

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia yang diterima dan diumumkan oleh Majelis Umum Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) yang berlangsung pada tanggal 10 Desember 1948 melalui resolusi 217 A (III), pasal 25 ayat 1 menyatakan bahwa “setiap orang berhak atas tingkat hidup yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya, termasuk hak atas pangan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatan serta pelayanan sosial yang diperlukan...”. Sementara dalam pasal 26 ayat 1 dinyatakan bahwa “setiap orang berhak memperoleh pendidikan. Pendidikan harus dengan cuma-cuma, setidaknya untuk tingkatan sekolah rendah dan pendidikan dasar...”. Dengan demikian dunia internasional mengakui bahwa hidup sejahtera, pendidikan dan kesehatan merupakan hak dasar manusia yang urgen dan harus terpenuhi.

Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia (UUD) Tahun 1945 dalam pasal 28 C ayat 1 dinyatakan bahwa: “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan manusia”.

Maka peran pendidikan menjadi sedemikian penting, selain merupakan hak dasar juga berpengaruh secara langsung terhadap kualitas dan kesejahteraan hidup seseorang. Pemenuhan atasnya harus diutamakan dan menjadi fokus pemerintah terutama dalam upaya mengentaskan kemiskinan. Sebagaimana telah diamanahkan dalam UUD 1945 Pasal 34 ayat 1 yang menyatakan bahwa “fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara”. Juga dipertegas kembali dalam pasal 34 ayat 2 bahwa: “negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.”

Dalam konteks pembangunan ekonomi, kemiskinan merupakan masalah terbesar dalam proses pembangunan. Kemiskinan sendiri tidak bisa hanya diukur melalui pendapatan suatu masyarakat, menurut Amartya Sen: “kemiskinan harus dilihat dari berbagai dimensi seperti pendidikan, kesehatan, kualitas hidup, demokrasi dan kebebasan masyarakat terhadap akses ekonomi.”

Di Indonesia sendiri sejak tahun 2004 dikeluarkan Undang-Undang No.32 tentang pemerintah daerah, dimana pada pasal 1 membahas mengenai desentralisasi dan perimbangan keuangan daerah. Memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah seluas-luasnya. Termasuk di dalamnya keleluasaan mengelola keuangan daerah sebagai modal utama pembangunan.

Dengan diberlakukannya desentralisasi dan perimbangan keuangan daerah serta diberikannya keleluasaan dalam penyelenggaraan otonomi daerah seyogyanya proses pembangunan di daerah-daerah tentu lebih efektif dan maksimal karena

pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam pengelolaan keuangan. Namun melihat perkembangan provinsi Banten setelah pembentukannya sekitar tahun 2000 lalu pengurangan jumlah penduduk miskin selama dalam rentang tahun 2009 sampai dengan 2012 rata-rata perubahan jumlah penduduk miskin hanya sekitar 0,68 % dari total penduduk.¹ Hal ini mencerminkan bahwa kinerja pemerintah provinsi Banten dalam penyelenggaraan pembangunan dan efisiensi alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai salah satu modal pembangunan masih belum maksimal.

Rasulullah s.a.w di awal pemerintahannya telah mencontohkan bagaimana seharusnya negara menanggulangi kemiskinan. Yaitu dengan meletakkan dasar-dasar kebijakan keuangan negara yang mengutamakan kepentingan kaum miskin (*pro-poor*). Pada saat itu pendapatan negara yang masih relatif sangat kecil disebabkan hanya bersumber dari penerimaan zakat saja yang baru diwajibkan pada tahun ke-2 hijriah, meskipun demikian apa saja yang berhasil dikumpulkan kas negara/*baitul al-maal* selalu dibelanjakan untuk anggota masyarakat yang miskin.

Hans Antlov mengungkapkan bahwa terdapat beberapa aliran kebijakan yang diperlukan untuk mengentaskan dan keluar dari kemiskinan:

Pertama adalah teori bahwa pertumbuhan ekonomi sendiri akan menciptakan pembangunan yang berkelanjutan dan membantu rakyat mengatasi kemiskinan mereka dalam kurung *pro growth*. Lapangan pekerjaan menjadi jalan keluar utama dari kemiskinan, yang hanya dapat diciptakan melalui pertumbuhan ekonomi, dan kebijakan ini dengan demikian memfokuskan diri pada liberalisasi pertumbuhan ekonomi, dengan membiarkan pasar mengurus

¹ Data diperoleh dari: <http://banten.bps.go.id/index.php?hal=tabel&id=162//6> April 2015

pengentasan kemiskinan. *Kedua* tentang pengentasan kemiskinan didasarkan pada kebijakan *pro poor* yang peka terhadap perbedaan-perbedaan sosial dan ekonomi. Pendekatan ini berargumentasi bahwa pasar tidaklah netral atau adil bagi semua. Kekuatan-kekuatan pasar dapat menciptakan marjinalisasi dan ketidak setaraan yang lebih parah. Kelompok-kelompok tertentu di dalam masyarakat tetap berada di luar atau termarginalisasikan oleh proses pertumbuhan. Tidak semua orang berangkat dari titik tolak yang sama dalam kehidupannya dan keadaan hidupnya akan memengaruhi peruntungan dan kekayaan (atau ketiadaan kekayaan tersebut). Kemudian jalan alternatif *ketiga* adalah kebijakan yang memfokuskan diri secara langsung pada upaya mempertahankan pertumbuhan, penyediaan lapangan kerja, dan peningkatan penghasilan kaum miskin melalui intervensi kebijakan yang eksplisit terhadap proses pertumbuhan. Atau dengan kata lain kebijakan pertumbuhan yang *pro-poor* (*pro-poor growth*), dikarenakan agar pertumbuhan ekonomi dapat mencapai pengentasan kemiskinan maka reformasi sosial terutama program-program pemberdayaan dan perbaikan pendidikan dan kesehatan masyarakat harus mendahului reformasi ekonomi².

Karena pasar tidak dapat melakukan hal ini dengan sendirinya, Hans Antlov memaparkan bahwa “diperlukan peran negara yang memiliki kemauan untuk membatasi kekuasaan pasar dan mengalokasikan dana publik kepada kaum miskin”³.

Sedangkan Islam sendiri memandang bahwa kemiskinan sepenuhnya adalah masalah struktural, karena Allah SWT telah menjamin rizki setiap makhluk yang telah, sedang, dan akan diciptakan-Nya. Begitupun dengan berbagai prinsip-prinsip yang terkait dengan kebijakan publik yang dapat dijadikan panduan bagi program

² Antonio Pradjasto Hardojo, et al., *Mendahulukan Si Miskin Buku Sumber bagi Anggaran Pro Rakyat*, (Yogyakarta: Penerbit LKIS, 2008), h.vii-viii.

³ Antonio Pradjasto Hardojo, et al., *Mendahulukan Si Miskin Buku Sumber bagi Anggaran Pro Rakyat...*, h.xi

pengentasan kemiskinan. Di mana Islam sendiri mendorong pertumbuhan ekonomi yang memberi manfaat luas bagi masyarakat (*pro-poor growth*)⁴.

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang merupakan suatu indikator yang menjelaskan bagaimana penduduk suatu wilayah mempunyai kesempatan untuk mengakses hasil dari suatu pembangunan sebagai bagian dari haknya dalam memperoleh pendapatan, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya oleh *United National Development Programme* (UNDP) digunakan sebagai ukuran kemajuan pembangunan.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan tersebut diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“PENGARUH ALOKASI PRO-POOR BUDGET TERHADAP INDEKS PEMBANGUNAN MANUSIA (IPM) PROVINSI BANTEN DITINJAU DARI EKONOMI SYARIAH”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dirumuskan suatu masalah penelitian yaitu:

1. Apakah arah kebijakan dalam penggunaan APBD pemerintah provinsi Banten telah mengarah pada kebijakan anggaran *Pro-Poor*?
2. Berapa besar kenaikan/penurunan perubahan anggaran belanja kesehatan dan pendidikan provinsi Banten setiap tahun anggaran?

⁴ <http://ekisopini.blogspot.com/2010/03/cara-islam-mengatasi-kemiskinan.html> diakses Juni 2013

3. Adakah pengaruh Belanja Langsung Pendidikan dan Kesehatan terhadap tingkat IPM Provinsi Banten?
4. Berapa besar pengaruh alokasi belanja pendidikan dan kesehatan terhadap peningkatan IPM provinsi Banten?

C. Pembatasan Masalah

Untuk menghindari luasnya pokok bahasan maka masalah pada penelitian ini dibatasi pada hal-hal berikut:

1. Alokasi anggaran dibatasi pada alokasi riil anggaran belanja untuk pendidikan dan kesehatan berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Banten tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Banten Tahun Anggaran 2009 sampai dengan 2012
2. IPM Provinsi Banten 2009 sampai dengan 2012

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka penelitian dilaksanakan dengan tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui arah kebijakan pemerintah provinsi Banten dalam penggunaan APBD
2. Untuk menganalisis berapa besar alokasi riil APBD untuk Belanja Pendidikan dan Kesehatan.

3. Untuk mengetahui ada atau tidaknya pengaruh antara Belanja Langsung Pendidikan dan Kesehatan terhadap peningkatan IPM provinsi Banten.
4. Untuk mengetahui tingkat pengaruh Belanja Pendidikan dan Kesehatan terhadap peningkatan IPM Banten.

E. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Diharapkan hasil dari penelitian ini mampu menjadi bahan evaluasi kebijakan dalam penggunaan APBD bagi pemerintah setempat.
2. Menambah wawasan dan mempraktikkan ilmu pengetahuan yang diperoleh diperkuliahan dengan permasalahan di lapangan sebenarnya.
3. Memberikan sumbangan ilmu pengetahuan yang dapat dijadikan sebagai bahan referensi penelitian-penelitian selanjutnya.
4. Sebagai salah satu syarat untuk mendapatkan gelar Sarjana Ekonomi Syariah pada jurusan Ekonomi Syariah pada Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam IAIN Sultan Maulana Hasanuddin Banten.

F. Kerangka Pemikiran

Secara konstitusi yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam pasal 28 ayat 1 menetapkan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Juga dipertegas dalam Undang-Undang

No.39 tentang HAM pasal 11 yang menyatakan setiap orang berhak atas pemenuhan kebutuhan dasarnya untuk tumbuh dan berkembang secara layak. Dengan demikian, pemenuhan hak atas standar hidup layak adalah hak sosial yang harus dipenuhi Negara. Dalam UUD 1945 pasal 28 ayat 4 hal ini juga dipertegas melalui pernyataan; perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.

Sementara itu, Islam sendiri mempunyai pandangan yang serupa dalam hal tanggung jawab negara dalam keberpihakan terhadap masyarakat miskin. Dalam Al-Quran surat Al-Hasyr ayat 7 dijelaskan mengenai prinsip yang sangat penting, yaitu negara akan selalu menolong orang-orang miskin melalui bendahara negara atau dari kelebihan harta orang-orang kaya, sehingga jurang pemisah antara kaya dan miskin tidak bertambah lebar yang dapat mengganggu keseimbangan masyarakat Islam.⁵

مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَىٰ رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَىٰ فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ

السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةٌ بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ ۗ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ

فَاتَّهُوا ۗ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۗ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ ۝

“Apa saja harta rampasan (fai’) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (dari harta benda) yang berasal dari penduduk kota-kota maka adalah untuk Allah, untuk Rasul, kaum kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan

⁵ Karnaen A. Perwataatmadja dan Anis Biarwati, *Jejak Rekam Ekonomi Islam* (Jakarta: Cicero Publishing, 2008), h.34.

orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu, maka terimalah, dan apa saja yang dilarangnya bagimu, maka tinggalkanlah. Dan bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah amat keras hukumannya.” (QS. Al-Hasyr:7)⁶

Ada dua cara Islam untuk mencapai *pro-poor growth* yang salah satunya adalah mendorong penciptaan anggaran negara yang memihak kepada rakyat banyak (*pro-poor budget*). Dalam sejarah Islam terdapat tiga prinsip utama dalam mencapai *pro-poor budget* yaitu: disiplin fiskal yang ketat, tata kelola pemerintahan yang baik, dan penggunaan anggaran negara sepenuhnya untuk kepentingan publik. Selain itu, Islam juga mendorong penyediaan pelayanan publik dasar yang berpihak pada masyarakat luas (*pro-poor public service*) meliputi: birokrasi, pendidikan dan kesehatan⁷.

Jika kita melihat komposisi alokasi anggaran negara (APBN) dan anggaran daerah (APBD), pada umumnya tidak berpihak kepada rakyat miskin. Sebesar 60% hingga 70% anggaran negara dan daerah dikonsumsi untuk belanja aparatur negara (belanja rutin). Sisanya, sebesar 30% hingga 40% anggaran daerah digunakan untuk belanja publik bagi masyarakat, yang komposisi kasarnya sekitar 30% untuk biaya tidak langsung (administrasi) dan 70% untuk belanja langsung ke masyarakat⁸.

Anggaran *pro-poor* (*pro-poor budget*) merupakan bentuk tindakan afirmatif dalam pengarusutamaan kemiskinan (*poverty mainstreaming*) dalam kebijakan

⁶ Al-Quran dan Terjemahnya Departemen Agama RI (Jakarta:2005)

⁷ <http://ekisopini.blogspot.com/2010/03/cara-islam-mengentaskan-kemiskinan.html>/diakses tanggal 15 Juni 2013

⁸ Antonio Pradjasto Hardojo, et al., *Mendahulukan Si Miskin Buku Sumber bagi Anggaran Pro Rakyat, ...*, h.29-30.

pembangunan. Anggaran *pro-poor* bisa dipahami dengan baik melalui perspektif pendekatan pembangunan yang berbasis pada hak (*right based approach to development*)⁹

IPM sendiri merupakan indeks komposit yang dihitung sebagai rata-rata sederhana dari indeks harapan hidup, indeks pendidikan yang (angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah), dan indeks standar hidup layak.

Karena standar hidup layak dapat diukur dengan kemampuan konsumsi riil yang telah disesuaikan, maka dengan demikian dapat diasumsikan bahwa standar hidup layak akan terpenuhi jika hak dasar atas pelayanan pendidikan dan kesehatan terpenuhi lebih dahulu. Dan pada setiap kenaikan atau pengurangan anggaran belanja daerah untuk alokasi belanja pendidikan dan kesehatan tentunya dapat berpengaruh terhadap pergerakan tingkat IPM.

Berdasarkan uraian di atas maka kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

⁹Antonio Pradjasto Hardojo, et al., *Mendahulukan Si Miskin Buku Sumber bagi Anggaran Pro Rakyat,*, h.29-30.

Gambar 1.1
Kerangka Pemikiran



G. Sistematika Penulisan

Skripsi ini akan dikelompokkan menjadi 5 bab dan setiap bab dikelompokkan dalam beberapa sub bab dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, bab ini berisi tentang latar belakang, perumusan dan pembatasan masalah, tujuan, manfaat, dan sistematika penulisan.

Bab II Kajian Pustaka, bab ini berisi pendokumentasian atau pengkajian hasil dari penelitian-penelitian yang pernah dilakukan pada area yang sama dan landasan teori. Landasan teori ini berisi teori-teori sebagai hasil dari studi pustaka. Teori-teori yang didapat akan menjadi landasan bagi penulis untuk menteorikan hubungan variabel yang terlibat dalam permasalahan yang diangkat pada penelitian, melakukan pembahasan dan pengambilan kesimpulan mengenai judul yang penulis pilih.

Bab III Metode Penelitian, menguraikan tentang Ruang Lingkup Penelitian, Jenis dan Sumber Data, Teknik Pengumpulan Data, Teknik Analisis Data, dan Uji Hipotesis.

Bab IV Pembahasan Hasil Penelitian, bab ini berisi semua temuan-temuan yang dihasilkan dalam penelitian . Menguraikan tentang deskripsi data dan analisis hasil yang disajikan secara jujur dan apa adanya.

Bab V Kesimpulan dan Saran, berisi uraian mengenai kesimpulan yang merupakan jawaban ringkas terhadap rumusan masalah yang diajukan pada bab I, II, III dan IV. Kemudian terdapat saran yang dibuat berdasarkan penelitian yang telah dilakukan dan dapat ditunjukkan kepada pengambil kebijakan, pengguna hasil penelitian, ataupun penelitian berikutnya.