

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Pengertian *Pro-Poor Budget*

Sejumlah referensi memberikan definisi beragam mengenai anggaran pro rakyat miskin (*pro poor budget*) karena memang belum ada definisi baku mengenai *pro poor budget*. Namun menurut Antonio Pradjasto Hardjo:

Secara konseptual, *pro poor budget* bisa didefinisikan sebagai tindakan politik yang bertujuan untuk mengalokasikan hak-hak dan sumberdaya kepada individu, organisasi dan wilayah yang terpinggirkan oleh pasar dan negara. Secara sederhana *pro poor budget* didefinisikan sebagai anggaran yang dibuat untuk mengakomodasi kepentingan kelompok miskin.¹

Dalam kajian akademis, anggaran sendiri memiliki fungsi administrasi dan ekonomi. Secara administrasi, anggaran merupakan pedoman pengelolaan sumber daya bagi pemerintah terutama perencanaan program dan pengelolaan keuangan untuk suatu periode tertentu. Anggaran juga berfungsi sebagai instrumen pengawasan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Dengan kata lain, anggaran merupakan alat utama publik untuk melakukan pengawasan atas kinerja pemerintah karena memberikan informasi mengenai tujuan, hasil, dampak dan kelompok sasaran dari program yang tersusun.

¹ Abdul Manan & Ah Maftuchan, *Anggaran Pro Rakyat Miskin: Panduan untuk Jurnalis* (Jakarta: Perkumpulan Prakarsa, 2010), h.23.

Selain fungsi administrasi anggaran (anggaran negara) memiliki beberapa fungsi ekonomi yaitu²:

Pertama, fungsi alokasi. Anggaran merupakan instrumen pemerintah untuk menyediakan barang dan jasa publik guna untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam kaca mata fungsi alokasi, maka anggaran seringkali dibedakan antara belanja pegawai, belanja pembangunan atau belanja publik.

Kedua, fungsi distribusi. Anggaran merupakan sebuah instrumen untuk membagi sumber daya dan manfaatnya kepada publik secara adil dan merata. Hal ini untuk mengatasi kesenjangan antara kota dan desa, miskin dan kaya, serta kelompok kepentingan yang berbeda.

Ketiga, fungsi stabilisasi. Penerimaan dan pengeluaran negara tentu mempengaruhi permintaan agregat dan kegiatan ekonomi secara keseluruhan. Dengan fungsi ini, maka anggaran menjadi instrumen untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental ekonomi.

Menurut Abdul Manan, suatu kebijakan dalam penggunaan anggaran tidak serta-merta dikategorikan telah *pro poor budget* dengan hanya memberikan alokasi yang besar kepada orang miskin. Ada beberapa hal yang perlu dipertimbangkan untuk menilai sebuah anggaran sudah *pro poor* atau tidaknya, diantaranya adalah:

Pertama, anggaran harus berfungsi untuk menggerakkan ekonomi agar berjalan dengan penuh dan secara khusus mendorong sektor-sektor tertentu agar berjalan penuh dan secara khusus mendorong pertumbuhan sektor-sektor tertentu yang penting bagi

² Abdul Manan & Ah Maftuchan, *Anggaran Pro Rakyat Miskin: Panduan untuk Jurnalis*, ...
..., p.22.

kelompok miskin, sehingga memberikan efek ganda (*multiplier-effect*) dalam bentuk kesempatan kerja yang optimal dan peningkatan pendapatan kelompok miskin. Kedua, anggaran digunakan untuk memperbaiki indikator-indikator pembangunan manusia, misalnya melalui alokasi pendidikan dan kesehatan. Ketiga, anggaran dapat memperbaiki ketimpangan kondisi dan akses antar berbagai wilayah atau golongan (Desa–Kota, Jawa–luar Jawa, kaya–miskin, perempuan–laki–laki, dan sebagainya)³.

Anggaran yang sekedar mempertinggi alokasi berbasis program, seperti program-program kemiskinan, tidak cukup menjadikannya bersifat *pro poor* bila pertumbuhan ekonomi tidak berhasil memberikan kesempatan kerja penuh bagi kelompok miskin. Demikian juga sebaliknya. Meningkatnya total alokasi sektoral saja tidak cukup untuk membuat anggaran menjadi *pro poor* apabila distribusi alokasi anggaran di dalam sektor tersebut tidak berhasil menyasar dan menyelesaikan persoalan utamanya.

Para ekonom yang melakukan studi mendalam mengenai pembangunan ekonomi menjelaskan bahwa ada beberapa faktor yang menjadi penghambat dalam perkembangan ekonomi suatu negara, di antaranya adalah kemiskinan. Kemiskinan sendiri terbentuk dari kelangkaan modal dan sekaligus menjadi dampak dari kelangkaan modal tersebut. Namun selain kemiskinan, Nurkse berpendapat bahwa “pembangunan ekonomi juga berkaitan erat dengan kekayaan manusiawi, sikap sosial, kondisi politik, dan latar belakang sejarah. Modal memang merupakan syarat yang perlu tetapi bukan syarat yang mutlak bagi kemajuan pembangunan ekonomi”.

³ Abdul Manan & Ah Maftuchan, *Anggaran Pro Rakyat Miskin: Panduan untuk Jurnalis*, ...
... h.24.

Pada awalnya pemerintah dan pembangunan di Indonesia bersifat sentralisme yang menekankan pendekatan *top down* dan seragam yang terkesan tidak peka terhadap keberagaman lokal, menciptakan ketimpangan antar daerah, dan tidak mampu menjangkau penduduk miskin secara merata. Laju desentralisasi dan demokrasi lokal selama satu dekade tertentu merupakan pembalikan atas sentralisme, sekaligus menjadi konteks yang memungkinkan lahirnya kebijakan daerah yang lebih *pro poor*. Kemudian dengan munculnya keyakinan dan pengalaman di banyak negara bahwa desentralisasi dan pemerintahan lokal yang demokratis memiliki vitalitas yang lebih baik dalam mencapai kesejahteraan melalui penyediaan pelayanan publik secara akuntabel dan responsif. Di Indonesia sendiri konstitusi dan kebijakan telah memberi amanat bahwa desentralisasi dan otonomi daerah bertujuan untuk menghargai keberagaman lokal, membangun demokrasi lokal, dan mencapai kesejahteraan rakyat. Tujuan ini memang tidak serta-merta tercapai dalam tempo satu dekade terakhir, akan tetapi desentralisasi, demokrasi lokal dan kesejahteraan lokal mengalami kemajuan dari hari ke hari. Dengan kata lain, desentralisasi telah memberikan peluang besar dalam penanggulangan kemiskinan, pemberdayaan masyarakat, reformasi anggaran maupun pencapaian kesejahteraan.

Anggaran *pro poor* secara filosofis relevan secara konstitusional. Karena konstitusi secara jelas memberikan amanat terhadap negara untuk menjalankan fungsi-fungsi yang memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, menciptakan keamanan dan perdamaian, menjamin hak-hak dasar warga negara, dan memberikan perlindungan kepada fakir miskin. Sejumlah undang-undang

turunan dari konstitusi tentu juga member amanat pada hal-hal baik yang dicitakan para pendiri bangsa, termasuk regulasi dan desentralisasi dan otonomi daerah, yang di dalamnya secara tegas membawa amanat dan tujuan kesejahteraan rakyat, dengan disertai prinsip-prinsip dasar demokrasi, akuntabilitas, transparansi, dan pemberdayaan rakyat.

Oleh karenanya, kebijakan pembangunan sosial-ekonomi termasuk agenda besar pengurangan kemiskinan masih memerlukan anggaran yang *pro poor*. Jika dilaksanakan, maka relevansi dan manfaat anggaran *pro poor* adalah sebagai berikut⁴:

1. Fungsi kesejahteraan sosial masyarakat

Fungsi ini menjadi lebih optimal karena untuk jumlah rupiah yang sama, tambahan nilai marjinalnya jauh lebih tinggi jika dibelanjakan untuk kepentingan kaum miskin dibandingkan jika dibelanjakan untuk kepentingan kaum kaya.

2. Mempercepat proses demokratisasi

Melalui mekanisme proses perencanaan dan penganggaran yang partisipasif misalnya, memberikan ruang bagi kaum miskin untuk mengaktualisasikan hak-hak politiknya terhadap kebijakan anggaran publik

⁴ Antonio Pradjasto Hardoyo, *Mendahulukan Si Miskin: Buku Sumber Bagi Anggaran Pro Rakyat*, (Yogyakarta: Penerbit LKIS, 2008), h.54-55.

3. Faktor pendorong terciptanya stabilisasi politik dan sosial

Karena kepentingan kaum miskin yang selama ini cenderung tertinggal sehingga mengakibatkan frustrasi yang berkepanjangan, sekarang aspirasi mereka mendapatkan saluran yang semestinya.

4. Mempercepat proses penanggulangan kemiskinan

Dengan menerapkan *pro poor budget*, upaya penanggulangan kemiskinan menjadi lebih fokus dan transparan. Kebutuhan-kebutuhan sosial dasar kaum miskin, seperti kesehatan, pendidikan, dan pengembangan usaha-usaha produktif menjadi lebih mudah terpenuhi.

5. Meningkatkan pendapatan bagi kelompok miskin

Meskipun *pro poor budget* tidak dapat menuntaskan dimensi kemiskinan secara menyeluruh, minimal ia dapat menjadi media yang membuka peluang kaum miskin untuk meningkatkan pendapatannya. Jika aspek ini saja tercapai maka implikasinya terhadap pengurangan kesenjangan distribusi pendapatan menjadi sangat berarti.

6. Meningkatkan produktivitas/kapasitas ekonomi nasional ataupun regional

Sebagai entitas ekonomi, kegiatan ekonomi kaum miskin yang terus berkembang tentunya akan memberikan kontribusi yang signifikan terhadap peningkatan produktivitas ekonomi.

Dengan kata lain *pro-poor budget* merupakan tindakan yang efektif terutama dalam upaya pemerataan pembangunan dan pengentasan kemiskinan termasuk di daerah-daerah. Namun demikian *pro-poor* tidak diartikan sebagai mengutamakan

alokasi anggaran pada belanja program pengentasan kemiskinan yang bersifat mubadzir dalam artian selain pro-poor juga harus pro-growth. Dengan demikian pengalokasian utama terhadap kelompok miskin tidak bersifat filantropi tapi bersifat memberdayakan masyarakat miskin sehingga pengalokasian dana maksimal dan memiliki efek yang baik serta bersifat jangka panjang.

B. Kemiskinan dan *Pro-Poor Budget*

Dimulai sekitar tahun 2000 Perserikataan Bangsa-Bangsa (PBB) melancarkan pencapaian tujuan pembangunan millennium (*Milenium Development Goals/MDGs*) yang menargetkan perbaikan dibidang kesehatan, pendidikan, dan pengurangan angka kemiskinan. Dan Indonesia sendiri dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional untuk tahun 2005-2025 salah satu dari target utamanya adalah mengurangi angka kemiskinan Indonesia hingga tak lebih dari angka 5%.

Kemiskinan merupakan masalah pembangunan yang sangat klasik, di Indonesia sendiri pada sekitar tahun 1998 kemiskinan melonjak sangat tinggi hingga 120% dibandingkan dengan tahun 1996. Menurut data BPS tahun 2003, kenaikan paling tinggi terjadi pada kemiskinan perkotaan. Peningkatanya mencapai 144,4%, sedangkan kemiskinan di pedesaan naik sekitar 108,5%.⁵ Dan pada tahun 2010 BPS menyebutkan kemiskinan di Indonesia mencapai angka 11,47% dari jumlah

⁵ Arief Daryanto, et al., *Model-Model Kuantitatif Untuk Perencanaan dan Pembangunan Daerah: Konsep dan Aplikasi* (Bogor: IPB Press, 2010), h.205

penduduk dan provinsi Banten berpartisipasi atas kemiskinan nasional sebesar 0,51%⁶.

Bank Dunia mendefinisikan kemiskinan sebagai keadaan dimana tidak tercapainya kehidupan layak dengan penghasilan US\$ 1. Di Indonesia sendiri ukuran untuk menentukan kemiskinan berdasarkan pada pola konsumsi 2.100 kalori, jika dinilai dengan jumlah uang 2.100 kalori setara dengan US\$ 1,5. Atau secara sederhana kemiskinan dapat dipahami sebagai ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan dasar. Menurut Muller betuk yang paling jelas adalah “kematian dini, entah karena kelaparan atau karena penyakit yang sebenarnya dapat disembuhkan”.

Sementara *United Nations Development Programme* (UNDP) mendefinisikan kemiskinan sebagai:

Kelaparan, ketiadaan tempat berlindung, ketidak mampuan berobat ke dokter jika sakit, tidak mempunyai akses ke sekolah dan buta huruf, tidak memiliki pekerjaan, takut akan masa depan, hidup dalam hitungan harian, ketidak mampuan mendapatkan air bersih, ketidakberdayaan, tidak ada keterwakilan dan kebebasan⁷.

Terdapat beberapa teori dan pendekatan dalam memahami kemiskinan diantaranya adalah:

1) Teori Neo-Liberal. Para ekonom dengan aliran neo-liberal berpendapat bahwa kemiskinan merupakan persoalan individu yang disebabkan oleh kelemahan dan pilihan individu yang bersangkutan. Kemiskinan akan hilang dengan sendirinya jika kekuatan pasar diperluas sebesar-besarnya dan pertumbuhan ekonomi dipacu setinggi-tingginya. Secara langsung strategi penanggulangan kemiskinan harus bersifat residual sementara, dan

⁶ Kajian Ekonomi Regional Triwulan 1 Tahun 2014

⁷ Arief Daryanto, et al., *Model-Model Kuantitatif Untuk Perencanaan dan Pembangunan Daerah: Konsep dan Aplikasi*,, h.207

hanya melibatkan keluarga, kelompok swadaya atau lembaga keagamaan. Peran negara hanyalah sebagai penjaga yang baru boleh ikut campur manakala lembaga-lembaga di atas tidak mampu lagi menjalankan tugasnya. 2) Teori Sosial Demokrat. Dalam teori ini kemiskinan dipandang kebalikannya, ia (kemiskinan) disebabkan oleh adanya ketidakadilan dan ketimpangan dalam masyarakat akibat terhambatnya akses kelompok kepada sumber kemasyarakatan. Teori ini menekankan pentingnya manajemen dan pembendaharaan negara dalam pemberian pelayanan sosial dasar bagi seluruh warga negara dan dipengaruhi oleh pendekatan ekonomi manajemen permintaan gaya Keynesian. Meski menolak pasar bebas, teori ini tidak anti sistem ekonomi kapitalis, bahkan memandang sistem ekonomi kapitalis sebagai bentuk organisasi ekonomi yang paling efektif. Hanya saja sosial demokrat merasa perlu adanya sistem negara yang mengupayakan kesejahteraan bagi rakyatnya. Kemudian kesetaraan dianggap sebagai prasyarat penting dalam memperoleh kemandirian dan kebebasan. Pencapaian kebebasan hanya dimungkinkan jika setiap orang memiliki sumber kesejahteraan. 3) Teori Marjinal. Tokoh dari aliran teori marjinal adalah Oscar Lewis dengan konsepnya yang terkenal adalah *Culture of Poverty*. Lewis memandang bahwa kemiskinan terjadi karena adanya budaya kemiskinan dengan karakter apatis, menyerah pada nasib, sistem keluarga yang tidak mantap, kurang pendidikan, kurang ambisi membangun masa depan, kejahatan dan kekerasan banyak terjadi. Dengan kata lain, kemiskinan diperkotaan terjadi karena adanya kebudayaan kemiskinan yang tersosialisasi di kalangan masyarakat tertentu. Dan strategi penanggulangan kemiskinan fokus pada perubahan nilai karena akar masalah kemiskinan ada pada nilai. 4) Teori Development. Teori ini muncul dari teori-teori pembangunan terutama neo-liberal dan mencari akar masalah kemiskinan pada persoalan ekonomi dan masyarakat sebagai satu kesatuan. Teori ini berasumsi bahwa kemiskinan yang terjadi bukanlah persoalan budaya, sebagaimana teori marjinal memahaminya akan tetapi ia adalah persoalan ekonomi dan pembangunan. 5) Teori Struktural. Teori ini berkembang dari teori ketergantungan yang diperkenalkan oleh Andre Gunder Frank yang berasumsi bahwa; duni didominasi oleh suatu perekonomian tunggal sehingga semua negara di dunia diintegrasikan ke dalam lingkungan produksi kapitalisme yang menyebabkan keterbelakangan di negara miskin, negara-negara inti menarik surplus dari negara miskin melalui satu matarantai metropolis-satelit, dan sebagai akibatnya negara miskin menjadi semakin miskin dan negara kaya semakin kaya. Maka asumsi teori

ini tentang kemiskinan adalah kemiskinan di dunia harus dilihat pada satu konstelasi ekonomi internasional dan struktur politik global yang menerangkan bahwa ketergantungan yang menjadi penyebab negara terbelakang dan masyarakat menjadi miskin. 6) Teori Artikulasi Moda Produksi. Teori ini dikembangkan dari pemikiran Marx dan Engels mengenai Moda Produksi (*Mode of Production*) yang berasumsi bahwa reproduksi kapitalisme dinegara-negara miskin terjadi dalam satu simultanitas tunggal dimana pada sisi negara miskin terjadi artikulasi dari setidaknya dua moda produksi (moda produksi kapitalis dan pra-kapitalis). Koeksistensi dari kedua moda produksi tersebut menghasilkan eksploitasi tenaga kerja murah dan problem akses bagi kelompok masyarakat miskin. Strategi penanggulangan kemiskinan yang ditawarkan teori ini dikenal dengan *Person in Envirotment* dan *Person in Situation* yang dianalogikan sebagai strategi ikan-kail memberikan keterampilan memancing, menghilangkan dominasi kepemilikan kolam ikan oleh kelompok elit dalam masyarakat dan mengupayakan perluasan akses pemasaran bagi penjualan ikan. Dengan kata lain, teori ini melandasi dua macam pendekatan yaitu moderat –dengan pemberian bantuan sosial dan rehabilitasi sosial, program jaminan perlindungan dan asuransi kesejahteraan sosial serta program pemberdayaan masyarakat dan radikal –karena di dalam masyarakat terjadi ketidakadilan dan ketimpangan yang menyebabkan taraf hidup sebagian masyarakat tetap rendah sehingga kebijakan paling tepat adalah reformasi dan tranformasi⁸.

Upaya-upaya untuk menanggulangi kemiskinan di Indonesia sendiri telah dimulai sekitar tahun 1960-an melalui strategi pemenuhan kebutuhan pokok rakyat yang tertuang dalam Pembangunan Nasional Berencana Delapan Tahun (Penasbede). Program ini kemudian terhenti di tengah jalan akibat krisis politik tahun 1965⁹.

Dimulai pada tahun 1970-an pemerintah menggulirkan kembali program penanggulangan kemiskinan melalui Rencana Pembangunan Lima Tahun (Rapelita),

⁸ <http://www.dianggraini06.blogspot.com/2013/10/teori-teori-kemiskinan.html>/diakses pada tanggal 16 Maret 2015

⁹ Hasiholan, Dheyne, et al., *Serial Politik untuk Pemula, Politik dan Kemiskinan*, (Depok; Penerbit Koeskoesan, 2007), h.44,

program ini ditempuh secara reguler hingga Rapelita I sampai dengan Rapelita VI melalui program sektoral dan regional. Pada masa Rapelita V-VI program ini dikhususkan untuk menanggulangi kesenjangan sosial-ekonomi. Jalur pembangunan ditempuh secara khusus dan menyinergikan program reguler sektoral dan regional yang ada dalam koordinasi Inpres Nomor 3 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan yang akhirnya diwujudkan melalui program IDT (Inpres Desa Tertinggal). Upaya selama Rapelita V-VI pun kembali gagal akibat krisis ekonomi dan politik tahun 1997. Setelahnya pada tahun 1998 tepatnya pada masa kepemimpinan Presiden B.J. Habibie, pemerintah mengeluarkan program penanggulangan yang disebut dengan Jaringan Pengaman Sosial (JPS) yang dikoordinasikan melalui Kepres Nomor 190 Tahun 1998 tentang Pembentukan Gugus Tugas Peningkatan Jaringan Pengaman Sosial¹⁰.

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional 2005-2009 pengentasan kemiskinan merupakan salah satu prioritas utama pembangunan. Pun dalam pencapaian MDGs pemerintah menargetkan penurunan angka kemiskinan dari 18,2% (2002) menjadi 8,2% ditahun 2009. Mesikupun hingga tahun 2013 angka kemiskinan masih berada di posisi 11,47%. Untuk mencapai target 8,2% di tahun 2009 salah satu upaya yang dilakukan pemerintah adalah dengan menyusun suatu strategi pengentasan kemiskinan secara komprehensif, yaitu Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK). Pendekatan utama yang diadopsi Indonesia

¹⁰ Hasiholan, Dheyndha, et al., *Serial Politik untuk Pemula, Politik dan Kemiskinan*,... hal.44.

melalui program ini adalah pendekatan hak dasar (*rights based approach*). Pendekatan ini melihat kemiskinan tidak hanya sekedar sebagai bentuk penghasilan yang rendah tapi juga melihat konteks perampasan atas kemampuan dasar dari individu (kemiskinan kapabilitas). Perampasan daya kemampuan inilah yang kemudian dapat menyebabkan gejala-gejala kemiskinan seperti: penghasilan yang rendah, kematian bayi, kekurangan gizi, buta aksara, pengangguran dan lain-lain.

Di bawah tanggung jawab SNPK anggaran yang dialokasikan untuk program khusus penanggulangan kemiskinan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dari tahun ke tahun terus meningkat dan diperkirakan mencapai 51 triliun rupiah pada 2007¹¹.

Namun, besarnya anggaran pengentasan kemiskinan yang terus meningkat pada kenyataannya tidak diikuti dengan menurunnya angka kemiskinan secara signifikan. Bahkan tahun 2005 diperoleh fakta bahwa angka kemiskinan justru meningkat dari tahun sebelumnya. Program Subsidi Langsung Tunai (SLT) dan program yang digalangkan sebelumnya dalam bentuk Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (BMM) ternyata tak cukup untuk menjadi solusi efektif bagi masalah kemiskinan. Hal ini menggambarkan dengan jelas bahwa retorika *pro-poor* masih jauh dari harapan.

¹¹ Abdul Manan & Ah Maftuchan, *Anggaran Pro Rakyat Miskin: Panduan untuk Jurnalis*, ... h.38.

Salah satu tolak ukur yang dapat mencerminkan apakah kebijakan pemerintah telah *pro-poor* atau sebaliknya adalah tentang belanja negara (atau pada tataran APBD dikenal dengan belanja daerah), yang di dalamnya terdiri dari belanja modal dan belanja sosial. Belanja modal adalah instrumen penting pemerintah untuk menggerakkan roda perekonomian. Stimulus fiskal dapat membuat pertumbuhan yang tinggi, sehingga memberi kesempatan kerja yang tinggi, dan menciptakan kesempatan kerja yang maksimal bagi rakyat. Stimulus fiskal yang tepat juga berfungsi memicu pertumbuhan sektor-sektor tertentu yang vital bagi kelompok miskin, sehingga menciptakan pertumbuhan yang berkualitas atau pertumbuhan yang berpihak pada kelompok miskin.

Pertumbuhan belanja modal di Indonesia, meski mengalami perkembangan, Pangsanya terhadap PDB masih relatif kecil. Beberapa indikasi yang menunjukkan belum optimalnya belanja modal sebagai komponen penting dalam mendorong pertumbuhan yang bermanfaat bagi kelompok miskin adalah; pertumbuhan sektoral yang tidak diikuti oleh penyediaan lapangan kerja yang memadai, rendahnya sektor pertanian padahal sebagian besar sektor ini menjadi tumpuan kelompok miskin, perbandingan investasi antar sektor menunjukkan bahwa investasi lebih banyak diarahkan pada proyek infrastruktur besar di perkotaan.

Begitu juga dengan belanja sosial. Salah satu perbaikan dalam anggaran belanja sosial adalah trend meningkatnya alokasi anggaran pendidikan dan kesehatan pada APBN tahun anggaran 2005-2008. Namun, terdapat masalah krusial yang menyebabkan alokasi yang cukup besarpun tidak optimal diantaranya yaitu meski

prosentase anggaran meningkat namun secara agregat alokasi ini masih jauh dari mencukupi dan lemahnya pentargetan ataupun distribusi anggaran belanja tersebut.

C. Demokrasi Partisipasif dalam Anggaran

Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, suatu kebijakan *pro poo budget* tidak hanya dicerminkan dari penggunaan anggaran belanjanya tetapi juga anggaran yang partisipasif (inklusif). Kelompok miskin selain mengalami kesulitan dalam akses dan proses pemenuhan kebutuhan dasar juga mengalami eksklusi sosial.

Adapun eksklusi sosial seperti yang dijelaskan oleh Byrne merupakan:

Ketiadaan pemenuhan hak-hak sipil, politik dan hak-hak sosial. Prosesnya sendiri bersifat multidimensi yang meliputi ketidakmampuan untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan dan politik, tidak hanya pada akses terhadap pekerjaan dan sumber-sumber material, tetapi juga lemahnya integritas dan proses-proses kultural. Jika fenomena tersebut terjadi secara bersamaan, maka akan terjadi eksklusi yang sangat akut¹².

Sedangkan menurut Hilary Silver, perkembangan pemikiran tentang eksklusi sosial tidak bisa dilepaskan dari tiga paradigma yaitu:

1) Paradigma *solidarity* menekankan eksklusi sosial sebagai perpecahan ikatan sosial. Maka negara berkewajiban untuk melindungi masyarakat dari individu yang bertindak liberal dan melindungi masyarakat dari kemiskinan yang disebabkan sistem masyarakat industrial. 2) Paradigma *specialisasy* melihat bahwa demokrasi dan kesempatan yang sama merupakan mekanisme sosial yang menjamin integrasi sosial. Terjadinya eksklusi sosial karena kegagalan pasar dan diskriminasi. Paradigm ini menganggap pentingnya jaminan negara terhadap kebebasan individual dan

¹² Dzuriyatu Toyibah, "Eksklusi Sosial dalam Anggaran Publik: Studi Kasus di Ngawi, Lamongan dan Makasar", Jurnal Sosiologi MASYARAKAT Vol. 16, No. 2, (Juli, 2011), h.183

menghindarkan diskriminasi. Negara ditempatkan hanya membantu mereka yang benar-benar memerlukan dukungan. 3) Paradigma monopoly menganggap eksklusi sosial sebagai sebagai konsekuensi ketertutupan secara sosial (*social closure*) yang dilakukan oleh pihak yang menyisihkan. Hal ini terjadi karena ada satu kelompok dengan kekuasaan yang lebih besar dapat memaksimalkan sumber daya yang ada dengan membatasi akses orang lain atas sumber-sumber tersebut¹³.

Secara umum terdapat tiga bentuk eksklusi dalam proses partisipasi dan kontrol kebijakan publik berbentuk APBD, diantaranya adalah¹⁴:

1. Eksklusi dari partisipasi dalam proses perencanaan anggaran

Partisipasi publik secara normatif dianggap sebagai hal yang sangat penting dalam proses demokrasi di Indonesia. Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dalam pasal 27 ayat (2) menegaskan bahwa sistem akuntabilitas dilaksanakan dengan kewajiban kepala daerah untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintah dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Sementara proses eksklusi dalam anggaran publik itu sendiri dimulai dari proses perencanaan APBD melalui Musrenbang. Proses kemudian diramu dengan proses teknokratis dalam forum SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) sehingga muncul RKPD (Rencana

¹³ Dzuriyatu Toyibah, “*Eksklusi Sosial dalam Anggaran Publik: Studi Kasus di Ngawi, Lamongan dan Makasar*”,, h.183

¹⁴ Dzuriyatu Toyibah, “*Eksklusi Sosial dalam Anggaran Publik: Studi Kasus di Ngawi, Lamongan dan Makasar*”,, h.184

Kerja Pemerintah Daerah). Sebagai proses partisipatif, Musrenbang juga biasanya tidak terbuka secara umum. Biasanya hanya kepala desa, ketua Badan Perwakilan Desa (DPD) dan ketua organisasi Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) yang biasanya dijabat istri kepala desa, yang terlibat dalam musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang).

2. Eksklusi pada level akses dokumen anggaran

Sampai saat ini keterbukaan dalam dokumen APBD masih menjadi persoalan yang tidak mudah. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.3 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan perubahannya dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.59 Tahun 2007 menjamin akses data anggaran dan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan sampai penetapan. Dengan pertimbangan bahwa anggaran negara (APBD/APBN) merupakan dana publik, anggapan bahwa proses perencanaan dan penganggaran sebagai hak prerogratif kalangan tertentu menjadi hal yang bisa dianggap sebagai proses eksklusi terhadap partisipasi publik.

3. Eksklusi publik dalam alokasi anggaran

Kepentingan masyarakat dalam APBD berkaitan dengan apakah APBD memihak masyarakat miskin atau memihak aparatur. Selain persoalan alokasi untuk sektor prioritas seperti pendidikan dan kesehatan, hal yang perlu diperhatikan pula adalah dalam sector-sektor tersebut siapa yang

mendapat manfaat? Di sinilah pentingnya analisis anggaran yang tidak hanya melihat presentase alokasi anggaran per sektor tapi sampai kemana uang tersebut dibelanjakan.

Suatu anggaran yang bersifat inklusif harus memenuhi dua hal pokok yaitu keterkaitan dengan proses penyusunan dan alokasi anggaran. Dimana aspek proses penyusunannya cukup partisipasif dan alokasi belanja lebih banyak diperuntukan bagi pemenuhan kebutuhan warga, terutama yang hidup dibawah kemiskinan. Sebaliknya anggaran dikatakan buruk apabila terjadi kesenjangan yang sangat besar antara alokasi belanja tidak langsung dan alokasi belanja langsung.

Terdapat empat model partisipasi dalam demokrasi sebagaimana yang dikemukakan oleh Myra Marx Ferree dkk, di antaranya sebagai berikut:

Pertama, *representative liberal theory* yang beranggapan otoritas tertinggi dalam masyarakat adalah warga negara. Warga negara membutuhkan pembuat kebijakan yang bertanggung jawab terhadap mereka, tetapi tidak butuh berpartisipasi langsung. Kehidupan publik akan menjadi lebih baik tanpa partisipasi masyarakat karena mereka hanya mendapat sedikit informasi tentang masalah-masalah publik dan tidak memiliki perhatian serius. Mereka cukup berpartisipasi dalam memilih pemimpin secara periodik. Partisipasi dalam masalah kebijakan publik merupakan tanggungjawab partai politik semata. Kedua, *participatory liberal theory* yang menganggap pentingnya memaksimalkan partisipasi warga negara dalam pembuatan keputusan publik yang member dampak dalam kehidupan mereka. Karena itu, warga harus menjadi partisipan aktif. Namun demikian, tidak mungkin semua warga bisa memberikan seluruh waktunya untuk mendiskusikan masalah publik secara langsung. Menurut teori ini, harus ada delegasi/perantara yang mengagregasikan dan mengartikulasikan kepentingan warga. Delegasi tersebut adalah organisasi-organisasi yang memilki anggota yang berpartisipasi secara aktif dan kepemimpinan yang bertanggung jawab terhadap anggota. Ketiga, *discursive theory*. Model ini aga mirip dengan

participatory liberal theory, terutama dalam hal keterlibatan masyarakat, akan tetapi proses yang digagas bersifat *deliberative*. Keterlibatan masyarakat tidak semata-mata sebagai tujuan, tetapi merupakan alat *discourse* (dialog) yang bersifat rasional. Teori ini merujuk pada pemikiran Habermas yang menganggap wajar ketika keputusan masalah publik yang rutin hanya melibatkan politik pusat seperti pejabat pemerintah, parlemen, pengadilan dan partai politik. Keempat, *constructivist theory* yang lebih bersifat kritis terhadap gagasan-gagasan sebelumnya terutama terhadap *descriptive theory*. Model ini berasal dari pemikiran Michael Foucault, Nancy Fraser, Seyla Benhabib, Iris Marion Young yang memulai premis dan membangun teori sebagai kritik terhadap marginalisasi perempuan dalam politik. Teori ini menganggap penting keterlibatan semua pihak meskipun pemikiran individu bersifat privat. Menolak pemisahan antara privat dan publik¹⁵.

Maka berdasarkan pemaparan beberapa teori di atas dapat diambil kesimpulan bahwa kecenderungan model *representative theory* masih mendominasi. Namun demikian, kehidupan publik tidak menjadi lebih baik dengan minimnya partisipasi masyarakat meski dengan alasan kerahasiaan pemerintahan. Terutama karena hal ini justru bertentangan dengan Permendagri No. 3 tahun 2004 dan No.52 tahun 2007.

D. Kesejahteraan Sosial dan Keadilan Distribusi

Menurut Sri-Edi Swasno kesejahteraan sosial Indonesia berdasar pada paham demokrasi ekonomi Indonesia. Hal ini berarti bahwa pencapaian kesejahteraan sosial harus berdasar pada tuntutan ideologi bahwa; kemakmuran masyarakatlah yang utama, bukan kemakmuran orang-seorang, kemakmuran bagi semua orang, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan dan penilikan anggota-

¹⁵ Dzuriyatu Toyibah, "Eksklusi Sosial dalam Anggaran Publik: Studi Kasus di Ngawi, Lamongan dan Makasar",, h.194

anggota masyarakat. Dalam konteks demokrasi ekonomi, kesejahteraan sosial Indonesia berdasar pada hak sosial rakyat dimana; tiap-tiap warganegara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Dijelaskan pula bahwa rumusan tentang hak sosial rakyat bermakna penghidupan yang layak tidak dimaksudkan bersifat filantropis melainkan kewajiban melaksanakan pemberdayaan rakyat, agar rakyat memperoleh hak sosialnya sehingga mampu bekerja dan memperoleh pekerjaan. Suatu pemberdayaan dikatakan berhasil bila menghasilkan kemampuan untuk memberdayakan diri sendiri. Kesejahteraan sosial Indonesia menganut paham produktivisme ini.

Masih menurut Sri-Edi Swasno, dalam RPJM (2010-2014) perihal perencanaan kesejahteraan sosial ditegaskan dengan rumusan; peningkatan tingkat kesejahteraan secara keseluruhan dalam bentuk percepatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan kemiskinan, pengurangan tingkat pengangguran, dan bertumpu pada perbaikan kualitas sumber daya manusia¹⁶.

Dalam UUD 1945 pasal 33 kesejahteraan sosial menempati posisi sentral kemerdekaan Indonesia yang berarti bahwa kegiatan dan arah penyelenggaraan perekonomian nasional haruslah bertuju pada kesejahteraan sosial. Sehingga dengan demikian penciptaan kesejahteraan sosial merupakan sebuah kewajiban bagi pemerintah karena merupakan sebuah mandat dari konstitusi negara dan kesejahteraan sosial itu sendiri begitu relevan dengan keadilan distribusi.

¹⁶ Sri-Edi Swasno, *Indonesia dan Doktrin Kesejahteraan Sosial, dari Klasikal dan Neoklasikal Sampai ke The End of Laissez-Faire*. (Jakarta: Perkumpulan Prakarsa, 2010), h.4

Rawls memandang keadilan sebagai *fairness* yang memperlihatkan bahwa paham keadilan mengandung tiga tuntutan moral penting: pertama, tuntutan kebebasan untuk menentukan diri sendiri dan sekaligus juga independensi terhadap pihak yang lain; kedua, tuntutan akan pentingnya distribusi yang adil atas semua kesempatan, peranan, kedudukan, serta berbagai manfaat atau nilai-nilai sosial dasar yang tersedia di dalam masyarakat; dan ketiga, tuntutan distribusi beban kewajiban secara adil. Atau secara singkatnya, pembicaraan mengenai keadilan berpusat pada masalah distribusi hak dan kewajiban.

Dalam istilah Aristoteles, “keadilan adalah kebajikan yang utuh dan lengkap karena ia tidak hanya berbicara mengenai kebaikan bagi pemilik kebajikan itu sendiri, tetapi keadilan juga menuntut pentingnya memperhatikan kebaikan bagi orang lain”.

Sebagai moralitas politis, keadilan sebagai *fairness* tidak hanya menuntut pentingnya distribusi yang adil atas semua sumber daya sosial yang tersedia, tetapi juga menegaskan adanya keharusan untuk mengakui hak-hak politik segenap warga, seperti hak yang sama atas partisipasi politik, hak warga untuk tidak patuh, serta hak warga untuk menolak setiap kebijakan atau keputusan politik yang bertentangan dengan hati nurani.

Menurut Rawls suatu sistem ekonomi dapat mempunyai pengaruh yang sedemikian besar dalam kehidupan masyarakat. Sistem ekonomi pun dapat saja mempengaruhi keinginan-keinginan dan aspirasi-aspirasi masyarakat. Apabila benar bahwa sistem sosio-ekonomi secara tak terelakan mempunyai pengaruh langsung pada nasib manusia, maka sangat rasional jika setiap personal yang berakal sehat

merasa berkewajiban untuk memilih sistem ekonomi yang paling mendukung martabat manusia. Atau dengan kata lain, dalam perspektif Rawls sistem ekonomi hanya akan disebut ideal apabila secara jelas berorientasi pada sikap yang lebih menghargai asas hak dari pada asas manfaat. Hal itu juga berarti bahwa sistem ekonomi yang baik adalah sistem yang menjunjung tinggi keadilan dalam arti *fairness*. Tegasnya sistem ekonomi harus bermuara pada peningkatan martabat manusia lepas dari pertimbangan jenis kelamin serta kelas dan posisi sosial¹⁷.

Dalam rangka peningkatan kontribusi sistem ekonomi bagi kesejahteraan dan perlindungan martabat manusia, semua pihak yang berada dalam posisi asali diandaikan memilih kebijakan penataan sosial yang didasarkan pada asumsi-asumsi yang paling umum mengenai keinginan manusia sebagai makhluk yang bermartabat, yakni keinginan untuk memenuhi kebutuhan akan berbagai manfaat atau nilai-nilai sosial. Dengan demikian suatu sistem ekonomi harus menaruh perhatian istimewa pada sektor publik serta institusi-institusi yang tepat yang berfungsi mengatur kegiatan ekonomi secara efisien dan serta mendistribusikan secara adil keuntungan-keuntungan ekonomi yang dicapai.

E. *Pro-Poor Budget* dalam Perspektif Islam

Eko Prasetyo dalam pengantar buku karyanya menjelaskan bahwa:

Proses penghayatan keagamaan yang dulu memberikan prioritas pada isu-isu publik, kini makin dikucilkan, untuk mengurus

¹⁷ Andre Ata Ujan, *Keadilan dan Demokrasi, Telaah Filsafat Politik John Rawls* (Yogyakarta:Penerbit Kanisius, 2001), h.114-115.

hal-hal privat. Agama tidak diperkenankan ikut campur dari persoalan ekonomi, politik apalagi sosial; cukup sekedar kepercayaan individual¹⁸.

Sementara itu, Asghar Ali Engineer berpendapat bahwa:

Teologi, meskipun berasal dari teks skriptural yang diwahyukan dari Tuhan, sebagian bersifat situasional-kontekstual dan normatif-matafisis. Ruhnya yang militan menonjol ketika teologi tetap mengidentifikasi dirinya dengan kaum tertindas, namun karakter metafisis-spekulatif akan nampak lebih menonjol, manakala teologi mengidentifikasi dirinya dengan kemapanan yang kemudian bersatu dengan gerakan keagamaan. Teologi Islam mengalami nasib yang sama yaitu berada di bawah bayang-bayang filsafat spekulatif neo-platonian dan karakternya menjadi sangat metafisis. Teologi ini terputus pertaliannya dengan masyarakat awam dan akibatnya lama-kelamaan hilang militansi dan dinamikanya¹⁹.

Dalam konsepsi fiqih K.H. Ali Yafie memaparkan bahwa:

Ajaran Islam melihat masalah kemiskinan sebagai suatu hal yang tidak berdiri sendiri bahkan merupakan bagian dari masalah kehidupan manusia. Ajaran Islam menjadikan ibadah yang mempunyai aspek sosial sebagai landasan membangun satu sistem penanganan masalah kemiskinan.²⁰

Etika penghormatan pada kaum tertindas dalam Islam menempati posisi teratas bahkan suatu amalan bisa gurur jika ada perbuatan yang menyakiti budak. Bukan hanya perlindungan terhadap budak, kesewenang-wenangan terhadap anak yatim dan kaum miskin sering dikaitkan dengan perbuatan mendustakan agama, seperti yang tercermin dalam surat *Al-Mauun*.

¹⁸ Eko Prasetyo, *Islam Kiri Melawan Kapitalisme Modal, Dari Wacana Menuju Gerakan*, (Yogyakarta; Insits Press, 2002), h.xxxvii.

¹⁹ Asghar Ali Engineer, *Islam dan Teologi Pembebasan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), h.89-90

²⁰ K.H. Ali Yafie, *Mengagas Fiqih Sosial* (Bandung: Penerbit Mizan, 1994), h.174.

Eko Prasetyo menjelaskan bahwa setidaknya ada tiga alasan mengapa keberpihakan terhadap kaum miskin (*pro-poor*) menjadi prioritas utama;

Pertama, kemiskinan sangat berlawanan dengan misi Islam sebagai rahmat bagi semesta alam. Kemiskinan merupakan ekspresi kehidupan yang kalah serta tertindas. Kedua, kemiskinan sangat bertentangan dengan martabat manusia sebagai makhluk Allah yang mulia dan dimuliakan. Kemiskinan menjatuhkan martabat manusia sebagai sosok yang bebas serta merdeka. Ketiga, yang paling utama adalah mandate Al-Quran yang meletakkan prinsip utama keadilan sebagai kunci ketaqwaan yang sejati dan sempurna.

Pendekatan yang dipakai Al-Quran untuk menggambarkan para penguasa, pemimpin dan mereka yang ada di atas sebagai *mustakbirin* (sombong, mabuk kekuasaan), dan menyebut rakyat jelata atau masyarakat awam dengan *mustad'afin* (lemah dan tertindas).

Ibnu Al-Atsir menjelaskan bahwa “kata مُسْتَضْعَفٌ digunakan untuk menunjuk orang yang dianggap lemah dan diperlakukan sewenang-wenang oleh sesamanya di dunia ini karena kemiskinan dan kesederhanaannya”²¹.

Adapun Al-Quran dengan jelas dan tanpa ragu-ragu berdiri di pihak golongan masyarakat lemah dalam menghadapi penindasan. Al-Quran menyesalkan, bahkan menegur orang-orang yang tidak mau menolong mereka yang teraniaya dalam surat Annisa ayat 75 yang berbunyi sebagai berikut:

²¹ Abad Badruzzaman. Lc., M. Ag., *Teologi Kaum Tertindas, Kajian Tematik Ayat-ayat Mustadh'afin dengan Pendekatan Keindonesiaan* (Yogyakarta: Pustaka Plajar, 2008), h.6.

وَمَا لَكُمْ لَا تُقَاتِلُونَ فِي سَبِيلِ اللَّهِ وَالْمُسْتَضْعَفِينَ مِنَ الرِّجَالِ وَالنِّسَاءِ وَالْوِلْدَانِ الَّذِينَ يَقُولُونَ رَبَّنَا أَخْرِجْنَا مِنْ هَذِهِ الْقَرْيَةِ الظَّالِمِ أَهْلُهَا وَاجْعَل لَّنَا مِن لَّدُنكَ وَلِيًّا وَاجْعَل لَّنَا مِن لَّدُنكَ نَصِيرًا ﴿٧٥﴾

“Dan mengapa kamu tidak mau berprang di jalan Allah dan (membela) orang-orang yang lemah, baik laki-laki, perempuan, maupun anak-anak yang berdoa, “Ya Tuhan kami, keluarkanlah kami dari negeri ini (Mekkah) yang penduduknya zalim. Berilah kami pelindung dari sisi-Mu dan berilah kami penolong dari sisi-Mu.” (Q.S: An-nisa:75)²²

Selain menyatakan keberpihakan terhadap terhadap *mustadh'afin* (yang meliputi kaum fakir dan miskin), Islam sendiri memiliki prinsip-prinsip strategi penanggulangan kemiskinan terkait dengan kebijakan publik yang dapat dijadikan acuan bagi program pengentasan kemiskinan dan sekaligus penciptaan lapangan kerja, yaitu²³:

1. Islam mendorong pertumbuhan ekonomi yang memberi manfaat luas bagi masyarakat (*pro-poor growth*). Islam mencapai *pro-poor growth* melalui dua jalur: pelarangan riba dan mendorong kegiatan sektor riil. Pelarangan riba secara efektif akan mengendalikan inflasi sehingga daya beli masyarakat terjaga dan stabilitas perekonomian tercipta. Pada saat yang sama, Islam mengarahkan modal pada kegiatan ekonomi dan bisnis seperti *mudharabah*, *muara'ah*, dan *musaqat*. Dengan demikian tercipta

²² Al-Quran dan Terjemahnya Departemen Agama RI (Jakarta:2005)

²³ Sri Budi Cantika Yuli, “Strategi Pengentasan Kemiskinan dalam Perspektif Islam,” Forum: Ekonomika-Bisnis Vol. 4 No.2 (Juli, 2013), h.108-109.

keselarasan antara sektor riil dan moneter sehingga pertumbuhan ekonomi dapat berlangsung secara berkesinambungan.

2. Islam mendorong penciptaan anggaran negara yang memihak kepada kepentingan 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. Tidak pernah terjadi defisit anggaran dalam pemerintahan Islam walau tekanan pengeluaran sangat tinggi, kecuali pada masa pemerintahan Nabi Muhammad karena perang. Yang lebih banyak didorong adalah efisiensi dan penghematan anggaran melalui *good governance*. Di dalam Islam, anggaran negara adalah harta publik sehingga anggaran menjadi sangat reponsif terhadap kepentingan orang miskin, seperti penyediaan makanan, membayar biaya penguburan dan utang, memberi pinjaman tanpa bunga untuk tujuan komersial, dan beasiswa bagi yang belajar agama.
3. Islam mendorong pembangunan infrastruktur yang memberi manfaat luas bagi masyarakat (*pro-poor infrastructure*). Islam mendorong pembangunan infrastruktur yang memiliki dampak eksternalitas positif dalam rangka meningkatkan kapasitas dan efisiensi perekonomian. Nabi Muhammad membagikan tanah di Madinah kepada masyarakat setempat untuk membangun perumahan, mendirikan pemandian umum di sudut kota, membangun pasar, memperluas jaringan jalan, dan memperhatikan

jasa pos. Khalifah Ummar bin Khattab membangun kota Kufah dan Basrah dengan memberi perhatian besar pada infrastruktur dan tata ruang kota. Beliau juga memerintahkan gubernur Mesir, Amr bin Ash, untuk mempergunakan sepertiga penerimaan Mesir untuk pembangunan jembatan, kanal, dan jaringan air bersih.

4. Islam mendorong penyediaan pelayanan publik dasar yang berpihak pada masyarakat luas (*pro-poor public services*). Terhadap tiga bidang pelayanan publik yang mendapat perhatian Islam secara serius: birokrasi, pendidikan dan kesehatan.
5. Islam mendorong kebijakan pemerataan dan distribusi pendapatan yang memihak rakyat miskin (*pro-poor income distribution*). Terdapat tiga instrument utama dalam Islam terkait distribusi pendapatan yaitu aturan kepemilikan tanah, penerapan *zakat*, serta mengajurkan *qardul hasan*, *infak* dan *shadaqah*.

Dengan demikian Islam menggambarkan bahwa peran utama pemerintah dalam pembangunan ekonomi adalah memastikan terpenuhny hak-hak dasar kaum *mustadh'afin* (miskin) melalui akses terhadap sarana publik dan politik guna mencapai stadar hidup layak dan meningkatkan kesejahteraan hidup.

F. Indeks Pembangunan Manusia

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau dikenal juga *Human Development Index* (HDI) pertama kali dikembangkan pada tahun 1990 oleh seorang ekonom India bernama Amartya Sen dan seorang ekonom Pakistan Mahbub ul Haq, serta dibantu oleh Gustav Ranis dari Yale University dan Lord Meghnad Desai dari London School of Economics. Yang kemudian IPM dalam program pembangunan PBB pakai sebagai alat ukur resmi keberhasilan pembangunan berbagai negara di dunia.

IPM dalam pengukurannya lebih berfokus pada hal-hal yang lebih sensitif dan berguna daripada hanya sekedar pendapatan perkapita yang selama ini digunakan. Indeks ini mencerminkan status kemampuan dari manusia yang diukur dari tiga dimensi, yaitu: 1) umur panjang dan sehat yang mengukur peluang hidup, 2) berpengetahuan dan berketarampilan, serta 3) akses terhadap sumber daya yang dibutuhkan untuk mencapai standar hidup layak.

Pelaksanaan pembangunan seutuhnya senantiasa menempatkan manusia sebagai titik sentral dalam pembangunan. Dalam kerangka ini maka pembangunan ditujukan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan meningkatkan partisipasi rakyat dalam semua proses dan kegiatan pembangunan.

Dengan demikian maka pembangunan manusia menjadi tujuan utama pembangunan melalui peningkatan kemampuan sumber daya manusia, agar mampu sebagai subyek pembangunan. Untuk mencapai tujuan tersebut maka setiap negara dalam hal ini pemerintah perlu melakukan upaya meningkatkan kualitas penduduk sebagai sumber daya, baik dari aspek fisik (kesehatan), aspek intelektualitas

(pendidikan), aspek kesejahteraan ekonomi (daya beli) maupun aspek moralitas (keimanan dan ketaqwaan) sehingga partisipasi rakyat dalam pembangunan akan sendirinya meningkat (BPS Jawa Barat, 2000).

Menurut UNDP (1990), pembangunan manusia merupakan model pembangunan yang ditujukan untuk memperluas pilihan yang dapat ditumbuhkan melalui upaya pemberdayaan penduduk. Pemberdayaan penduduk ini dapat dicapai melalui upaya yang menitikberatkan pada peningkatan kemampuan dasar manusia yaitu meningkatkan derajat kesehatan, pengetahuan dan keterampilan agar dapat digunakan untuk mempertinggi partisipasi dalam kegiatan produktif, sosial, budaya dan politik.

Upaya untuk mengangkat manusia sebagai tujuan utama pembangunan, sebenarnya telah muncul dengan lahirnya konsep "*basic need development*". Paradigma ini mengukur keberhasilan pembangunan dengan menggunakan Indeks Mutu Hidup (*Physical Quality Life Index*), yang memiliki tiga parameter, yaitu: angka kematian bayi (*infant mortality rate*), angka harapan hidup waktu lahir (*life expectancy*) dan tingkat melek huruf (*literacy rate*). Indikator untuk mengukur keberhasilan pembangunan manusia terus dikembangkan, sehingga muncul paradigma baru pembangunan manusia yang diukur dengan Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*).

Pada dasarnya IPM mengukur tiga dimensi pokok pembangunan manusia yang dinilai mencerminkan status kemampuan dari penduduk, yaitu:

1. Umur panjang dan sehat yang mengukur peluang hidup

2. Berpengetahuan dan berketarampilan, serta
3. Akses terhadap sumber daya yang dibutuhkan untuk mencapai standar hidup layak.

Lebih jelasnya UNDP menentukan beberapa komponen besaran Indeks Pembangunan Manusia (IPM), yaitu usia hidup (*longevity*) diukur dari angka harapan hidup waktu lahir, pengetahuan (*knowledge*) diukur dengan angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah, dan standar hidup layak (*decent living*) diukur dengan rata-rata konsumsi riil yang telah disesuaikan. Untuk lebih jelasnya bagaimana teknis menentukan Indeks Pembangunan Manusia, dapat dilihat pada gambar dibawah ini:

Keberhasilan pembangunan ekonomi ditunjukkan oleh banyak indikator antara lain: pertumbuhan ekonomi, peningkatan lapangan pekerjaan, peningkatan daya beli, peningkatan kualitas kesehatan, dan banyak lagi indikator yang lain. Dari berbagai indikator kemajuan pembangunan ekonomi, salah satunya adalah keberhasilan dalam meningkatkan kualitas pembangunan manusia. Indikator peningkatan kualitas pembangunan manusia terlihat dari perubahan indeks pembangunan manusia (*human development index*).

Perubahan dalam indeks pembangunan manusia dipengaruhi oleh tiga indikator, yaitu: indeks kesehatan, indeks pendidikan, dan indeks daya beli. Oleh karena itu, perubahan dalam IPM terkait erat dengan perubahan ketiga indeks tersebut. Dalam perhitungan indeks kesehatan, digunakan angka harapan hidup sebagai indikator.

Selain memasukkan indeks kesehatan, perhitungan IPM juga memasukkan indeks pendidikan. Indeks pendidikan berbeda dengan indeks kesehatan, karena di dalam indeks pendidikan mengakomodir dua indikator komponen prestasi, yaitu: indeks melek huruf dan indeks rata-rata lama sekolah. Indeks melek huruf dihitung berdasarkan perubahan angka melek huruf, sedangkan indeks rata-rata lama sekolah dihitung berdasarkan angka rata-rata lama sekolah.

Selain mengandalkan pada peningkatan indeks kesehatan dan indeks pendidikan, perubahan IPM juga tergantung pada perubahan indeks daya beli (*purchasing power index*). Indeks daya beli mengakomodir besarnya perubahan dalam pengeluaran per kapita riil per tahun atau pengeluaran per kapita setahun yang disesuaikan. Pengeluaran per kapita riil yang disesuaikan mengakomodir besarnya pengeluaran per kapita riil di masing-masing wilayah berdasarkan patokan perubahan harga kota besar tertentu.

Dengan demikian IPM suatu daerah merupakan wajah jujur dari proses upaya pembangunan yang dilakukan. Dalam upaya tercapainya tujuan pembangunan sejatinya tidak selalu melulu ditentukan oleh pembentukan modal manusia (*Capital Human*). Francis Fukuyama berpendapat bahwa modal sosial (*Social Capital*) merupakan tempat meleburnya kepercayaan dan faktor yang sangat penting bagi kesehatan ekonomi sebuah negara²⁴.

²⁴ Francis Fukuyama, *Trust, Kebajikan Sosial dan Penciptaan Kemakmuran*, (Yogyakarta: Penerbit Qalam, 2002), h.49.

Maka selain hanya berfokus pada pembentukan modal pembangunan dan modal manusia, aspek-aspek kebudayaan lokal dan struktur sosial, serta sikap religius dirasa cukup perlu untuk menjadi bumbu pelengkap yang makin menjadikan suguhan pembangunan semakin lezat. Karena sikap keberpihakan terhadap kelompok-kelompok miskin (*pro-poor*) itu sendiri merupakan sikap yang muncul sebagai sikap sosial seseorang. Maka konteks dari sebuah pembangunan tidak hanya harus berfokus pada pembangunan yang bersifat materi tapi perlu juga konsen pada hal-hal yang bersifat sosio-budaya.

G. Tinjauan Penelitian Terdahulu

Menurut penelitian yang dilakukan Sekretariat Nasional Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran (SEKNAS FITRA)²⁵ pada tahun 2006 di 20 kabupaten/kota menggambarkan bahwa sejumlah daerah mengeluarkan lebih dari separuh belanja APBD untuk kepentingan birokrasi yang terdiri atas; belanja pegawai 40-60%, belanja barang dan jasa 10-20%, belanja perjalanan dinas 2-5%, belanja pemeliharaan 3-26%, belanja modal pembangunan sebesar 11-40%, belanja bagi hasil dan batuan keuangan 5-35%, dan belanja tak terduga 1-2%. Hal ini mengilustrasikan rendahnya partisipasi warga dalam prosedur perencanaan penganggaran bisa berdampak pada gambaran APBD yang belum memihak pada kepentingan kaum miskin.

²⁵ Antonio Pradjasto Hardojo, et al., *Mendahulukan Si Miskin Buku Sumber bagi Anggaran Pro Rakyat*,, h.158-159.

Penelitian lebih lanjut lagi merupakan analisis SEKNAS FITRA di 8 kabupaten dan kota menunjukan bahwa dukungan anggaran terhadap layanan pendidikan masih di bawah 20%. Rata-rata daerah hanya menganggarkan di bawah 8% dari total belanja di luar belanja pegawai/honor. Dan untuk layanan kesehatan rata-rata hanya kurang dari 9% dari total belanja di luar gaji/honor.

Temuan tersebut dapat dipastikan bahwa walaupun angka 20% pendidikan dan 15% kesehatan tercapai, tentu tidak akan memberikan perubahan apa pun bagi kemajuan pendidikan dan kesehatan di daerah karena sebagian besar anggaran tetap lebih maksimal dialokasikan untuk urusan birokrasi yang tentunya tidak ada kaitan langsung dengan peningkatan kualitas dan sarana/prasarana pendidikan dan kesehatan.

Penelitian Yusuf Wibisono tentang Determinan Pertumbuhan Ekonomi Regional di Indonesia ditemukan bahwa faktor pendidikan yang diukur oleh tingkat pendidikan yang ditamatkan dan angka harapan hidup memiliki efek positif pada tingkat pertumbuhan IPM. Dari hasil estimasi diprediksikan apabila pendidikan naik satu poin akan meningkatkan pertumbuhan sekitar 1,5-2,6 persen, sementara apabila kenaikan satu persen dalam angka harapan hidup (*life expectancy*) akan meningkatkan pertumbuhan sebesar 0,1-2,4 persen²⁶.

Berdasarkan tinjauan penelitian terdahulu di atas, penulis bermaksud melakukan penelitian yang mampu mencerminkan penelitian-penelitian di atas

²⁶ INDEKS PEMBANGUNAN MANUSIA: Tinjauan Teoritis dan Empiris di Jawa Barat.
<http://bisnis-jabar.com/wp-content/uploads/2011/04/IPM-New-Editing-Sumedang.pdf>

sekaligus dengan menganalisis sebaran alokasi APBD untuk kesehatan dan pendidikan sebagai salah satu alat ukur kebijakan *pro-poor*. Sementara penelitian yang dilakukan Yusuf Wibisono tentang komponen pembentuk IPM yang mempengaruhi peningkatannya secara positif yaitu pada komponen partisipasi sekolah dan angka harapan hidup yang merupakan *out-put* dari program-program belanja kesehatan dan pendidikan. Hal ini menunjukkan bahwa setiap peningkatan anggaran terutama pendidikan dan kesehatan akan sangat berpengaruh terhadap peningkatan IPM. Dalam penelitian ini penulis bermaksud untuk mengetahui pengaruh alokasi belanja dan berapa besar pengaruhnya terhadap tingkat pertumbuhan IPM.

H. Hipotesis Penelitian

Istilah hipotesis berasal dari bahasa Yunani yang berasal dari kata *hupo* yang berarti sementara dan *thesis* yang berarti pernyataan atau teori. Para ahli menafsirkan hipotesis adalah dugaan terhadap hubungan antara dua variabel atau lebih. Karena hipotesis merupakan pernyataan sementara yang masih lemah kebenarannya, maka perlu diuji kebenarannya²⁷. Adapun hipotesis yang penulis ajukan dalam penelitian ini adalah:

H_o : tidak terdapat pengaruh antara X_1 (Belanja Langsung Pendidikan) dan X_2 (Belanja Langsung Kesehatan) terhadap Y (IPM).

²⁷ Ir. Sofya Siregar, *Metode Penelitian Kuantitatif: Perhitungan Manual & SPSS*, (Jakarta: Penerbit Kencana, 2013), h.38

H_a :terdapat pengaruh antara kelompok X_1 (Belanja Langsung Pendidikan) dan X_2 (Belanja Langsung Kesehatan) terhadap Y (IPM).