

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Masalah besar yang sedang dihadapi Negara Indonesia saat ini adalah kemiskinan dan pengangguran. Hal ini diakibatkan oleh krisis ekonomi pada tahun 1997 yang menempatkan Indonesia sebagai negara yang mengalami penurunan pertumbuhan ekonomi paling parah di dunia (Putra dkk, 2010). Krisis ekonomi pada tahun 1997 dan 1998 dapat meningkatkan angka kemiskinan sebesar 17,6% di tahun 1997 dan 23,4% di tahun 1999. Tahun 2000 pemerintah berhasil menurunkan angka kemiskinan menjadi 19,1% dan terus mengalami penurunan secara lambat selama lima tahun menjadi 15,97% di tahun 2005, namun dibalik penurunan itu, di Bulan September 2006 Badan Pusat Statistik (BPS) mengumumkan bahwa angka kemiskinan di Indonesia telah meningkat dari 16,0% pada Februari 2005 menjadi 17,75% pada Maret 2006. Hal ini dikarenakan kenaikan harga beras sebesar 33% antara bulan Februari 2005 dan Maret 2006, terutama sebagai dampak larangan impor beras merupakan penyebab utama peningkatan angka kemiskinan.

Pada tahun 2007 BPS mengumumkan kembali tentang penurunan angka kemiskinan menjadi 16,58%, tetapi diperkirakan akan meningkat kembali jika pemerintah akan menaikkan harga bahan bakar minyak (Sutoro, 2008). Kemiskinan merupakan masalah dalam pembangunan yang bersifat multi dimensi (Mawardi dan Sumarto, 2003). Kemiskinan bersifat multi dimensi karena dalam

permasalahan ini terdapat suatu kondisi yang mendukung seseorang tersebut dapat dikatakan miskin atau ketidakmampuan seseorang untuk membiayai kehidupannya sehari-hari, misalnya rendahnya tingkat pendidikan seseorang, tidak adanya jaminan kesehatan, ketidakberdayaan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan sandang dan pangan mereka dan kesenjangan status sosial antar kelompok membuat masyarakat miskin tambah tertindas.

Berbagai persoalan yang timbul dapat mengakibatkan beban si miskin semakin berat misalnya dengan kenaikan harga berbagai kebutuhan pokok dan tidak meratanya distribusi pendapatan, juga dapat memicu terjadinya ketimpangan pendapatan yang merupakan awal dari munculnya masalah kemiskinan (Putra dkk, 2010). Status sosial pada sebagian masyarakat sangat memperlumahkan status sosial mereka misalnya pada suatu lingkungan golongan *elite*, sebagian dari mereka membedakan status sosial dengan mereka dengan status sosial kaum miskin. Banyak kaum miskin yang hidup di lingkungan golongan *elite* namun kelompok golongan *elite* tidak peduli bahkan meremehkan kehidupan yang dialami oleh kaum miskin.

Kemerosotan yang terjadi di sektor riil mengakibatkan meningkatnya angka kemiskinan, baik di daerah perkotaan maupun di daerah pedesaan. Pemerintah dituntut untuk mengambil inisiatif kebijakan fiskal untuk menumbuhkan perekonomian dalam rangka pengentasan kemiskinan. Pertumbuhan ekonomi yang mantap dan stabil akan mendorong berkurangnya angka kemiskinan melalui pertumbuhan ekonomi tersebut Hamzah dalam Hanika (2010).

Melalui pemberlakuan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, pemerintah mempunyai kewenangan yang besar untuk merencanakan, merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat (Mawardi dan Sumarto, 2003). UU No. 32 tahun 2004 juga menjelaskan bahwa pemerintah daerah otonom mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Inti hakekat otonomi adalah adanya kewenangan daerah, bukan pendelegasian Saragih dalam Adi (2007). Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU No. 32 tahun 2004).

Upaya penanggulangan kemiskinan sudah banyak dilakukan namun hasilnya belum seperti yang diharapkan, kemungkinan dalam hal ini pemerintah mengabaikan penanganan kemiskinan di berbagai daerah. Kemiskinan yang dialami hendaknya tidak tergantung pada bantuan dari orang lain, tetapi pemerintah itu sendiri yang harus pandai mengatur program agar tingkat kemiskinan dapat menurun. Landasan paradigma kebijakan pembangunan yang selama ini lebih banyak menciptakan konglomerasi, maka perlu diubah menjadi paradigma kebijakan yang lebih memihak kepada kelompok masyarakat “pinggiran”.

Kebijakan anggaran yang memihak pada masyarakat miskin atau disebut *Pro Poor Budgeting* harus dipandang sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari

sekian banyak kebijakan lain yang diperlukan untuk menanggulangi kemiskinan. *Pro Poor Budgeting* merupakan politik baru reformasi anggaran di Indonesia, yang menjadi kerangka penyusunan anggaran negara dan daerah untuk menanggulangi kemiskinan. Kemiskinan, ketimpangan dan ketertinggalan sebenarnya berakar dari struktur ekonomi politik anggaran yang timpang dan tidak berorientasi pada kesejahteraan (Sutoro, 2008).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah (Pemda) yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan (UU No. 32 tahun 2004).

Dengan cara memaksimalkan belanja pegawai tidak langsung, belanja pegawai langsung, belanja barang dan jasa dan belanja modal diharapkan dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada suatu pemda, dengan PAD yang tinggi otomatis segala kebutuhan pemda itu akan tercukupi dan pemda dapat melakukan berbagai program dan kegiatan dalam mengentaskan kemiskinan secara maksimal.

Setiap daerah dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya dengan memberikan porsi belanja daerah yang lebih besar untuk sektor-sektor produktif (Adi, 2007). Harianto dan Adi (2007) menyatakan bahwa peningkatan pelayanan sektor publik secara berkelanjutan

akan meningkatkan sarana dan prasarana publik, investasi pemerintah juga meliputi perbaikan fasilitas pendidikan, kesehatan, dan sarana penunjang lainnya (Latifah, 2010). Belanja modal dilakukan untuk membangun infrastruktur yang mendukung kegiatan di suatu pemda. Infrastruktur dan sarana prasarana yang ada di daerah akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi daerah David dan Priyo dalam Dimas (2010).

Dengan dana APBD yang cukup maka pemerintah daerah dapat melakukan program penanggulangan kemiskinan. Saat ini pemerintah daerah telah melakukan berbagai program penanggulangan kemiskinan misalnya dengan melakukan pemberian beasiswa pendidikan tingkat Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah Atas (SMA), serta pengobatan gratis juga dilakukan oleh pemerintah daerah, dalam hal pengobatan gratis masyarakat miskin diberikan kartu asuransi kesehatan miskin dari pemerintah daerah setempat dan kartu ini dapat digunakan di seluruh Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) atau rumah sakit pemerintah. Pemerintah kota Balikpapan mulai tahun anggaran 2002 telah melakukan program penanggulangan kemiskinan seperti pengobatan gratis, pemberian beasiswa, dan lain sebagainya dilakukan.

Daerah yang kaya sumber daya alam memperoleh penerimaan alokasi dana yang besar, dengan dana tersebut daerah yang bersangkutan relatif lebih mudah menentukan prioritas langkah-langkah penanggulangan kemiskinan. Kabupaten Kutai telah memberikan milyaran rupiah untuk dana pembangunan desa, jika dana ini digunakan untuk kegiatan yang bersifat pro orang miskin, maka

ada harapan besar proporsi jumlah penduduk miskin di kabupaten tersebut akan cepat menurun (Mawardi dan Sumarto, 2003).

Alasan penelitian ini dilakukan di pulau Sumatera karena pemerintah daerah di berbagai daerah Sumatera telah melakukan program penanggulangan kemiskinan di setiap daerah, pulau Sumatera juga terdapat banyak sumber daya alam yang melimpah misalnya batu bara, minyak bumi, perkebunan karet dan kelapa sawit, hal ini merupakan aset daerah yang dapat meningkatkan pendapatan asli daerah di berbagai kabupaten dan kota di Sumatera.

Tingginya PAD yang ada di daerah Sumatera maka pemerintah daerah dapat dengan mudah melakukan kegiatan dan program yang memihak orang miskin, namun program dan kegiatan yang dilakukan pemerintah daerah belum dapat menurunkan tingkat kemiskinan di daerah Sumatera bahkan masih banyak masyarakat di pulau Sumatera yang masih kekurangan dalam memenuhi kebutuhan pokoknya.

Selain itu letak pulau Sumatera berada di sebelah barat kepulauan di Indonesia yang mempunyai karakteristik ekonomi dan geografis yang berbeda dengan pulau Jawa (Maimunah, 2006), keadaan yang berbeda ini membuat peneliti tertarik untuk melakukan pengujian terhadap tingkat *pro poor budgeting* pada kabupaten dan kota di Sumatera.

B. Batasan Masalah

Batasan masalah pada penelitian ini yaitu penelitian tentang pengaruh belanja pegawai tidak langsung, belanja pegawai langsung, belanja barang dan

jasa, belanja modal terhadap PAD dan tingkat kemiskinan yang dilakukan pada daerah kabupaten dan kota di Sumatera.

C. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang diatas dapat dirumuskan rumusan masalah sebagai berikut;

1. Apakah belanja pegawai tidak langsung berpengaruh positif atau negatif signifikan terhadap PAD?
2. Apakah belanja pegawai tidak langsung berpengaruh positif atau negatif signifikan terhadap tingkat kemiskinan?
3. Apakah belanja pegawai langsung berpengaruh positif atau negatif signifikan terhadap PAD?
4. Apakah belanja pegawai langsung berpengaruh positif atau negatif signifikan terhadap tingkat kemiskinan?
5. Apakah belanja barang dan jasa berpengaruh positif atau negatif signifikan terhadap PAD?
6. Apakah belanja barang dan jasa berpengaruh positif atau negatif signifikan terhadap tingkat kemiskinan?
7. Apakah belanja modal berpengaruh positif atau negatif signifikan terhadap PAD?
8. Apakah belanja modal berpengaruh positif atau negatif signifikan terhadap tingkat kemiskinan?

9. Apakah PAD berpengaruh positif atau negatif signifikan terhadap tingkat kemiskinan?
10. Apakah PAD merupakan variabel intervening dari pengaruh belanja pegawai tidak langsung, belanja pegawai langsung, belanja barang dan jasa, belanja modal terhadap tingkat kemiskinan?
11. Apakah anggaran kabupaten dan kota di Sumatera telah pro pada kemiskinan?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menguji dan memperoleh bukti empiris tentang:

1. Pengaruh positif atau negatif belanja pegawai tidak langsung terhadap PAD.
2. Pengaruh positif atau negatif belanja pegawai tidak langsung terhadap tingkat kemiskinan.
3. Pengaruh positif atau negatif belanja pegawai langsung terhadap PAD.
4. Pengaruh positif atau negatif belanja pegawai langsung terhadap tingkat kemiskinan.
5. Pengaruh positif atau negatif belanja barang dan jasa terhadap PAD.
6. Pengaruh positif atau negatif belanja barang dan jasa terhadap tingkat kemiskinan.
7. Pengaruh positif atau negatif belanja modal terhadap PAD.
8. Pengaruh positif atau negatif belanja modal terhadap tingkat kemiskinan.
9. Pengaruh positif atau negatif PAD terhadap tingkat kemiskinan.

10. PAD merupakan variabel intervening dari pengaruh belanja pegawai tidak langsung, belanja pegawai langsung, belanja barang dan jasa, belanja modal terhadap tingkat kemiskinan.

11. Anggaran kabupaten dan kota di Sumatera telah pro pada kemiskinan.

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat di bidang teori

- a. Menambah pemahaman tentang peran belanja pegawai tidak langsung, belanja pegawai langsung, belanja barang dan jasa dan belanja modal yang ada di pemerintah daerah dalam menanggulangi kemiskinan.
- b. Menjadi acuan atau tambahan referensi bagi penelitian selanjutnya yang berbasis pemerintah daerah tentang pendapatan dan tingkat kemiskinan di kabupaten dan di kota.

2. Manfaat di bidang praktik

Diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam membuat kebijakan-kebijakan tentang keuangan pemerintah daerah yang berdampak pada tingkat kemiskinan di daerah yang sedang diteliti saat ini.