kental diwarnai oleh kewenangan yang tumpang tindih antar institusi pemerintahan dan aturan yang berlaku, baik antara aturan yang lebih tinggi atau aturan yang lebih rendah. Peletakan kewenangan juga masih menjadi pekerjaan rumah dalam kebijakan ini. apakah kewenangan itu ada di kabupaten/kota atau provinsi.

b. Anggaran

Banyak terjadi keuangan daerah tidak mencukupi sehingga menghambat pembangunan. Sementara pemerintah daerah lemah dalam kebijakan menarik investasi di daerah. Di sisi lain juga terjadi persoalan kurangnya transparansi dan akuntabilitas dalam penyusunan APBD yang merugikan rakyat karena dalam prakteknya keinginan masyarakat akan selalu bertabrakan dengan kepentingan elit sehingga dalam penetapan anggaran penerimaan dan belanja

darah lebih cenderung mencerminkan kepentingan elit daripada kepentingan masyarakat.

c. Pelayanan publik

Masihnya rendahnya pelayanan publik kepada masyarakat karena rendahnya aparatur pemerintah daerah dan tidak jelasnya standar pelayanan yang diberikan, selain itu juga rendahnya akuntabilitas pelayanan yang membuat pelayanan tidak prima.

Selain hal di atas, permasalahan dalam pelaksanaan otonomi daerah juga disebabkan oleh kondisi geografis yang berbeda-beda di tiap-tiap daerah. Jika program-program pemerintah dalam rangka pengentasan kemiskinan terkendala atau tidak berjalan dengan sebagaimana mestinya, maka kesejahteraan masyarakat yang menjadi tujuan dari kebijakan otonomi daerah gagal tercapai. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa tujuan dari kebijakan otonomi daerah di Pulau Jawa dan Bali belum sepenuhnya tercapai. Dengan kata lain beberapa daerah di Pulau Jawa dan Bali belum mampu mengimplementasikan tujuan dari otonomi daerah yang dicanangkan oleh pemerintah pusat. Belum siapnya pemerintah daerah dalam menjalankan kebijakan otonomi daerah juga diduga menjadi salah satu faktor yang menyebabkan pemerintah daerah belum mampu melaksanakan pengelolaan keuangan dengan baik dan tidak sesuai dengan tiga aspek prinsip anggaran yaitu dalam aspek penyusunan anggaran, aspek penerimaan daerah, dan aspek belanja daerah (Mawardi dan Sumartono, 2003).

Dalam penelitian ini, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang faktor-faktor yang kemungkinan berpengaruh terhadap pertumbuhan kemiskinan di

Pulau Jawa dan Bali. Berdasarkan Permendagri no. 13 Tahun 2006, pendapatan daerah dan belanja daerah dianggarkan pemerintah terkait dengan pelaksanaan program pemerintah secara langsung. Dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 APBD digunakan untuk mendanai proyek-proyek yang berhubungan dengan kepentingan publik. Menurut Sopanah (2010) APBD harus digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan latar belakang tersebut maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengujian Terhadap Tingkat *Pro Poor Budgeting* Pada Kabupaten/Kota di Pulau Jawa dan Bali”**. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Lucia (2011). Penelitian ini memiliki perbedaan dari penelitian sebelumnya yaitu pertama, obyek penelitian di Pulau Jawa dan Bali. Kedua, menambahkan pertumbuhan ekonomi, dan pertumbuhan PAD sebagai variabel eksogen.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang ada, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah pertumbuhan pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi?
2. Apakah pertumbuhan belanja pegawai tidak langsung positif terhadap pertumbuhan ekonomi?
3. Apakah pertumbuhan belanja barang dan jasa berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi?
4. Apakah pertumbuhan belanja modal berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi?
5. Apakah pertumbuhan pendapatan asli daerah berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan kemiskinan?
6. Apakah pertumbuhan belanja pegawai tidak langsung berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan Kemiskinan?
7. Apakah pertumbuhan belanja barang dan jasa berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan kemiskinan?
8. Apakah pertumbuhan belanja modal berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan kemiskinan?
9. Apakah pertumbuhan Ekonomi berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan Kemiskinan?

10. Apakah pertumbuhan ekonomi merupakan variabel intervening pada pengaruh pertumbuhan pendapatan asli daerah, pertumbuhan belanja pegawai tak langsung, pertumbuhan belanja modal?
11. Apakah anggaran kabupaten /kota di Jawa dan Bali telah pro pada kemiskinan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menguji apakah pertumbuhan pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi.
2. Untuk menguji apakah pertumbuhan belanja pegawai tidak langsung berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi.
3. Untuk menguji apakah pertumbuhan belanja barang dan jasa berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi.
4. Untuk menguji pertumbuhan belanja modal berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi.
5. Untuk menguji apakah pertumbuhan pendapatan asli daerah berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan kemiskinan.
6. Untuk menguji apakah pertumbuhan belanja pegawai tidak langsung berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan kemiskinan.
7. Untuk menguji apakah pertumbuhan belanja barang dan jasa berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan kemiskinan.
8. Untuk menguji apakah pertumbuhan belanja modal berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan kemiskinan.

9. Untuk menguji apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh negatif terhadap tingkat kemiskinan.
10. Untuk menguji apakah pertumbuhan ekonomi merupakan variabel intervening pada pengaruh pertumbuhan pendapatan asli daerah, pertumbuhan belanja pegawai tak langsung, pertumbuhan belanja modal.
11. Untuk menguji apakah anggaran kabupaten /kota di Jawa dan Bali telah pro pada kemiskinan.

D. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk memberikan kontribusi positif pada pengembangan pengetahuan mengenai akuntansi sektor publik dan menambah referensi bagi penelitian berikutnya. Bagi praktisi penelitian ini bisa dijadikan sebagai masukan dalam penyusunan sistem anggaran yang efektif sebagai alat untuk membantu pemerintah dalam mengukur seberapa jauh anggaran sudah berpihak kepada masyarakat miskin.