

BAB II

KERANGKA TEORITIS DAN PENGAJUAN HIPOTESIS

A. Kajian Teori

1. Pengertian *Pro-Poor Budget*

Pro poor budget dapat didefinisikan sebagai anggaran yang dibuat untuk kepentingan rakyat miskin.¹ Anggaran Pro Rakyat Miskin (*Pro Poor Budget*) merupakan suatu tindakan politik yang bertujuan untuk mengalokasikan hak-hak dan sumber daya kepada individu, organisasi dan wilayah yang terpinggirkan oleh pasar dan negara.

Untuk mengukur masyarakat yang berada di suatu daerah tergolong miskin atau tidak, dapat dilihat dari hak atas kesehatan dan hak atas pendidikan.²

a. Hak Kesehatan

Sudah menjadi konsensus dalam konstitusi Indonesia bahwa hak atas kesehatan merupakan hak mendasar bagi manusia. Falsafah dasar dari jaminan hak kesehatan sebagai HAM merupakan *raison d'être* kemartabatan manusia (*Human Dignity*). Problema kesehatan tidaklah berdiri sendiri ranah kesehatan berkaitan erat dengan faktor-faktor lain kehidupan manusia.

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

² Satya Arinanto, *Dimensi-Dimensi HAM Mengurai Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), h. 153.

Ajaran Islam menetapkan tujuan pokok dari kesehatan untuk kemaslahatan bagi umat manusia dengan cara memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Kesehatan merupakan kebutuhan asasi dan harus diperoleh manusia dalam hidupnya. Kesehatan termasuk dalam masalah pelayanan umum dan kemaslahatan hidup yang terpenting. Negara berkewajiban mewujudkan pemenuhan untuk seluruh warga negara. Islam menetapkan bahwa yang bertanggung jawab menjamin kebutuhan dasar tersebut adalah negara. Negara harus merealisasikan agar kesehatan dapat dinikmati seluruh warga negara, muslim atau nonmuslim, kaya atau miskin. Biaya yang diperlukan untuk pembiayaan sektor kesehatan menjadi tanggung jawab pemerintah.³

Dimensi politik, ekonomi, hukum, sosial dan budaya serta pendidikan memberikan pengaruh signifikan terhadap kualitas kesehatan individu dan masyarakat disebuah negara. Pembicaraan seputar hak kesehatan pada prinsipnya tidak terlepas dari hak-hak manusia yang lain seperti, hak pendidikan, politik, ekonomi, sosial dan perlindungan hukum.

b. Jaminan konstitusi⁴

Kesehatan masyarakat adalah pilar pembangunan sebuah bangsa derajat dan martabat sebuah bangsa akan terukur dari sejauh mana peran sosial yang dimainkan jelas bahwa

³ Zaki Fuad Chhalil, *Pemerataan Distribusi Kekayaan dalam Ekonomi Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2009), h. 131.

⁴ Satya Arinanto, *Dimensi-Dimensi HAM ...* h. 157.

rendahnya kualitas kesehatan akan berdampak buruk bagi terseleggaranya roda pemerintahan. Kesadaran ini merupakan wujud komitmen semua negara bangsa. Kesehatan yang baik dengan terjaminnya perangkat sarana prasarana dan inflastuktur kesehatan adalah bagian terpenting dalam mewujudkan perlindungan kesehatan yang baik.

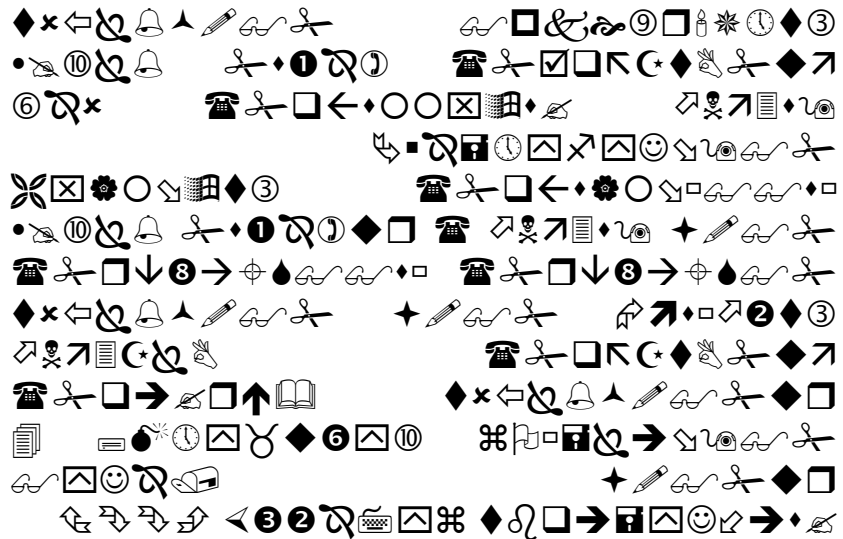
c. Hak Atas Pendidikan⁵

Pendidikan adalah aset bangsa dan pendidikan mencirikan pembangunan karakter bangsa. Pendidikan yang berkualitas akan melahirkan kemajuan dan peradaban bangsa. Sebaliknya pendidikan buruk akan berimplikasi negatif bagi jalannya roda pemerintahan dan ketersediaan partisipasi publik yang cerdas. Begitu pentingnya keberadaan pendidikan, maka terpenuhinya hak atas pendidikan merupakan HAM.

Peningkatan mutu pendidikan dan kesehatan akan mempertinggi produktivitas di masa depan, dan harus dimulai sebagai suatu investasi sumber daya manusia, dengan alasan yang jelas bahwa masyarakat yang sehat dan punya keahlian, keterampilan akan lebih tinggi tingkat produktivitasnya. Pendidikan menjadi tanggung jawab negara untuk menanganinya dan termasuk kategori kemaslahatan umum yang harus diwujudkan oleh negara, dananya dialokasikan dalam APBN agar dinikmati seluruh rakyat. Ajaran islam mewajibkan

⁵ Satya Arinanto, *Dimensi-Dimensi HAM.....*, h. 162.

semua umat islam menuntut ilmu sebagaimana firman Allah SWT dalam Surah Al-Mujadalah ayat 11 sebagai berikut:



“Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman diantara kamu dan orang-orang yang diberi ilmu beberapa derajat”.

UUD Negara Republik Indonesia alinea ke-4 tahun 1945 menegaskan bahwa salah satu tujuan pembentukan pemerintah negara Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Dengan dasar ini maka pendidikan nasional harus dipahami sebagai bagian tak terpisahkan dari upaya pembentukan negara Indonesia. Pendidikan nasional merupakan elemen dasar pembangunan nasional yang mampu menghantarkan kemartabatan dan kesejahteraan bagi rakyat Indonesia. Di Indonesia Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional untuk tahun 2005-2025 salah satu dari target utamanya adalah mengurangi angka kemiskinan Indonesia hingga tidak lebih dari angka 5%.

Kebijakan Pemerintah sangat berperan terhadap masalah ekonomi dan sosial masyarakat, karena suatu daerah akan berhasil apabila masyarakat yang berada diwilayah tersebut sejahtera. Pemerataan pemerintah dalam hal distribusi, sehingga dapat menikmati fasilitas yang disediakan oleh pemerintah, misalnya fasilitas pelayanan kesehatan yang baik dan fasilitas pelayanan pendidikan yang memadai.

1) Kebijakan Anti Kemiskinan.⁶

Untuk mengetahui mengapa diperlukan kebijakan anti kemiskinan dan pemerataan distribusi pendapatan, perlu diketahui terlebih dahulu bagaimana pola hubungan antara pertumbuhan ekonomi, kebijakan pemerintah, kelembagaan dan penurunan kemiskinan. Kebijakan mempengaruhi kemiskinan, baik langsung maupun tidak langsung, lewat sejumlah faktor-faktor yang menengahinya. Kebijakan-kebijakan langsung adalah kebijakan-kebijakan dalam berbagai macam program yang khusus dibuat untuk mengurangi kemiskinan, jadi sasarannya adalah penduduk miskin, tetapi mempunyai pengaruh positif terhadap pengurangan kemiskinan.

Untuk mendukung strategi yang tepat dalam memerangi kemiskinan, diperlukan intervensi-intervensi pemerintah yang sesuai dengan sasaran atau tujuan perantaranya dapat dibagi menurut waktu, yakni jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Intervensi jangka pendek misalnya, dalam bidang pembangunan sektor pertanian, usaha kecil dan usaha perdesaan. Hal ini sangat penting melihat kenyataan bahwa disatu pihak,

⁶ Ija Suntana, *Politik Ekonomi Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2010), h. 21.

hingga saat ini, sebagian besar penduduk Indonesia tinggal dan kerja di perdesaan. Demikian juga sebagian besar penduduk bekerja atau mempunyai sumber pendapatan di pertanian dan usaha kecil disektor-sektor lain.

Sementara itu, pada awalnya sumber utama kemiskinan berasal dari perdesaan. Seperti yang dijelaskan dalam teori A. Lewis, pada awalnya penduduk di perdesaan lebih padat dari pada di perkotaan, yang membuat tingkat kemiskinan di perdesaan lebih tinggi dari pada di perkotaan. Akibat ketimpangan ini, terjadilah migrasi dan urbanisasi, yang sebenarnya adalah perpindahan sebagian dari kemiskinan di perdesaan ke perkotaan. Pembangunan pertanian, usaha kecil dan ekonomi perdesaan dapat didorong melalui pemberian kredit mikro dan fasilitas-fasilitas lainnya yang mempermudah proses produksi, penyediaan bahan baku, *input-input* produksi lainnya dan pemasaran serta pengembangan proyek-proyek yang selain padat karya juga mempunyai keterkaitan produksi ke belakang maupun kedepan dengan sektor pertanian pada khususnya dan perekonomian perdesaan pada umumnya.

Intervensi lainnya yang bisa dimasukkan dalam kategori intervensi jangka pendek adalah manajemen lingkungan dan Sumber Daya Alam (SDA). Hal ini sangat penting karena hancurnya lingkungan dan habisnya SDA dengan sendirinya akan menjadi faktor pengerem proses pembangunan dan pertumbuhan ekonomi, yang berarti juga sumber peningkatan kemiskinan. Pembangunan transportasi, komunikasi, energi dan keuangan, peningkatan keikutsertaan masyarakat sepenuhnya dalam

pembangunan, dan proteksi sosial (termasuk pembangunan sistem jaminan sosial) juga merupakan intervensi jangka pendek yang sangat penting.

Sementara itu intervensi jangka menengah dan jangka panjang yang penting adalah sebagai berikut:

1. Pembangunan penguatan sektor swasta

Peranan aktif sektor ini sebagai motor utama penggerak ekonomi/sumber pertumbuhan dan penentu daya saing perekonomian nasional harus ditingkatkan.

2. Kerja sama regional

Hal ini menjadi sangat penting dalam kasus Indonesia sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Kerja sama yang baik dalam segala hal baik di bidang ekonomi, industri dan perdagangan, maupun non ekonomi seperti pembangunan sosial bisa memperkecil kemungkinan meningkatnya *gap* antara provinsi-provinsi yang kaya dan provinsi-provinsi yang tidak punya (miskin) SDA.

3. Manajemen pengeluaran pemerintah (APBN) dan administrasi

Perbaikan manajemen pengeluaran pemerintah untuk kebutuhan publik, termasuk juga sistem administrasinya sangat membantu usaha untuk meningkatkan efektivitas biaya dari pengeluaran pemerintah untuk membiayai penyediaan, pembangunan dan penyempurnaan fasilitas-fasilitas umum seperti pendidikan, kesehatan, olah raga dan lain-lain.

4. Desentralisasi

Tidak hanya desentralisasi fiskal, tetapi juga dalam penentuan strategi atau kebijakan pembangunan ekonomi dan sosial di daerah sangat membantu usaha pengurangan kemiskinan di dalam negeri, karena hal ini memberi suatu kesempatan besar bagi masyarakat daerah untuk aktif berperan dan dapat menentukan sendiri strategi atau pola pembangunan ekonomi dan sosial di daerah sesuai faktor-faktor keunggulan komparatif dan kompetitif yang dimiliki masing-masing daerah.

5. Pendidikan dan kesehatan

Tidak diragukan lagi, pendidikan dan kesehatan yang baik bagi semua anggota masyarakat disuatu Negara merupakan pra kondisi bagi keberhasilan dari kebijakan anti kemiskinan dari pemerintah negara tersebut. Oleh karena itu, penyediaan pendidikan terutama dasar dan pelayanan kesehatan adalah tanggung jawab mutlak dari pemerintah, dimanapun juga, baik di negara-negara maju maupun Negara Sedang Berkembang (NSB). Pihak swasta bisa membantu dalam penyediaa tersebut, tetapi tidak mengambil alih peranan pemerintah tersebut.

6. Penyediaan air bersih dan pembangunan perkotaan

Sama seperti penyediaan pendidikan dasar dan kesehatan, penyediaan air bersih dan pembangunan perkotaan, terutama pembangunan fasilitas-fasilitas umum seperti pemukiman dan perumahan bagi kelompok masyarakat miskin, fasilitas sanitasi dan transportasi, sekolah, kompleks olah raga, dan infrastruktur fisik seperti jalan raya, waduk, listrik dan sebagainya,

merupakan intervensi yang efektif untuk mengurangi tingkat kemiskinan terutama di perkotaan.

7. Pembagian tanah pertanian yang merata

Pembagian tanah yang merata atau dikenal dengan *land reform*, terutama sangat krusial di Negara Berkembang (NB) karena sebagai suatu sumber penting bagi kehidupan perdesaan. Oleh karena itu, banyak studi yang telah membuktikan bahwa pemilik-pemilik kecil lebih efisien dalam menggunakan tanah dibandingkan dengan pemilik-pemilik besar, dan sistem bagi hasil, seperti yang dipraktikkan secara luas di Indonesia, kurang efisien dibandingkan pengolahan oleh pemilik sendiri.

2) Restrukturisasi Ekonomi Publik

Prioritas dalam pengeluaran menurut para ahli politik ekonomi islam mengembangkan beberapa kaidah terkait pengeluaran kekayaan publik oleh pemerintah. Kesejahteraan publik (*al-maslahah al-'ammah*) harus merupakan tujuan utama dari semua pengeluaran Negara. Semua proyek infrastruktur yang mewujudkan kemaslahatan umum, mendorong pertumbuhan ekonomi, dan menciptakan lapangan kerja, harus diberi prioritas lebih daripada pembiayaan terhadap proyek yang tidak berperan demikian.

Ada tiga kaidah yang terkait dengan pengeluaran kekayaan negara, di antaranya sebagai berikut:

1. Pengeluaran kekayaan negara harus untuk kesejahteraan umum.

2. Menanggulangi kesulitan dan penderitaan harus diutamakan daripada pengeluaran untuk pembangunan yang tidak penting.
3. Pengeluaran untuk kepentingan umum harus diutamakan daripada pengeluaran untuk kelompok terbatas.

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.

Secara umum, kemiskinan adalah ketidakmampuan seseorang untuk memenuhi kebutuhan dasar standar atas setiap aspek kehidupan. Menurut Sumitro Djojohadi kusumo dalam buku yang ditulis oleh Muhammad dan Sri Wahyudi Suliswanto pola kemiskinan ada empat yaitu, Pertama adalah *persistent poverty*, yaitu kemiskinan yang telah kronis atau turun temurun. Pola kedua adalah *cyclical poverty*, yaitu kemiskinan yang mengikuti pola siklus ekonomi secara keseluruhan. Pola ketiga adalah *seasonal poverty*, yaitu kemiskinan musiman seperti dijumpai pada kasus nelayan dan petani tanaman pangan. Pola keempat adalah *accidental poverty*, yaitu kemiskinan karena terjadinya bencana

alam atau dampak dari suatu kebijakan tertentu yang menyebabkan menurunnya tingkat kesejahteraan suatu masyarakat.⁷

Hidup dalam kemiskinan bukan hanya hidup dalam kekurangan uang dan tingkat pendapatan rendah, tetapi juga banyak hal lain, seperti: tingkat kesehatan, pendidikan rendah, perlakuan tidak adil dalam hukum, kerentanan terhadap ancaman tindak kriminal, ketidakberdayaan menghadapi kekuasaan, dan ketidakberdayaan dalam menentukan jalan hidupnya sendiri, Kemiskinan dapat dibagi dalam empat bentuk, yaitu:

1. Kemiskinan absolut yaitu apabila pendapatannya dibawah garis kemiskinan atau tidak cukup untuk memenuhi pangan, sandang, kesehatan, perumahan, dan pendidikan yang diperlukan untuk bisa hidup dan bekerja.
2. Kemiskinan relative yaitu kondisi miskin karena pengaruh kebijakan pembangunan yang belum menjangkau seluruh masyarakat, sehingga menyebabkan ketimpangan pada pendapatan.
3. Kemiskinan kultural yaitu mengacu pada persoalan sikap seseorang atau masyarakat yang disebabkan oleh faktor budaya, seperti tidak mau berusaha memperbaiki tingkat kehidupan, malas, pemboros, tidak kreatif meskipun ada bantuan dari pihak luar.

⁷ M. Sri Wahyudi, *Pengaruh Produk Domestik Bruto (PDB) dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) terhadap angka kemiskinan di Indonesia*, (Jurnal, Daring, Ekonomi Pembangunan, Vol 8 No. 2 Tahun 2010, h. 34).

4. Kemiskinan struktural yaitu situasi miskin yang disebabkan karena rendahnya akses terhadap sumber daya yang terjadi dalam suatu sistem sosial budaya dan sosial politik yang tidak mendukung pembebasan kemiskinan, tetapi seringkali menyebabkan suburnya kemiskinan.⁸

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Pendek/ Menengah (RPJM) Nasional 2005-2009 pengentasan kemiskinan merupakan salah satu prioritas utama pembangunan. 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 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.

⁸ Chriswardani Suryawati ,*Memahami Kemiskinan Secara Multidimensional*, (Jurnal, Daring, Manajemen Pelayanan Kesehatan , Semarang Vol. 08/No.03Tahun 2005, h. 15).

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

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 (Musyawarah rencana Pembangunan). Proses kemudian diolah dengan proses teknokratis dalam forum SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) sehingga muncul RKPD (Rencana 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 daerah atau anggaran negara (APBD/APBN) merupakan dana publik, anggapan bahwa proses perencanaan dan penganggaran sebagai hak prerogatif kalangan tertentu menjadi hal yang bisa dianggap sebagai proses eksklusif terhadap partisipasi publik.

3. Eksklusif 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 sektor-sektor tersebut siapa yang mendapat manfaat. Disinilah pentingnya analisis anggaran yang tidak hanya melihat presentase alokasi anggaran per sektor tapi sampai kemana uang tersebut dibelanjakan.

Setiap negara atau pemerintah ikut campur tangan dalam kegiatan ekonomi nasional. Asas liberalisme murni diperkirakan sudah tidak ada lagi di Indonesia yang memiliki sistem demokrasi pancasila, memungkinkan pemerintah ikut campur tangan dalam kegiatan ekonomi nasional. Hanya saja tetap menghindari adanya etatisme dan upaya mencegah *free fight liberalism*. Konsekuensi dari keterlibatan pemerintah dibidang ekonomi adalah pemerintah membutuhkan aparat, investasi, sarana, dan prasarana, untuk menutup pengeluaran tersebut,

maka pemerintah harus mencari sumber dana atau penerimaan. Rincian mengenai penerimaan dan pengeluaran pemerintah setiap tahunnya akan tampak dalam APBN atau APBD. Sehingga indikator APBD dapat dianalisis seberapa jauh peran pemerintah dalam kegiatan perekonomian. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan alat utama pemerintah untuk mensejahterakan rakyat dan sekaligus alat pemerintah untuk mengelola perekonomian negara.⁹

Suatu anggaran yang bersifat inklusif harus memenuhi dua hal pokok yaitu keterkaitan dengan proses penyusunan dan alokasi anggaran. Dimana aspek proses penyusunannya cukup partisipatif 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.

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 manusia.

2. Kebijakan Fiskal dalam Ekonomi Islam

Kebijakan fiskal merupakan kebijakan pemerintah dalam mengatur setiap pendapatan dan pengeluaran negara yang

⁹ Julius R. Latumaerissa, *Perekonomian Indonesia dan Dinamika Ekonomi Global*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2015), h. 223.

digunakan untuk menjaga stabilitas ekonomi dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi.

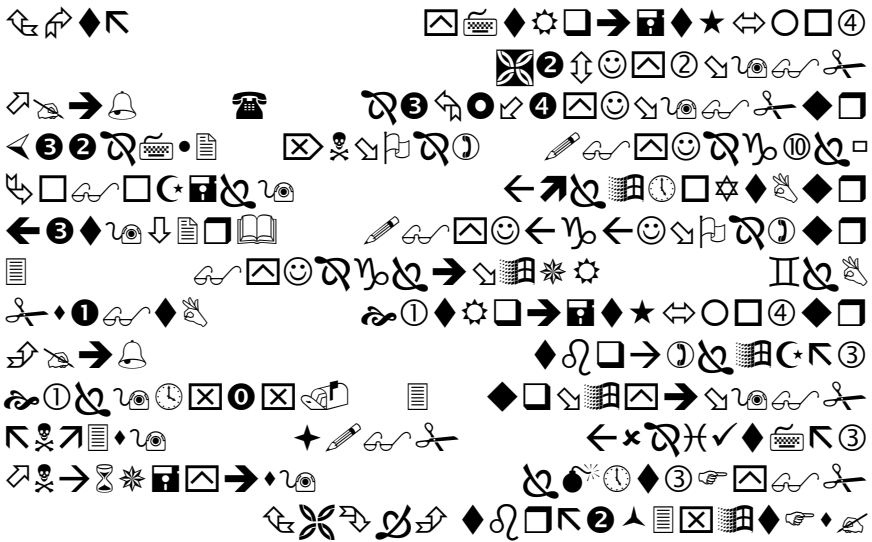
Pengeluaran negara dalam sistem pemerintahan Islam digunakan untuk:

- a. Penyebaran Islam.
- b. Pendidikan, kebudayaan dan pengembangan ilmu pengetahuan , Rasulullah memberikan perhatian yang sangat besar terhadap pendidikan dengan memanfaatkan sumber daya yang ada.
- c. Pembangunan inflastruktur.
- d. Pembangunan armada perang.
- e. Penyediaan layanan kesejahteraan sosial

Prinsip Islam tentang kebijakan fiskal dan anggaran belanja bertujuan untuk mengembangkan suatu masyarakat yang didasarkan atas disrtibusi kekayaan berimbang dengan menempatkan nilai-nilai material dan spiritual pada tingkat yang sama. Kebijakan fiskal dianggap sebagai alat untuk mengatur dan mengawasi perilaku manusia yang dipengaruhi melalui insentif yang disediakan dengan meningkatkan pendapatan pemerintah. Kebijakan fiskal dalam suatu negara tentunya diharapkan sesuai dengan prinsip dan nilai-nilai Islam karena tujuan pokok agama Islam adalah mencapai kesejahteraan umat manusia secara keseluruhan.¹⁰

¹⁰ Rozalinda, *Ekonomi Islam Teori dan Aplikasi Pada Aktivitas Ekonomi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), h. 205-206.

Mengenai masalah pengeluaran, Al-Quran telah menetapkan suatu kebijakan pengeluaran yang luas untuk distribusi pendapatan kekayaan berimbang. Dalam Al-Quran (Al-Baqarah: 219)



Artinya: Mereka bertanya kepadamu tentang khamar dan judi. Katakanlah: "Pada keduanya terdapat dosa yang besar dan beberapa manfaat bagi manusia, tetapi dosa keduanya lebih besar dari manfaatnya". dan mereka bertanya kepadamu apa yang mereka nafkahkan. Katakanlah: " yang lebih dari keperluan." Demikianlah Allah menerangkan ayat-ayat-Nya kepadamu supaya kamu berfikir¹¹,

Menurut Afzalur Rahman, jika suatu negara mempunyai kelebihan kekayaan, tetapi dalam pendistribusiannya tidak berdasarkan prinsip keadilan dan kebenaran, maka negara itu

¹¹ Departemen Agama RI, *Alquran dan Terjemahnya*, (Bandung, Diponegoro: 2005), h. 17.

belum dianggap berhasil. Begitu juga dengan kehidupan masyarakat modern yang mempunyai kekayaan melimpah, namun disekitarnya masih banyak masyarakat yang menderita kemiskinan. Hal itu disebabkan karena distribusi kekayaan yang belum merata.¹²

3. Indeks Pembangunan Manusia

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dengan kata lain *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*. IPM dalam program pembangunan dipakai sebagai alat ukur resmi keberhasilan pembangunan berbagai negara di dunia.

Amartya Sen mengistilahkan IPM sebagai “pengukuran terbuka” karena sifat pengukurannya lebih berfokus pada hal-hal yang lebih sensitif dan berguna daripada hanya sekedar pendapatan perkapita yang selama ini digunakan. Indeks ini memiliki makna yang sangat luas dalam kehidupan manusia, mencerminkan status kemampuan dari manusia itu sendiri yang diukur dari tiga dimensi, yaitu diantaranya:

- 1) Umur panjang dan sehat yang mengukur peluang hidup.
- 2) Berpengetahuan dan berketerampilan.

¹² Rozalinda, *Ekonomi Islam Teori dan Aplikasi...*h. 132.

- 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.

Menurut *United National Development Programe (UNDP)*, 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.
- 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. Keberhasilan pembangunan ekonomi ditunjukkan oleh banyak indikator antara lain sebagai berikut :

- 1) Pertumbuhan ekonomi.
- 2) Peningkatan lapangan pekerjaan.
- 3) Peningkatan daya beli.
- 4) Peningkatan kualitas kesehatan.

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 cermin dari proses upaya pembangunan yang dilakukan. Dalam upaya tercapainya tujuan pembangunan sejatinya tidak selalu 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 negara¹³.

Oleh karena itu, 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 kelompo-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 sosial dan budaya.

¹³ Francis Fukuyama, "*Kebajikan Sosial dan Penciptaan Kemakmuran*", (Yogyakarta: Qalam, 2002), h. 49.

4. Pendapatan Asli Daerah

Komponen 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 antara lain dengan:

- a. Tidak membuat kebijakan pungutan daerah yang secara langsung membebani orang miskin. Misalnya dengan membebaskan mereka dari keharusan membayar pengobatan di Puskesmas, SPP, retribusi KTP, dan sebagainya.
- b. Tidak membuat kebijakan pungutan daerah yang secara tidak langsung membebani orang miskin. Misalnya pajak dan atau retribusi daerah yang dikenakan terhadap hasil produksi pertanian, perikanan, peternakan, industri rumah tangga, industri kecil, yang diproduksi oleh kelompok masyarakat miskin.
- c. Jika dua pilihan tersebut tidak dapat dilaksanakan, setidaknya pemerintah daerah dapat membuat kebijakan pungutan yang bersifat progressif, yakni mengenakan tarif khusus (lebih murah) terhadap kelompok masyarakat yang dikategorikan miskin.

Salah satu elemen strategi yang bisa membuka peluang bagi terciptanya kebijakan *pro poo budget* adalah melalui mekanisme *participatory budgeting*. Di Indonesia Sayangnya, juga umumnya

di negara lain, penentuan keputusan mengenai persoalan-persoalan yang berkaitan dengan ekonomi, sosial, kemiskinan, dan juga soal anggaran, masih sering dilakukan di belakang pintu tertutup dan hanya melibatkan segelintir elit saja. Kelompok masyarakat lokal dan kelompok masyarakat miskin tidak didorong atau diberikan kesempatan untuk berpartisipasi. Untuk mengaplikasikan *participatory budgeting*, beberapa pelajaran yang bisa dipetik dari negara lain diantaranya meliputi:

- a. Perumusan anggaran dilakukan melalui *public hearings* (dengar pendapat), debat di media massa, dan proses pengambilan keputusan politik dilakukan secara terbuka.
- b. Melakukan analisa anggaran dengan melibatkan kelompok-kelompok masyarakat, termasuk kelompok masyarakat miskin, sehingga mereka mempunyai akses terhadap informasi mengenai mata anggaran yang pokok, biaya dan dampaknya terhadap kelompok miskin.

Kedua hal itu perlu dilakukan karena pada dasarnya adalah menjadi hak masyarakat untuk tahu, dan menjadi kewajiban pemerintah untuk memberi tahu mengenai kebijakan-kebijakan yang akan dilaksanakan. Dengan melibatkan mereka secara langsung dalam proses itu, pemerintah daerah dapat mengetahui secara tepat apa yang sungguh-sungguh dibutuhkan oleh kelompok masyarakat, termasuk oleh kelompok masyarakat miskin. Aspirasi mereka dapat dengan cepat diterjemahkan ke dalam formulasi kebijakan operasional, dan dengan demikian dapat mengurangi distorsi kebijakan.

Aspek pembelanjaan daerah yang dapat dilakukan pemerintah daerah untuk menciptakan anggaran yang bersifat pro orang miskin adalah melalui:

- a. Alokasi pembelanjaan pemerintah daerah (juga pemerintah pusat) yang ditujukan untuk program penanggulangan kemiskinan secara langsung umumnya relatif kecil. Pembelanjaan di bidang seperti pendidikan dasar, kesehatan, infrastruktur dan sebagainya, kemanfaatannya harus diupayakan agar benar-benar dapat dinikmati oleh kelompok masyarakat miskin.
- b. Pembelanjaan pemerintah untuk mendukung upaya penanggulangan kemiskinan tidak selalu harus diterjemahkan sebagai sekedar menambah belanja untuk program ini atau program itu. Upaya penanggulangan kemiskinan memerlukan perubahan dan peningkatan pembelanjaan di banyak sektor.
- c. Strategi penanggulangan kemiskinan justru akan mengalami kekurangan atau cacat secara mendasar jika hal itu tidak dikaitkan dengan dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan pembelanjaan pemerintah secara umum terhadap aspek kemiskinan.

B. Kajian Penelitian Yang Relevan

Penelitian terdahulu yang telah dilakukan oleh peneliti diantanya yaitu penelitian yang dilakukan oleh Meylina Astri, Sri Indah Nikensari, dan Harya Kuncara yang berjudul Pengaruh Pengeluaran

Pemerintah Daerah Pada Sektor Pendidikan Dan Kesehatan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Di Indonesia.

Tujuan dalam penelitian ini yaitu untuk mengetahui pengaruh variabel-variabel pengeluaran pemerintah daerah pada sektor pendidikan dan kesehatan terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Penelitian ini dilakukan dengan memperhatikan perkembangan pengeluaran pemerintah di Indonesia khususnya jangka waktu 2007-2008. Metode yang digunakan statistik inferensial (induktif). Jenis data yang digunakan adalah data time series, dengan data sekunder yang dipublikasi oleh Biro Pusat Statistik (BPS) dan lembaga lainnya. Pengolahan data dengan menggunakan program SPSS 17.0.

Hasil dari penelitian dapat disimpulkan bahwa secara parsial variabel pengeluaran pemerintah daerah pada sektor pendidikan berpengaruh pada IPM (t hitung $3,023 > t$ tabel $1,674116$), namun pengeluaran pemerintah daerah pada sektor kesehatan tidak berpengaruh pada IPM (t hitung $0,412 < t$ tabel $1,674116$). Selain itu, terlihat bahwa nilai R Square adalah sebesar $0,186$, artinya seluruh variabel bebas (pengeluaran pemerintah daerah pada sektor pendidikan dan kesehatan) dapat menjelaskan variabel terikat (Indeks Pembangunan Manusia) sebesar $18,6\%$. Sedangkan sisanya sebesar $81,4\%$ diterangkan oleh variabel lain.¹⁴

Penelitian yang dilakukan oleh Putu Gde Mahendra Putra dan Gusti Ketut Agung Ulupui, dengan judul Pendapatan Asli Daerah,

¹⁴ Meylina Astri, dkk, *Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Daerah Pada Sektor Pendidikan Dan Kesehatan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Di Indonesia*, (Jurnal, Daring, Pendidikan Ekonomi dan Bisnis, Vol. 1 No. 1 Tahun 2013, h. 27).

Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Untuk Meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia. Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui seberapa besar PAD, DAU dan DAK dapat meningkatkan IPM. Hasil pengujian menunjukkan PAD, DAU, DAK berpengaruh positif signifikan terhadap IPM. Penelitian ini bersifat kualitatif, hasil penelitiannya bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) mampu meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Sementara itu Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) tidak mampu untuk meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

Penelitian yang dilakukan oleh Oleh Anisa Nur Hayati, dengan judul Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Dengan Belanja Pendidikan Dan Kesehatan Sebagai Variabel Intervening. Hasil uji menunjukkan bahwa PAD dan DAU berpengaruh signifikan terhadap IPM melalui BPDDK. Sedangkan PE dan DAK tidak berpengaruh signifikan terhadap IPM melalui BPDDK. Dalam analisis jalur menunjukkan untuk mengetahui pengaruh PE, DAU dan DAK terhadap IPM dipilih jalur tidak langsung melalui BPDDK, sedangkan PAD dipilih jalur langsung tanpa melalui BPDDK. Selanjutnya, PE dan DAU berpengaruh signifikan terhadap IPM melalui BKSHT. Sedangkan PAD dan DAK tidak berpengaruh signifikan terhadap IPM melalui BKSHT. Dalam analisis jalur menunjukkan untuk mengetahui pengaruh PE, DAU dan DAK terhadap IPM dipilih jalur tidak langsung melalui BKSHT. Sedangkan pengaruh PAD terhadap IPM dipilih jalur langsung tanpa melalui BKSHT.

Penelitian yang dilakukan oleh Decta Pitron Lugastoro dengan judul Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dan Dana Perimbangan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota Di Jawa Timur. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD), realisasi dana perimbangan (Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil) dan pertumbuhan ekonomi terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) kabupaten/kota di Jawa Timur.

Analisis penelitian menggunakan analisis data panel dengan pendekatan *random effect model (REM)*. Hasil estimasi penelitian menunjukkan bahwa rasio PAD dan DAK terhadap belanja modal dan pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif signifikan terhadap IPM sedangkan variabel DAU berpengaruh negatif signifikan. Sementara itu rasio DBH terhadap belanja modal menjadi satu-satunya variabel yang tidak signifikan mempengaruhi IPM. Pertumbuhan ekonomi menjadi variabel dengan pengaruh paling dominan terhadap IPM.¹⁵

Penelitian terdahulu yang terakhir yang dicantumkan oleh penulis yaitu penelitian yang dilakukan oleh Anugrah Priambodo, dengan judul penelitian Analisis Pengaruh Belanja Pemerintah Daerah Terhadap Indeks Pembangunan Manusia (Studi Pada Kabupaten/Kota Di Pulau Jawa Tahun 2007-2013). Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pengaruh realisasi belanja daerah dan pertumbuhan

¹⁵ Decta Pitron Lugastoro, *Analisis Pengaruh PAD Dan Dana Perimbangan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota Di Jawa Timur*, (Jurnal, Daring, Ekonomi dan Bisnis, Vol. 2 No. 7, h. 45).

ekonomi terhadap IPM kabupaten dan kota di Pulau Jawa Tahun 2007 sampai dengan 2013.

Objek penelitian yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari 110 kabupaten atau kota di Pulau Jawa, sedangkan variabel independen yang digunakan adalah belanja daerah, belanja modal, belanja pegawai, dan pertumbuhan ekonomi. Berdasarkan tujuan yang ingin dicapai, metode analisis data yang digunakan adalah data panel dengan pendekatan *Fixed Effect Model (FEM)*. Hasil estimasi penelitian menunjukkan bahwa belanja daerah, belanja pegawai, belanja modal, dan pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif dan signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia.¹⁶

Penelitian yang dilakukan oleh Siti Khuzaemah berbentuk skripsi dengan judul “Pengaruh *Pro Poor Budget* Terhadap IPM Studi Di Provinsi Banten tahun 2010-2012”. Tujuan dalam penelitian ini untuk mengetahui pengaruh Alokasi *Pro Poor Budget* secara simultan terhadap IPM. Dengan menggunakan metode penelitian uji Regresi berganda secara simultan atau secara bersama-sama terhadap variabel IPM. Sehingga mendapatkan kesimpulan bahwa adanya pengaruh alokasi *pro poor budget* terhadap IPM.

Dari ke empat penelitian terdahulu tersebut, penulis menemukan kesenjangan yang belum diteliti pada penelitian sebelumnya dan melanjutkan penelitian dari skripsi Siti Khuzaemah yaitu mengenai

¹⁶ Anugrah Priambodo, *Analisis Pengaruh Belanja Pemerintah Daerah Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Studi Pada Kabupaten/Kota Di Pulau Jawa Tahun 2007-2013*, ((Jurnal, Daring, Ekonomi dan Bisnis, Vol. 3 No. 2 Tahun 2016, h. 56).

pembahasan “Pengaruh Alokasi Pro Poor Budget terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Sebagai Variabel Moderasi” (Studi Kasus APBD Provinsi Banten), yang membedakan dengan penelitian terdahulu bisa dilihat dari rumusan masalah, metode penelitian, dan tahun penelitian serta adanya penambahan variabel yang peneliti lakukan.

C. Kerangka Pemikiran

Model penelitian yang menggambarkan suatu kerangka konseptual sebagai panduan sekaligus alur berfikir tentang pengaruh alokasi *pro poor budget* terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai variabel moderasi, yang dapat dilihat pada hubungan antar variabel. Laju pertumbuhan ekonomi daerah dipengaruhi secara positif dan signifikan oleh pembangunan manusia. Pada hakekatnya pembangunan adalah pembangunan manusia, sehingga perlu diprioritaskan alokasi belanja untuk keperluan ini dalam penyusunan anggaran.¹⁷

Kerangka penelitian ini menggambarkan Anggaran *pro poor* atau pro rakyat merupakan tindakan pengurus utamaan kemiskinan dalam kebijakan pembangunan yang menjadi komitmen global yakni MDGs dan Indonesia melalui RPJMN (2004 – 2009). Anggaran pro rakyat

¹⁷ Christy, F Andrea dan Priyo H Adi, *Hubungan antara Dana Alokasi Umum, Belanja Modal, dan Kualitas Pembangunan Manusia*, (Jurnal, Daring, Ekonomi Akuntansi, Vol. 7 No. 19, Tahun 2012, h. 25).

adalah kombinasi perspektif kemiskinan struktural (kelas), gender dan institusional.¹⁸

IPM sendiri merupakan indeks komposit yang dihitung sebagai rata-rata sederhana dari indeks harapan hidup, indeks pendidikan (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.

Nilai seluruh produksi dalam perekonomian diperoleh dengan menjumlahkan pendapatan seluruh faktor produksi yang digunakan dalam produksi, yaitu pendapatan dari sumber alam, tenaga kerja, modal yang ditawarkan dan keahlian kepemimpinan. Hubungan antara PAD dengan alokasi belanja untuk pendidikan dan kesehatan merupakan hubungan secara erat, karena PAD merupakan fungsi dari APBD. Dengan meningkatnya PAD maka akan menambah pengalokasian pemerintah daerah untuk membiayai program-program pembangunan. Selanjutnya akan mendorong peningkatan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat yang diharapkan akan dapat meningkatkan produktivitas manusia. Sebaliknya apabila PAD

¹⁸ Hardojo, Antonio Pradjasto dkk, *Mendahulukan Si Miskin*, (Yogyakarta: LKiS, 2008), h. 44.

menurun maka mengurangi pengalokasian pemerintah daerah untuk membiayai program-program pembangunan.¹⁹

Tinjauan dalam perspektif syariah tentang Pengaruh Alokasi *Pro poor Budget* terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dengan Pendapatan Daerah (PAD) sebagai variabel moderasi. Pemerintah dalam Islam mempunyai fungsi untuk merealisasikan segala kewajiban publik dalam mewujudkan *falah*. Pada dasarnya peran pemerintah dalam perekonomian Islam, memiliki dasar rasionalitas yang kokoh.²⁰ Pemerintah dalam menjalankan segala kebijakan yang ada, memerlukan anggaran untuk berbagai jenis belanja dan pembiayaan. Anggaran belanja dan pembiayaan pemerintah harus diatur agar seimbang dengan pendapatan daerah. Penyusunan anggaran yang efisien sangat penting karena keterkaitannya dengan berbagai sector perekonomian lainnya. Kontribusi pemerintah yang besar tidak hanya dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, tetapi juga dalam pengurangan penduduk miskin dan menciptakan stabilitas ekonomi, serta meningkatkan pendapatan perkapita.²¹

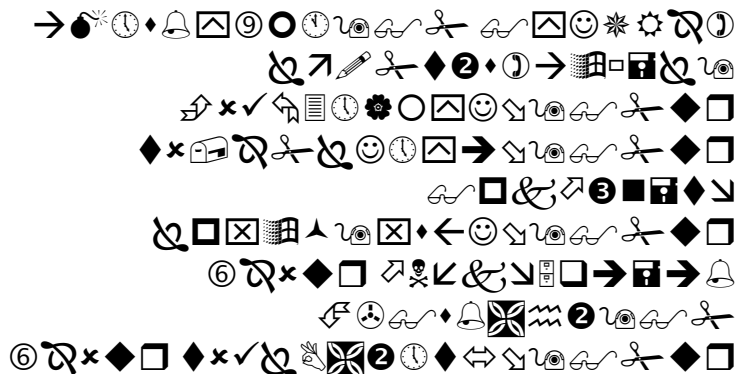
Secara konseptual, jenis pendapatan pemerintah maupun alokasi pemerintah dalam ekonomi konvensional maupun Islam hamper sama. Namun demikian, tujuan-tujuan yang ingin dicapai ekonomi Islam berbeda, mengingat prinsip-prinsip pengelolaan anggaran dalam Islam

¹⁹ Purbaya Budi Saniosa dkk, *Analisis Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhinya Dalam Upaya Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jurnal, Daring, Ekonomi Pembangunan, Vol. 2 No. 1 Tahun 2005, h. 9 – 18).

²⁰ Ujang Syahrul M, *Pengaruh Anggaran Pemerintah Bidang Kesehatan dan Pendidikan terhadap Pembangunan Manusia*, (Jurna, Daring, Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam, Vol. 5 No.7, Tahun 2007, h. 446-448).

²¹ Bank Dunia.go.id, (Diakses tanggal 22 Oktober Tahun 2016, Pukul 08:07 WIB).

selalu ditunjukkan untuk menciptakan keadilan, sehingga segala sesuatunya harus berdasarkan Al-Quran dan hadits. Sedangkan dalam ekonomi konvensional kebijakan anggaran hanya sebagai kebijakan fiskal untuk pencapaian tujuan ekonomi makro yang sifatnya material seperti pertumbuhan ekonomi dan menjaga inflasi. Dalam pandangan ekonomi Islam, pemerintah juga menggunakan teori Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/ Daerah (APBN/ D) untuk mengendalikan pengeluaran pemerintah, yang disesuaikan dengan jumlah pendapatannya. Sementara itu, penyesuaian dilakukan pada bagian pengeluaran dan bukan bagian pendapatan. Tujuan pokok pemerintah Islam dalam pengeluaran anggaran adalah memaksimalkan kesejahteraan jasmani dan rohani seluruh warga negaranya dengan tidak mengabaikan prinsip-prinsip keadilan. Kitab suci Al-Quran telah menetapkan perintah-perintah yang sangat jelas dan tepat mengenai kebijakan Negara tentang pendapatan dan pengeluaran negara. Misalnya, pendapatan pemerintah dari zakat, harus disalurkan sesuai dengan tuntutan Al-Quran untuk kaum miskin, membebaskan budak dan tawanan perang, membantu yang terjerat utang, *Fisabilillah* dan untuk para musafir, yang tercantum dalam Q.S. At Taubah ayat 60:



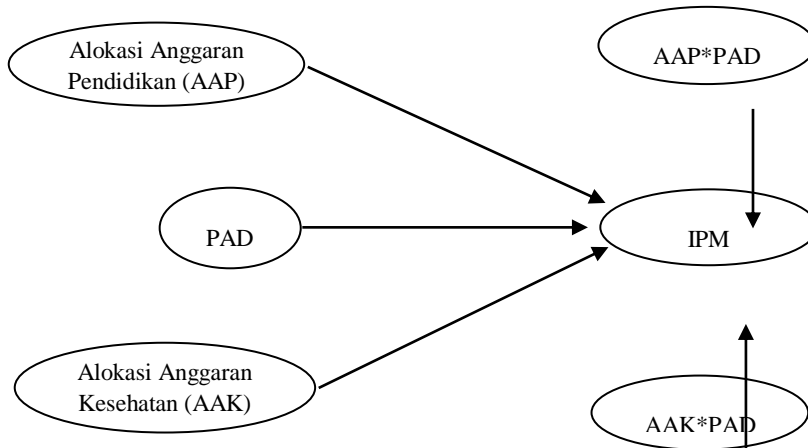


Artinya: *Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, Para mu'allaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah dan untuk mereka yuang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha mengetahui lagi Maha Bijaksana.*²²

Efisiensi dan efektifitas merupakan landasan pokok dalam kebijakan pengeluaran pemerintah. Dalam ajaran Islam hal tersebut dipadu oleh kaidah-kaidah umum yang berdasarkan Al-Quran dan hadits dalam memadu kebijakan pemerintah. Penyusunan anggaran yang efisien sangat penting karena keterkaitannya dengan berbagai sektor perekonomian lainnya. Kontribusinya yang besar tidak hanya mampu mendorong pertumbuhan ekonomi, tetapi juga dalam mengetaskan kemiskinan dan menciptakan stabilitas ekonomi serta peningkatan pendapatan perkapita. Selain itu, pengeluaran pemerintah terutama bidang kesejahteraan akan meningkatkan produktifitas penduduk sehingga bisa meningkatkan pembangunan manusia sehingga dapat mengurangi kemiskinan.

²² Departemen Agama RI, *Alquran dan Terjemahnya*, (Bandung, Diponegoro: 2005), h. 196.

Pada Gambar 2.1 berikut menunjukkan kerangka pemikiran teoritis sebagai panduan sekaligus alur berfikir tentang pengaruh alokasi *pro poor budget* terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai variabel moderasi.



Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran Penelitian

D. Pengajuan Hipotesis

1. Pengaruh Alokasi *Pro Poor Budget* (Pendidikan) terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

Menurut Solow pertumbuhan ekonomi selalu bersumber dari satu atau lebih dari tiga faktor kenaikan kuantitas dan kualitas tenaga kerja (melalui pertumbuhan jumlah penduduk dan perbaikan pendidikan), penambahan modal dan teknologi. Sedangkan salah satu alat untuk mengukur pembangunan kualitas dan kuantitas tenaga kerja adalah IPM.

Berdasarkan pembahasan di atas, diharapkan alokasi dana *pro poor budget* (pendidikan) memiliki pengaruh terhadap Indeks

Pembangunan Manusia (IPM). Dengan demikian, hipotesis penelitian ini ialah sebagai berikut :

H1. Alokasi dana *pro poor budget* (pendidikan) diduga memiliki pengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

2. Pengaruh Alokasi *Pro Poor Budget* (Kesehatan) terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

Indek Pembangunan Manusia merupakan suatu indeks komposit yang mencakup tiga bidang pembagian manusia yang dianggap sangat mendasar yaitu kesehatan yang diukur dari rata-rata usia harapan hidup, pengetahuan dan pendidikan yang diukur dari rata-rata lama sekolah dan angka melek huruf dan standar hidup layak (kesejahteraan).²³

Berdasarkan pembahasan di atas, diharapkan alokasi dana *pro poor budget* (kesehatan) memiliki pengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Dengan demikian, hipotesis penelitian ini ialah sebagai berikut :

H2. Alokasi dana *pro poor budget* (kesehatan) diduga memiliki pengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

3. Pengaruh Alokasi *Pro Poor Budget* (Pendidikan) terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Sebagai Variabel Moderasi

²³ Todaro, Michael, P. dan Stephen “*Pembangunan Ekonomi Di Dunia Ketiga*”,(Jakarta: Erlangga, 2003), h. 19.

Menurut Christy semakin banyak pendapatan yang dihasilkan oleh daerah, daerah akan mampu memenuhi dan membiayai keperluan yang diharapkan oleh masyarakat. Meningkatnya Pendapatan Asli Daerah memungkinkan adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat yang diukur dengan Indeks Pembangunan Manusia. Apabila pengalokasian dana tersebut tepat dan berjalan sesuai sasaran, seperti pengalokasian dana untuk pendidikan agar masyarakat menjadi cerdas dan terhindar dari kemiskinan. Dengan demikian, hipotesis penelitian ini yaitu sebagai berikut:

H3. Dengan dimoderasi oleh Pendapatan Asli Daerah diharapkan alokasi dana *pro poor budget* (pendidikan) memiliki pengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) .

4. Pengaruh Alokasi *Pro Poor Budget* (Kesehatan) terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Sebagai Variabel Moderasi

Menurut Christy semakin banyak pendapatan yang dihasilkan oleh daerah, daerah akan mampu memenuhi dan membiayai keperluan yang diharapkan oleh masyarakat. Meningkatnya Pendapatan Asli Daerah memungkinkan adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat yang diukur dengan Indeks Pembangunan Manusia. Apabila pengalokasian dana tersebut tepat dan berjalan sesuai sasaran, seperti pengalokasian dana untuk kesehatan agar masyarakat menjadi sehat dan terhindar penyakit yang berbahaya. Dengan demikian, hipotesis penelitian ini yaitu sebagai berikut:

H4. Dengan dimoderasi oleh Pendapatan Asli Daerah diharapkan alokasi dana *pro poor budget* (kesehatan) memiliki pengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) .