

## BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Konsep Kerangka Pendanaan (Public Expenditure Management)

Dalam bukunya berjudul *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, Allen Schick menerangkan 3 elemen utama dalam public expenditure management<sup>2</sup>. Ketiga elemen tersebut adalah *Agregat Fiscal Discipline* (Disiplin Fiskal Agregat), *Allocative Efficiency* (Efisiensi Alokasi) dan *Operational Efficiency* (Operasional Efisiensi). Ketiga elemen tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut;

#### a. *Aggregate Fiscal Discipline* (Disiplin Fiskal Agregat)

Elemen ini merupakan sebuah *guideline* dalam rangka mewujudkan anggaran yang berkesinambungan. Elemen ini berkepentingan untuk menentukan besaran pengeluaran pemerintah. Penerapan konsep *aggregate fiscal discipline* terkait dengan tahapan penyusunan kerangka ekonomi makro yang berkesinambungan dan sehat terhadap anggaran negara (Kerangka Kebijakan Fiskal Jangka Menengah/*Medium Term Fiscal Framework*). Kerangka makro ini harus dapat memadukan proyeksi yang bersifat “politis” yang menitik beratkan pada pertumbuhan ekonomi (ekspansif) dan proyeksi yang mempertimbangkan kesinambungan fiskal. Dalam menerapkan konsep *aggregate fiscal discipline* diperlukan *setting* institusi yang menitikberatkan pada peran *central agencies*. *Central agencies* berperan dalam menentukan sasaran fiskal. *Central agencies* harus dapat menyediakan perkiraan *resources envelope* agregat sehingga disiplin fiskal dapat direncanakan dengan baik melalui pertimbangan yang netral, menyeluruh dan lintas sektoral. Schick<sup>3</sup> menyebutkan bahwa aturan main untuk memastikan adanya kontrol terhadap pengeluaran fiskal agregat sebaiknya ditetapkan melalui proses pengambilan keputusan yang ter-sentralisasi atau *topdown*, dan harus dipatuhi oleh kementerian dan lembaga

<sup>2</sup> Allen Schick, *A Contemporary Approach to Expenditure Management*, Economic Development Institute of The world Bank, 1998

<sup>3</sup> Ibid 2 hal. 47

pemerintahan lainnya. *Central agencies* berwenang untuk menentukan besaran yang bersifat agregat. Detail pengeluaran dan penggunaan akan dilimpahkan kepada pengguna anggaran maupun ke dalam unit-unit lainnya yang bersifat operasional. Untuk itu kerjasama dan komitmen yang baik antar lembaga merupakan faktor penting dalam menentukan keberhasilan konsep ini. Konsep ini sebaiknya juga dapat disusun secara independen dari tekanan-tekanan sektoral maupun politis. Jika tidak bisa lepas dari tekanan-tekanan tersebut maka anggaran negara cenderung akan bersifat akomodatif.

#### **b) Allocative Efficiency (Efisiensi Alokasi)**

Elemen *allocative efficiency* lebih mengacu kepada kapasitas pemerintah untuk mendistribusikan sumber daya yang ada kepada program dan kegiatan yang lebih efektif dalam mencapai sasaran pembangunan nasional (*strategic objective*). Dalam pelaksanaannya, pemerintah dituntut untuk dapat melakukan prioritas terhadap anggaran guna mencapai sasaran pembangunan yang diwujudkan dengan mempertegas keterkaitan yang erat antara prioritas, program dan kegiatan pokok dengan penganggarannya. Penentuan prioritas memuat fokus dan kegiatan-kegiatan prioritas yang jelas dan terukur (serta dilengkapi dengan perhitungan biaya yang jelas) sehingga dapat lebih mencerminkan pemecahan masalah terhadap sasaran pembangunan nasional yang ditetapkan. Penerapan konsep *Allocative Efficiency* dilaksanakan melalui:

##### 1. *Unified Budget* (anggaran terpadu)

Konsep ini memperlihatkan keterpaduan (konsolidasi) antara anggaran operasional dengan anggaran investasi. Hal ini akan memberikan gambaran pelaksanaan efisiensi alokasi oleh satuan kerja/unit organisasi tertentu.

##### 2. *Forward Estimates*

Konsep ini memperhitungkan konsekuensi putusan terhadap anggaran pada tahun berikutnya dalam bentuk rolling plan. Penerapan *forward estimates* dalam perspektif jangka menengah menciptakan kepastian pendanaan bagi kementerian/lembaga. Kepastian tersebut memberikan kesempatan pada kementerian/lembaga dalam

merencanakan pengeluaran/belanja pada tahun-tahun berikutnya secara efisien sesuai dengan prinsip *allocative efficiency*.

### 3. *Performances Based Budgeting* (anggaran berbasis kinerja)

Konsep ini mempunyai prasyarat berupa fleksibilitas pada pengguna anggaran serta fokus terhadap *outcomes*.

a) Penganggaran berbasis kinerja menekankan pada pencapaian hasil dan keluaran dari program/kegiatan dengan meningkatkan efisiensi dan efektifitas dari penggunaan sumber daya yang terbatas.

b) Anggaran berbasis kinerja dalam konsep *allocative efficiency*

Konsep ini mengarah pada peningkatan efektivitas pengeluaran melalui alokasi sumber daya pada prioritas tertinggi agar hasil yang diharapkan dapat tercapai.

Berkaitan dengan 3 (tiga) poin di atas, dalam rangka penerapan konsep *allocative efficiency* dalam sistem perencanaan dan penganggaran, ada beberapa hal yang harus dipenuhi terlebih dahulu yaitu :

1. Adanya kerangka sasaran jangka menengah (terkait disiplin fiskal).
2. Adanya prioritas yang terdesain dengan baik dalam mencapai sasaran pembangunan baik yang bersifat nasional maupun sektoral.
3. Adanya kewenangan pengeluaran, perubahan maupun penghematan alokasi pada pengguna anggaran.
4. Pemerintah mendorong realokasi untuk meningkatkan efektivitas program. Pengguna anggaran berkewajiban untuk mengevaluasi kegiatan dan melaporkan kinerja dan *outcome* yang dihasilkan.
5. Adanya *cabinet review* yang memfokuskan pada perubahan kebijakan yang ada atau kebijakan baru.

Pada tahap pelaksanaan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (MTEF), konsep *allocative efficiency* diterapkan pada saat *spending ministry* merencanakan kegiatannya (proposal kegiatan) setelah menerima pagu dari *central agencies*, dengan kewenangan penyusunan kegiatan dilakukan sepenuhnya oleh *spending ministry*. Proposal tersebut harus mencakup penjelasan masing-masing kebijakan yang

direncanakan, perubahan kebijakan yang dilakukan, keputusan alokasi yang signifikan, sasaran baru dengan mengacu kepada prioritas nasional saat itu. Proposal tersebut, sebaiknya juga telah didahului oleh *review* yang dilakukan oleh *spending ministry* terhadap program dan kegiatan berjalan. *Review* bertujuan untuk melihat efisiensi dan efektivitas masing-masing kegiatan sehingga dapat dipertimbangkan dalam usulan alokasi. *Review* ini diharapkan juga dapat menghasilkan sasaran, kegiatan, indikator kinerja dan kebutuhan alokasinya.

Proses *hearing* atas proposal yang dilakukan oleh *central agencies* bersama *spending ministry* pengusul juga dapat digunakan sebagai forum untuk mengimplementasikan prinsip *allocative efficiency* sehingga keterkaitan antara perencanaan dan penganggaran menjadi lebih kuat.

Selain itu, konsep *allocative efficiency* dapat diwujudkan dengan adanya kapasitas untuk melakukan realokasi anggaran. Realokasi tersebut dapat digunakan untuk mempertajam alokasi pada prioritas serta merencanakan efisiensi suatu kegiatan. Realokasi dapat dilakukan dengan dua pendekatan yaitu dilakukan secara terpusat atau diserahkan pada masing-masing pengguna anggaran. Jika dilakukan secara terpusat, maka keuntungan yang didapat yaitu :

1. Realokasi yang bersifat lintas sektoral.
2. Pertimbangan secara nasional terhadap prioritas dan sasaran pembangunan.
3. Kriteria untuk memiliki kegiatan yang direalokasi dapat diterapkan misalnya, kriteria tingkat penyerapan. Hal ini akan mempermudah proses realokasi di berbagai kegiatan.
4. Mempermudah pelaksanaan disiplin fiskal.
5. Adanya kecenderungan pengguna anggaran enggan melakukan realokasi.
6. Mendorong langkah pengguna anggaran untuk lebih mengefisienkan anggarannya.

Adapun kondisi penerapan konsep *allocative efficiency* (efisiensi alokasi) dalam konteks perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja dan berjangka menengah dibagi menjadi 3 tahapan penerapan yaitu :

1. *Presentational*, yang diarahkan untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja dengan cara pencantuman *performance targets* dan/atau *performance results*. Meskipun belum ada keterkaitan antara kinerja dan alokasi anggaran, langkah ini sudah akan membuat kementerian/lembaga lebih *concern* terhadap proposal anggaran yang diajukan.
2. *Performance informed budgeting*, yang diarahkan untuk memperkuat perencanaan dan/atau akuntabilitas kinerja. Pada tahap ini terdapat sedikit keterkaitan (*loose/indirect link*) antara kinerja dan alokasi anggaran.
3. *Direct/ formula performance budgeting*, yang ditujukan untuk alokasi anggaran dan akuntabilitas kinerja. Fokus terletak pada *performance results* sehingga sudah terdapat *tight/direct link* antara kinerja dan alokasi anggaran. Pada penerapan tahap ini, setelah terpenuhinya *direct link* antara kinerja dan alokasi anggaran maka dilakukan *monitoring* dan evaluasi pada *results* kinerja dan realisasi anggaran.

### c) Operational Efficiency (Operasional Efisiensi)

Konsep *operational efficiency* menekankan pada efisiensi dari sumber daya yang digunakan oleh pengguna anggaran dibandingkan dengan *output* yang dihasilkan oleh pengguna anggaran tersebut. Penerapan konsep tersebut melalui pelaksanaan kegiatan (*service delivery*) dengan biaya yang sehemat mungkin (mengupayakan *unit cost* yang minimal), namun tetap dapat mencapai sasaran yang telah ditetapkan.

Pada tahap pelaksanaan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (MTEF), konsep ini diterapkan ketika *spending ministry* menyusun proposal alokasi mereka. Mereka diberi kewenangan untuk menyusun usulan mereka didalam pagu alokasi yang diberikan oleh *central agencies*.

Dengan kewenangan menyusun alokasi didalam pagu anggaran serta adanya kepastian pendanaan, maka *spending ministry* dapat menerapkan aspek efisiensi sebagai pertimbangan memilih kegiatan untuk mencapai sasaran pembangunan yang ditetapkan. Aspek efisiensi kegiatan akan semakin kuat saat prinsip anggaran berbasis

kinerja telah berjalan, dimana indikator kinerja kegiatan dapat digunakan sebagai alat evaluasi untuk menunjukkan tingkat efisiensi pelaksanaan kegiatan tersebut. *Hearing* yang dilakukan oleh *central agencies* bersama *spending ministry* sebagai pengusul kegiatan dapat dijadikan wadah untuk mengusulkan penerapan efisiensi dalam pelaksanaan kegiatan.

Dalam konsep *operational efficiency*, konteks Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah diarahkan pada meningkatkan efisiensi pengeluaran melalui satuan biaya *outcomes* terendah sehingga secara tidak langsung akan mewujudkan aspek produktivitas dalam pelaksanaan kegiatan. Secara garis besar terdapat tiga tahapan didalam penerapan konsep *operational efficiency*, yaitu dalam proses pemberian kewenangan kepada *spending ministry* untuk menyusun alokasi pendanaannya:

1. Kontrol eksternal, merupakan sistem dimana kontrol terhadap penggunaan anggaran sepenuhnya dilakukan oleh badan diluar pengguna anggaran.
2. Kontrol internal, merupakan tranformasi dari sistem kontrol eksternal. Dalam sistem ini, kewenangan mulai diberikan kepada pengguna anggaran.
3. Akuntabilitas manajemen (*management accountability*), menitikberatkan pada kontrol terhadap *output*. Dalam sistem ini manajer pengguna anggaran memperoleh kewenangan penuh/ fleksibilitas dalam merencanakan dan mengelola anggaran mereka. Hubungan Fleksibilitas Kewenangan Anggaran dan Akuntabilitas dalam Konsep Efisiensi Operasional (*Operational Efficiency*) dapat digambarkan dalam tabel berikut;

Tabel 1. Fleksibilitas Kewenangan Anggaran dan Akuntabilitas dalam Konsep Efisiensi Operasional (*Operational Efficiency*)

| <b>Type of Kontrol</b> | <b>Pelaksana Kewenangan</b> | <b>Apa yang dikontrol</b>   | <b>Mode Akuntabilitas</b>                                    |
|------------------------|-----------------------------|---|--|
| Kontrol Eksternal      | Central Agencies            | Kontrol dilakukan terhadap <i>inputs</i> (lebih spesifik pada item pengeluaran) | Kesesuaian dengan aturan penganggaran dan aturan pemerintah. |

|                          |                       |  |  |
|--------------------------|-----------------------|--|--|
|                          |                       |  | <i>Preaudit of transactions.</i>   |
| Kontrol Internal         | Spending Departements | Kontrol pada <i>input</i> lebih pada jenis kelompok pengeluarannya ( <i>classes of expenditure</i> ) | Sistem yang diterapkan di Kementerian/ Lembaga sesuai dengan standar pemerintah.<br><i>Post audits of transactions</i> |
| Akuntabilitas Manajerial | Spending Managers     | Kontrol pada <i>outputs</i> dan total biaya operasional ( <i>running cost</i> )                      | Akuntabilitas pada output.<br>Ex ante; spesifikasi output.<br>Ex post; audit dari results                              |

Sumber : Allen Shick, A Contemporary Approach of Public expenditure Management, Economic Development Institute of The World Bank, 1998, hal.115

## 2.2 Definisi anggaran

Ada beberapa versi yang menjelaskan definisi anggaran. Perbedaan tersebut terletak pada sisi pandang atau aspek yang berbeda. Berikut beberapa definisi anggaran negara, Due dan Baswir mendefinisikan anggaran negara sebagai suatu perkiraan penerimaan dan pengeluaran dalam suatu periode di masa datang; Abedin mendefinisikan anggaran negara merupakan alat pemerintah yang digunakan untuk perencanaan penggunaan uang dalam rangka pelayanan program; Samuel mendefinisikan anggaran negara merupakan kombinasi perencanaan publik dan pajak untuk saat mendatang<sup>4</sup>. Sedangkan menurut Suparmoko, anggaran adalah suatu daftar

<sup>4</sup> Bustanul Arifin dan Abdul Sahid. *Panduan Analisis Anggaran*, Jakarta: FITRA, 2001, hal.1

pernyataan yang terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu, yang biasa adalah satu tahun<sup>5</sup>.

Hakikat anggaran negara adalah dari mana anggaran itu didapat dan untuk apa anggaran tersebut.

Dari beberapa pengertian dari ahli maupun undang-undang ada pengertian yang disepakati secara umum bahwa: “Anggaran Negara merupakan rencana keuangan pemerintah dalam suatu waktu tertentu, biasanya dalam satu tahun mendatang, yang satu pihak memuat jumlah pengeluaran setinggi-tingginya untuk membiayai tugas-tugas negara di segala bidang, dan di lain pihak memuat jumlah penerimaan negara yang diperkirakan dapat menutup pengeluaran tersebut dalam periode yang sama”<sup>6</sup>. Dari definisi diatas dapat dijelaskan pengertian lebih lanjut sebagai berikut:

1. Anggaran merupakan pernyataan mengenai pernyataan mengenai estimasi kinerja pemerintah yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial (rupiah),
2. Penyusunan anggaran negara adalah suatu proses politik, penganggaran merupakan proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran dengan tahap yang sangat rumit dan mengandung nuansa politik yang sangat kental karena memerlukan pembahasan dan pengesahan dari wakil rakyat di parlemen yang terdiri dari berbagai utusan partai politik.
3. Berbeda dengan anggaran pada sektor swasta dimana anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, sebaliknya anggaran negara justru harus dikonfirmasi kepada publik untuk diberi masukan dan kritik.
4. Anggaran negara merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Proses penganggaran dimulai ketika perencanaan strategik dan perumusan strategi telah

<sup>5</sup> Dr. M. Suparmoko, M.A, *Keuangan Negara: dalam Teori dan Praktek*, edisi keempat, Yogyakarta; BPFE, 1990, hal 49.

<sup>6</sup> Bustanul Arifin dan Abdul Sahid. *Panduan Analisis Anggaran*, Jakarta: FITRA, 2001,

diselesaikan. Jadi anggaran negara merupakan artikulasi dari perumusan strategi dan perencanaan strategik yang telah dibuat.

5. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat mengagalkan perencanaan yang sudah disusun.

Di sisi lain, penganggaran merupakan bagian dari perencanaan. Atau lebih tepat bahwa penganggaran merupakan salah satu fase dalam perencanaan (fase 4)<sup>7</sup>.

Namun demikian, penganggaran juga mempunyai sifat dan dinamika tersendiri. Sehingga secara umum, penganggaran dapat dibedakan atas jenis penganggaran; penganggaran secara substantif dan penganggaran secara prosedural. Secara substantif penganggaran merupakan proses mengalokasikan/ memutuskan alokasi sumber daya untuk kegiatan prioritas. Dalam siklus anggaran, sifat merencanakan kemudian muncul sebagai bagian dari menyusun prioritas. Menurut Vivek Ramkumar (2009) bahwa anggaran adalah rencana belanja dan pendapatan negara yang diharapkan dan mencerminkan prioritas kebijakan untuk tahun berikutnya<sup>8</sup>. Atas pengertian bahwa penganggaran secara substantif mengandung makna bahwa unsur kebutuhan dan sumber daya diarahkan untuk kegiatan dan prioritas. Kegiatan dipahami sebagai “segala tindakan merumuskan kewajiban dan larangan (regulasi) bagi publik, serta pengadaan barang dan jasa (provisi) yang dibutuhkan publik”. Kebutuhan publik dapat dibedakan atas empat jenis kebutuhan yakni: barang, jasa, larangan dan kewajiban. Jadi kegiatan merupakan segala upaya untuk memenuhi kebutuhan publik. Perumusan kewajiban dan larangan bagi publik disebut juga

<sup>7</sup> Dedi Haryadi dkk, *Perencanaan dan Penganggaran Partisipatif untuk Good Governance*, FPPM; Bandung, 2006. disebutkan bahwa secara prosedural, perencanaan diartikan sebagai suatu proses siklikal yang meliputi kegiatan: (1) merumuskan tujuan; (2) mengidentifikasi kebutuhan dan sumber daya; (3) merumuskan kegiatan; (4) memutuskan alokasi sumber daya untuk kegiatan prioritas; (5) melaksanakan kegiatan; (6) monitoring; dan (7) evaluasi.

<sup>8</sup> Vivek Ramkumar, *Our Money Our Responsibility*, The International Budget Project; 2009. diterjemahkan menjadi *Uang Kami, Tanggung Jawab Kami*, Pattiro-TAF; 2009. Ditambahkan bahwa siklus anggaran biasanya terdiri dari empat tahap; tahap penyusunan pada saat eksekutif menyusun rencana anggaran; tahap penetapan/ pengesahan pada saat anggota legislative membahas/ berdebat, mengubah dan menyetujui rencana anggaran; tahap pelaksanaan, ketika pemerintah menjalankan kebijakan-kebijakan dalam anggaran, dan tahap audit dan penilaian legislative, ketika lembaga audit nasional dan legislator (anggota DPR) menjelaskan dan menilai realisasi belanja menurut anggaran tersebut.

sebagai kegiatan perumusan regulasi, dan produk dari perumusan regulasi tersebut adalah peraturan perundang-undangan. Dalam pelaksanaan regulasi terkait anggaran dan provisi (pengadaan barang dan jasa) seringkali menghadapi kendala keterbatasan sumber daya yang tidak semua dapat dipenuhi pada sekali waktu. Sehingga pelaksanaan regulasi dan provisi dengan prioritas tertinggillah yang akan mendapatkan alokasi sumber daya. Penentuan prioritas tertinggi dalam pemenuhan kebutuhan publik adalah prioritas yang memenuhi kriteria, diantara beberapa kriteria yang biasa digunakan:

- (1) merupakan hajat hidup orang banyak;
- (2) jika dibiarkan akan mempunyai dampak/akibat yang membahayakan publik;
- (3) jika dipenuhi maka mempunyai dampak positif bagi pemenuhan kebutuhan yang lain; dan
- (4) pemenuhan kebutuhan tersebut relevan dengan tujuan pembangunan<sup>9</sup>.

Sehingga berkaitan dengan proses penentuan prioritas, perencana kegiatan harus menyusun alat ukur atau indikator bahwa suatu kebutuhan adalah kebutuhan prioritas. Karena adanya alat ukur atau indikator akan menghasilkan keputusan akan pengalokasian sumber daya yang lebih baik, terencana dan mempunyai manfaat yang besar. Seringkali ketika tidak ada indikator, perencana dan pelaksana sama-sama punya kebutuhan bahkan keinginan yang berbeda. Pendefinisian kebutuhanpun akan berbeda, apalagi untuk kebutuhan alokasi sumber daya yang bersifat jasa seperti pelatihan, seminar, peningkatan pemahaman, pembelajaran dan seterusnya akan menghasilkan daftar kebutuhan yang kadang tercampur dengan keinginan. Sehingga sedari awal ketika belum ada penyepakatan indikator maka proses penganggaran tidak akan menghasilkan hasil maupun keluaran yang baik.

Selain secara substansi, penganggaran juga dijelaskan secara prosedural. Penganggaran yang bersifat prosedural adalah proses siklikal yang terdiri dari kegiatan<sup>10</sup>: (1) mengidentifikasi sumber daya potensial; (2) mengoleksi sumber daya

<sup>9</sup> Ibid 12, Hal.17

<sup>10</sup> Dedy Haryadi dkk, 2006, *Perencanaan dan Penganggaran Partisipatif untuk Good Governance*, Bandung: FPPM

tersebut; (3) mengalokasikan sumber daya pada kegiatan prioritas; (4) pelaksanaan; (5) monitoring; dan (6) evaluasi. Dalam prakteknya terdapat empat tipe praktek penganggaran mengikuti empat paradigma perencanaan. *Pertama*, prosedur penganggaran yang menekankan pada peran pemerintah dalam melakukan proses siklikal dari awal sampai akhir melalui suatu mekanisme kenegaraan. Masyarakat hanya mengikuti ketentuan yang dihasilkan oleh proses di pemerintahan. Dalam tipe ini, sumber daya diatur sebagai sumber daya milik negara yang diidentifikasi, koleksi, dan distribusinya ditetapkan oleh pemerintah. *Kedua*, prosedur penganggaran yang menekankan pada peran masyarakat melalui mekanisme kesepakatan sosial dan mekanisme pasar. Pemerintah menjadi pihak yang mengawasi agar sistem sosial dan pasar berjalan dengan baik. Dalam tipe ini, sumber daya diatur dengan sumber daya yang berada di pasar bebas sehingga dapat diperoleh siapapun dengan kompetisi sempurna. Dengan demikian proses siklikal penganggaran menjadi proses kompetitif di arena pasar. *Ketiga*, prosedur penganggaran yang menekankan pada peran para ahli pengelolaan sumber daya sebagai klien pemerintah dan masyarakat. Mereka merumuskan cara terbaik untuk memperoleh sumber daya bagi pembangunan. Baik melalui mekanisme kompetisi sempurna di pasar maupun melalui mekanisme kenegaraan. *Keempat*, prosedur penganggaran yang menekankan pada peran para aktivis sosial sebagai pengorganisir masyarakat dan pengontrol pemerintah. Mereka merumuskan sumber daya yang dapat dikumpulkan oleh komunitas atau segmen publik tertentu dan membantu masyarakat di tingkat tertentu untuk mengoleksi dan mengalokasikannya secara swadaya. Sementara di sisi lain, mereka mempengaruhi dan mengontrol penganggaran yang dilakukan oleh pemerintah untuk urusan publik yang lebih luas. Peran ini seringkali dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang mempunyai masyarakat dampingan dan melakukan kerja-kerja advokasi terhadap kebijakan dan anggaran. Prosedur yang dijalankan, selain menggunakan prosedur resmi melalui mekanisme perencanaan dan penganggaran formal dalam setiap tahap dan siklus penganggaran tetapi adakalanya melalui jalur-jalur politik baik melalui anggota dewan dan jalur birokrasi lainnya baik struktural dalam fungsional yang mempunyai kedekatan emosional terhadap masyarakat dampingan. Hal ini

menjadikan arah advokasi kebijakan dan penganggaran menjadi jauh lebih bervariasi dengan tetap mengacu pada fokus kepentingan masyarakat.

### 2.3 Tujuan dan Fungsi Anggaran

Menurut Brian Binder (1982) bahwa tujuan utama pengelolaan keuangan pemerintah daerah dapat diringkas menjadi: (1) tanggung jawab; (2) memenuhi kewajiban keuangan; (3) kejujuran; (4) hasil guna dan daya guna; dan (5) pengendalian. Pengertian Ketanggungjawaban (*accountability*): pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan tugas keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan yang sah. Lembaga atau orang yang sah itu termasuk pemerintah pusat; dewan perwakilan rakyat daerah; kepala daerah; dan masyarakat umum. Hal ini berarti bahwa pengelolaan keuangan harus sesuai dengan peraturan perundangan yang melatarbelakanginya. Disamping itu juga harus mampu dipertanggungjawabkan kepada masyarakat yang berkontribusi aktif dalam membayar pajak yang dikelola oleh pemerintah. Sedangkan memenuhi kewajiban keuangan; keuangan daerah harus ditata sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua ikatan keuangan, jangka pendek dan jangka panjang. Kejujuran: urusan keuangan harus diserahkan pada pegawai yang jujur, dan kesempatan untuk berbuat curang diperkecil. Hasil guna (*effectiveness*) dan daya guna (*efficiency*) kegiatan daerah; tata cara mengurus keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan program dapat direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemerintah daerah dengan biaya serendah-rendahnya dan dalam waktu secepat-cepatnya. Sedangkan pengendalian adalah bahwa petugas keuangan pemerintah daerah, dewan perwakilan rakyat daerah, dan petugas pengawas harus melakukan pengendalian agar semua tujuan tersebut di atas tercapai; mereka harus mengusahakan agar selalu mendapat informasi yang diperlukan untuk memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran dan untuk membandingkan penerimaan dan pengeluaran dengan rencana dan sasaran.

Penganggaran sendiri memiliki tiga tujuan utama yang saling terkait yaitu stabilitas fiskal makro, alokasi sumber daya sesuai prioritas, dan pemanfaatan anggaran secara efektif dan efisien. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi, stabilitas ekonomi, dan pemerataan pendapatan. Anggaran negara juga berfungsi sebagai alat perencanaan dan pengawasan aktivitas pemerintahan.

Sementara menurut Mardiasmo<sup>11</sup> anggaran berfungsi sebagai: 1. Anggaran sebagai alat perencanaan (*planning tool*) bahwa anggaran merupakan alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut. 2. Anggaran sebagai alat pengendalian (*control tool*), Sebagai alat pengendalian, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggung jawabkan kepada publik. Tanpa anggaran, pemerintah tidak dapat mengendalikan pemborosan akan pengeluaran. Begitupun eksekutif atau pemerintah juga dapat dikendalikan melalui anggaran. 3. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal (*fiscal tool*), Sebagai alat kebijakan fiskal, pemerintah menggunakan anggaran untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Melalui anggaran publik dapat diketahui arah kebijakan pemerintah, sehingga dapat dilakukan diprediksi dan estimasi ekonomi yang diperlukan. Anggaran dapat digunakan untuk mendorong, memfasilitasi dan mengkoordinasi kegiatan ekonomi masyarakat sehingga mempercepat pertumbuhan ekonomi. 4. Anggaran sebagai alat politik (*political tool*), Anggaran dapat dipergunakan untuk memutuskan prioritas dan kebutuhan keuangan atas prioritas tersebut. Pada sektor publik, anggaran adalah dokumen politik yang berisi bentuk komitmen pemerintah dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Bukan hanya masalah teknis tetapi juga masalah politik. Sehingga dalam pembuatan anggaran publik juga membutuhkan *political skill, coalition building, negotiation skills*, dan pemahaman akan prinsip manajemen

---

<sup>11</sup> Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Penerbit Andi, 2002.

keuangan publik. Seorang kepala pemerintahan pada pengambilan keputusan anggaran pada hakikatnya adalah hampir sama dengan manajer publik yang secara sadar berisiko atas kepemimpinannya apakah akan meningkatkan kredibilitasnya atau malah menjatuhkan kepemimpinannya.

5. Anggaran alat koordinasi dan komunikasi (*Coordination and Communication Tool*), Setiap unit dan satuan kerja yang ada dalam pemerintahan dalam proses penyusunan dan perencanaan terlibat aktif dalam koordinasi antar bagian dalam pemerintahan. Anggaran yang baik akan mendeteksi inkonsistensi suatu unit atau satuan kerja dalam pencapaian tujuan lembaga atau pemerintahan. Disamping itu, anggaran juga menjadi alat komunikasi antar satuan atau unit kerja dalam lingkungan pemerintah. Anggaran juga harus dikomunikasikan kepada bagian organisasi lain untuk dilaksanakan.

6. Anggaran sebagai alat penilaian kerja (*Performance Measurement Tool*), Anggaran merupakan wujud komitmen dari eksekutif (*budget holder*) kepada (legislatif) pemberi wewenang. Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan kinerja pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran yang telah ditetapkan. Anggaran alat efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja.

7. Anggaran sebagai alat motivasi (*Motivation Tool*), Anggaran dapat dipergunakan untuk memotivasi para pimpinan instansi/ manajer dan pegawai/ karyawannya untuk bekerja secara efektif, efisien dan ekonomis dalam pencapaian target serta tujuan lembaga/ organisasi. Agar dapat memotivasi pegawai anggaran hendaknya bersifat *challenging but attainable* atau *demanding but achievable*. Maksudnya target anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak mudah dipenuhi, namun juga jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah untuk dicapai.

8. Anggaran menciptakan ruang publik (*Public Sphere*), Anggaran tidak boleh hanya untuk kepentingan pemerintah dan DPR/D serta kelompok tertentu semata. Tetapi harus terbuka ruang untuk menciptakan keterlibatan oleh semua unsur dalam masyarakat. Karena mereka adalah kontributor utama anggaran. Anggaran yang baik membuka ruang bagi semua kepentingan dan kelompok masyarakat untuk terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam proses perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasannya.

## 2.4 Pola Alokasi Anggaran

Pola alokasi tidak terlepas dari struktur anggaran yang digunakan sesuai dengan peraturan pedoman pengelolaan keuangan daerah tahun yang bersangkutan. Pasca desentralisasi khususnya tahun 2006 dan tahun 2007 terjadi perubahan struktur APBD. Struktur ini berkaitan dengan Kepmendagri No.29 tahun 2002 yang berlaku termasuk untuk tahun 2005 dan 2006 sedangkan untuk tahun 2007 dan 2008 menggunakan permendagri 13 tahun 2006. Perubahan pola alokasi pada struktur ini dapat digambarkan sebagai berikut :

Tabel 2. Perubahan Pola Alokasi Struktur Anggaran

| No         | Kepmendagri No.29 Tahun 2002 | Permendagri No.13 Tahun 2006 | Keterangan    |
|------------|------------------------------|------------------------------|---------------|
| <b>I</b>   | <b>PENDAPATAN</b>            | <b>PENDAPATAN</b>            | Tidak berubah |
| <b>II</b>  | <b>BELANJA</b>               | <b>BELANJA</b>               |               |
|            | - Aparatur                   | - Tidak Langsung             | Berubah       |
|            | - Publik                     | - Langsung                   | Berubah       |
| <b>III</b> | <b>PEMBIAYAAN</b>            | <b>PEMBIAYAAN</b>            |               |
|            | - Penerimaan                 | - Penerimaan                 | Tidak berubah |
|            | - Pengeluaran                | - Pengeluaran                | Tidak berubah |

Sumber; Kepmendagri No.29/2002 dan Permendagri 13/2006 yang diolah.

Lebih lanjut dengan adanya perubahan pola alokasi struktur penganggaran tersebut, maka struktur ini diharapkan mampu mempermudah pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan prinsip-prinsip anggaran daerah. Karena anggaran daerah pada hakikatnya merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab<sup>12</sup>.

Sedangkan perbedaan Struktur Lama (Kepmendagri No.29 Tahun 2002) dan Struktur Baru (Permendagri No.13 Tahun 2006) dapat dijelaskan sebagai berikut:

Tabel 3. Perubahan Nomenklatur Struktur Lama (Kepmendagri No.29 Tahun 2002) dan Struktur Baru (Permendagri No.13 Tahun 2006)

<sup>12</sup> Kunarjo, Anggaran Negara dalam Era Otonomi Daerah, Institute for SME Empowerment, Jakarta; 2003, hal 159

| No | Nomenklatur  | Struktur lama   | Struktur baru | Keterangan   |
|----|--|---|---------------|--|
| 1  | Belanja Aparatur Daerah dan Belanja Pelayanan Publik | Ada   | Tidak Ada     | kategorisasi yang digunakan dalam struktur baru adalah belanja tidak langsung dan belanja langsung (lihat poin 2)  |
| 2  | Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung          | Tidak ada   | Ada           | Belanja tidak langsung : belanja yang tidak terkait langsung dengan pelaksanaan program. Belanja langsung : belanja yang terkait langsung dengan pelaksanaan program.  |
| 3  | Belanja subsidi                                      | Tidak ada   | Ada           | Belanja subsidi adalah bantuan biaya produksi kepada perusahaan/lembaga tertentu (misal : perusahaan daerah) agar harga jual produksi/jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat banyak.  |
| 3  | Belanja Hibah  | Tidak ada   | Ada           | Belanja hibah adalah pemberian hibah dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa kepada :<br>- pemerintah atau pemerintah daerah lainnya (<br>- kelompok masyarakat/ perorangan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya.                           |
| 4  | Belanja bantuan sosial                               | Tidak ada (Istilah yang digunakan adalah belanja bagi hasil dan bantuan keuangan) | Ada           | Belanja bantuan sosial adalah pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.<br>Catatan: bantuan untuk partai politik termasuk dalam kategori belanja bantuan sosial ini |
| 5  | Belanja tidak terduga                                | Tidak ada (istilah yang digunakan adalah belanja tidak terduga)                   | Ada           | Belanja tidak terduga adalah belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya   |

Dari perubahan struktur tersebut, perubahan belanja pada belanja langsung dan tidak langsung dari sebelumnya belanja aparatur dan publik turut mewarnai program-program yang berkenaan dengan pembangunan di suatu daerah. Proporsi belanja tersebut dapat diartikan sebagai keseriusan pemerintah daerah dalam

melakukan fungsi-fungsi pemerintahan, fungsi pelayanan akan kebutuhan masyarakat serta upaya mencapai kesejahteraan masyarakat. Perubahan pola alokasi tersebut juga berimbas pada pola alokasi program-program penanggulangan kemiskinan yang ada di daerah dan bagaimana suatu daerah berperan aktif dalam melakukan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan baik. Berkaitan dengan otonomi daerah dan penerapan desentralisasi, James Manor mengemukakan beberapa hal yang diharapkan tercapai melalui desentralisasi sebagai berikut; menanggulangi kemiskinan yang timbul karena adanya kesenjangan antar daerah, membantu kelompok masyarakat yang hidup dipedesaan, memudahkan masalah-masalah pemungutan pajak, mengurangi pengeluaran pemerintah secara umum, memobilisasi sumber-sumber daerah, mengurangi tugas-tugas pemerintah pusat yang sudah terlalu banyak, mengenalkan perencanaan dari bawah dan mengenalkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan<sup>13</sup>.

## 2.5 Konsep Kemiskinan

Secara istilah, kemiskinan adalah suatu keadaan dimana seseorang atau sekelompok orang tidak mampu mencukupi kebutuhan dan tingkat kemakmuran ekonomi yang dianggap sebagai kebutuhan atau standar minimal tertentu. Tetapi kemudian kemiskinan berkembang menjadi konsep yang abstrak yang dapat berkembang tergantung dari pengalaman, perspektif, sudut pandang dan ideologi yang dianut (Darwin, 2005). Bila semula kemiskinan ditekankan pada kurangnya kepemilikan dan penguasaan akan materi atau ketidakcukupan pendekatan untuk memenuhi kebutuhan dasar, maka kemudian kemiskinan telah mengalami perluasan arti dengan menyentuh posisi individu dalam proses perubahan dan hubungan sosial ekonomi, budaya dan politik.

Untuk merumuskan definisi kemiskinan dari sejumlah pandangan dan pendekatan memang tidak mudah, karena formulasi dari para ahli dan penelitian dipengaruhi oleh fokus kajian dan tujuan masing-masing. Maxwell (2007)

<sup>13</sup> James Manor, *The political Economy of Democratic Decentralization*, Washington DC, World Bank, 1999. hal 106-115, dinyatakan dan dikutip dalam buku *Anggaran Negara dalam Era Otonomi Daerah*, Kunarjo, Institute for SME Empowerment, Jakarta; 2003, hal 155

menyatakan istilah kemiskinan untuk menggambarkan keterbatasan pendapatan dan konsumsi, keterbelakangan derajat dan martabat manusia, ketersingkirkan sosial, keadaan yang menderita karena sakit, kurangnya kemampuan dan ketidakberfungsian fisik untuk bekerja, kerentanan (dalam menghadapi perubahan politik dan ekonomi), tidanya keberlanjutan sumber kehidupan, tidak terpenuhinya kebutuhan dasar, dan adanya perampasan relatif (*relative deprivation*). Poli (1993) menggambarkan kemiskinan sebagai keadaan; ketidakterjaminan pendapatan, kurangnya kualitas kebutuhan dasar, rendahnya kualitas perumahan dan aset-aset produktif; ketidakmampuan memelihara kesehatan yang baik, ketergantungan dan ketiadaan bantuan, adanya perilaku antisosial (*anti-social behavior*), kurangnya dukungan jaringan untuk mendapatkan kehidupan yang baik, kurangnya infrastruktur dan keterpencilan, serta ketidakmampuan dan keterpisahan.

Menurut Sallatang (1986) bahwa kemiskinan adalah ketidakcukupan penerimaan pendapatan dan kepemilikan kekayaan materi, tanpa mengabaikan standar atau ukuran-ukuran fisiologi, psikologi dan sosial. Sedangkan menurut Esmara (1986) mengartikan kemiskinan ekonomi sebagai keterbatasan sumber-sumber ekonomi untuk mempertahankan kehidupan yang layak. Sementara menurut Basri (1995) bahwa kemiskinan pada dasarnya mengacu pada keadaan serba kekurangan dalam pemenuhan sejumlah kebutuhan, seperti sandang, pangan, papan, pekerjaan, pendidikan, pengetahuan, dan lain sebagainya.

Sedangkan pengertian Kemiskinan (*Wikipedia Indonesia*) adalah keadaan dimana terjadi kekurangan hal-hal yang biasa untuk dipunyai seperti makanan , pakaian , tempat berlindung dan air minum, hal-hal ini berhubungan erat dengan kualitas hidup. Kemiskinan kadang juga berarti tidak adanya akses terhadap pendidikan dan pekerjaan yang mampu mengatasi masalah kemiskinan dan mendapatkan kehormatan yang layak sebagai warga negara. Kemiskinan merupakan masalah global. Sebagian orang memahami istilah ini secara subyektif dan komparatif, sementara yang lainnya melihatnya dari segi moral dan evaluatif, dan yang lainnya lagi memahaminya dari sudut ilmiah yang telah mapan. Istilah "negara

berkembang" biasanya digunakan untuk merujuk kepada negara-negara yang "miskin".

Berdasarkan Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK), dalam konteks strategi kemiskinan, kemiskinan dipandang sebagai kondisi dimana seseorang atau kelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak terpenuhi hak-hak dasarnya secara layak untuk menempuh dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat<sup>14</sup>. Pendekatan ini berdasarkan atas hak dasar yang dipahami masyarakat miskin sebagai hak mereka untuk dapat menikmati kehidupan yang bermartabat dan hak yang diakui peraturan perundang-undangan. Hak ini meliputi hak atas pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau semacam tindak kekerasan, hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial ekonomi dan politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki. Hak-hak dasar tidak berdiri sendiri tetapi saling mempengaruhi satu sama lain sehingga tidak terpenuhinya satu hak dapat mempengaruhi hak pemenuhan lainnya.

Sedangkan menurut Suparlan (1995: xi) kemiskinan dapat didefinisikan sebagai standar tingkat hidup yang rendah, yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau golongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan. Standar kehidupan yang rendah ini secara langsung tampak pengaruhnya terhadap tingkat kesehatan, kehidupan moral dan rasa harga diri dari mereka yang tergolong sebagai orang miskin.

Menurut Badan Perencana Pembangunan Nasional (1993: 3) menjelaskan kemiskinan adalah situasi serba kekurangan yang terjadi bukan karena dikehendaki oleh si miskin, melainkan karena tidak dapat dihindari dengan kekuatan yang ada. Sedangkan kemiskinan menurut Kantor Menteri Negara Kependudukan/ BKKBN (1996: 10) adalah suatu keadaan di mana seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sendiri dengan taraf kehidupan yang dimiliki dan juga tidak mampu memanfaatkan tenaga, mental maupun fisiknya untuk memenuhi kebutuhannya. Lebih lanjut

<sup>14</sup> SNPK (Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan), TKPK; 2005

BKKBN membagi pengertian keluarga miskin atas keluarga pra sejahtera dan keluarga sejahtera I. Dijelaskan bahwa miskin dan kurang sejahtera dalam pengertian Pembangunan Keluarga Sejahtera diidentikkan dengan kondisi keluarga sebagai berikut:

1. Keluarga Pra Sejahtera; adalah keluarga-keluarga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, seperti kebutuhan spiritual, pangan, sandang, papan dan kesehatan. Secara operasional mereka tampak dalam ketidakmampuan untuk memenuhi salah satu indikator sebagai berikut;

- a. Menjalankan ibadah sesuai dengan agamanya;
- b. Makan minimal 2 kali per hari;
- c. Pakaian lebih dari satu pasang;
- d. Sebagian besar lantai rumahnya bukan dari tanah;
- e. Jika sakit dibawa ke sarana kesehatan.

2. Keluarga Sejahtera I, adalah keluarga-keluarga yang telah memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, tetapi belum dapat memenuhi kebutuhan sosial dan psikologis, seperti kebutuhan pendidikan, interaksi dalam keluarga, interaksi dengan lingkungan tempat tinggal dan transportasi. Secara operasional mereka tidak mampu memenuhi salah satu indikator sebagai berikut:

- a. Menjalankan ibadah secara teratur;
- b. Minimal seminggu sekali makan daging/telur/ikan;
- c. Minimal memiliki baju baru sekali dalam setahun;
- d. Luas lantai rumah rata-rata 8 m<sup>2</sup> per anggota keluarga;
- e. Tidak ada anggota keluarga yang berusia 10-60 tahun yang buta huruf latin;
- f. Semua anak berusia 7 sampai dengan 15 tahun bersekolah;
- g. Salah satu anggota keluarga memiliki penghasilan tetap;
- h. Dalam 3 bulan terakhir tidak sakit dan masih dapat melaksanakan fungsinya dengan baik.

Menurut BPS (2007), bahwa kemiskinan adalah kondisi kehidupan yang serba kekurangan yang dialami seseorang yang mempunyai pengeluaran per kapita selama sebulan tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan standar hidup minimum. Kebutuhan

standar hidup minimum digambarkan dengan garis kemiskinan (GK) yaitu batas minimum pengeluaran per kapita per bulan untuk memenuhi kebutuhan minimum makanan dan non makanan.

Menurut Bank Dunia (2003), ada beberapa penyebab dasar kemiskinan yakni:

- (1) kegagalan kepemilikan terutama tanah dan modal;
- (2) terbatasnya ketersediaan bahan kebutuhan dasar, sarana dan prasarana;
- (3) kebijakan pembangunan yang bias perkotaan dan bias sektor;
- (4) adanya perbedaan kesempatan di antara anggota masyarakat dan sistem yang kurang mendukung;
- (5) adanya perbedaan sumber daya manusia dan perbedaan antara sektor ekonomi (ekonomi tradisional versus ekonomi modern);
- (6) rendahnya produktivitas dan tingkat pembentukan modal dalam masyarakat;
- (7) budaya hidup yang dikaitkan dengan kemampuan seseorang mengelola sumber daya alam dan lingkungannya;
- (8) tidak adanya tata pemerintahan yang bersih dan baik (*good governance*);
- (9) pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan dan tidak berwawasan lingkungan. Secara umum, indikator untuk mengukur kaya, miskin, setengah miskin, hingga sangat miskin, sebaiknya dilakukan oleh masyarakat. Orang miskin yang aktif bekerja ini dalam terminologi World Bank disebut *economically active poor* atau pengusaha mikro. Dan meninjau struktur konfigurasi ekonomi Indonesia secara keseluruhan, dari 39,72 juta unit usaha yang ada, sebesar 39,71 juta (99,97%) merupakan usaha ekonomi rakyat atau sering disebut usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM). Dan bila kita menengok lebih dalam lagi, usaha mikro merupakan mayoritas, sebab berjumlah 98% dari total unit usaha atau 39 juta usaha (Tambunan, 2002).

Sedangkan Bappenas sendiri mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi dimana seseorang atau sekelompok orang, tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya

untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat (Bappenas, 2004). Hak-hak dasar tersebut antara lain; terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan, dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik.

## 2.6 Pengukuran dan Kriteria Kemiskinan

Untuk pengukuran kemiskinan, BPS menggunakan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs approach*). Dengan pendekatan ini, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Dengan pendekatan ini, dapat dihitung *Headcount Index* (persentase penduduk miskin terhadap total penduduk), Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2). Sedangkan dalam pengukuran kemiskinan, Pengertian lain BPS (2000) adalah sebagai pola konsumsi yang setara dengan bahan makanan, beras 320 kg/kapita/tahun di pedesaan dan 480 kg/kapita/tahun di daerah perkotaan. Dengan demikian maka di Indonesia, berdasarkan BPS maka perhitungan garis kemiskinan ini ditentukan melalui perhitungan kebutuhan minimum/ dasar dengan dasar jumlah pengeluaran (proksi pendapatan) per kapita menetapkan angka kebutuhan minimum bagi makanan 2100 kalori per hari ditambah dengan pengeluaran minimal untuk kebutuhan pokok lainnya seperti perumahan, pakaian, pendidikan, pemeliharaan kesehatan dan barang tahan lama. Hal ini tentu akan terjadi deviasi antara penduduk yang berada di daerah perkotaan maupun di pedesaan.

Sedangkan Bank Dunia (2007), mengukur kemiskinan dengan paritas kekuatan pembelian (*Purchasing Power Parity/ PPP*), yaitu penduduk yang hidup di bawah 1 dollar AS per hari dan 2 dollar AS per hari (Tamar Manuelyan Atinc). Bank Dunia melaporkan bahwa 49% dari seluruh penduduk Indonesia hidup dalam kondisi miskin dan rentan menjadi miskin. Dalam hitungan per kepala, 49% dari seluruh penduduk Indonesia berarti 108,78 juta jiwa dari 220 juta jiwa penduduk Indonesia. Penghitungan ini dipergunakan untuk membandingkan angka kemiskinan antar

negara melalui estimasi konsumsi suatu negara yang dikonversi ke dalam US\$ paritas daya beli, bukan nilai tukar US\$ resmi. Angka konversi PPP ini menunjukkan banyaknya rupiah yang dikeluarkan untuk membeli sejumlah kebutuhan barang dan jasa dimana jumlah yang sama tersebut dapat dibeli seharga US\$1 di Amerika. Angka konversi ini dihitung berdasarkan harga dan kuantitas di masing-masing negara yang dikumpulkan dalam suatu survei yang biasa dilakukan setiap lima tahun sekali.

Di Indonesia pada tahun 1999, penduduk yang hidup di bawah 1 dollar per hari sebanyak 7,7 persen. Namun, jika dihitung dengan menggunakan 2 dollar AS per hari ada 55 persen. Perbedaan angka yang jauh ini, yakni dari 55 persen ke 7,7 persen memiliki makna bahwa banyak sekali masyarakat Indonesia yang hidup di atas 1 dollar AS per hari, tapi masih di bawah 2 dollar AS. Pemerintah harus menjaga kestabilan makro ekonomi kalau tidak mau jumlah penduduk miskin bertambah.

Dengan berbagai pendekatan pengukuran kemiskinan yang ada baik pendekatan pendapatan/pengeluaran, pendapatan per kapita, kejahteraan keluarga (BKKBN), kebutuhan dasar, pendekatan ketahanan pangan dan seterusnya. Maka dari berbagai pendekatan tersebut, BPS telah memulai serangkaian kegiatan studi dan pendataan untuk mengetahui karakteristik rumah tangga bercirikan miskin, dimulai tahun 2000 melalui Studi Penentuan Kriteria Penduduk Miskin (SPKPM 2000) dengan tujuh daerah studi yakni Sumatera Selatan, DKI Jakarta, DKI Yogyakarta, Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, Kalimantan Barat dan Sulawesi Selatan. SPKPM ini kemudian menjadi cikal bakal pengembangan konsep pendekatan kemiskinan berdasarkan kebutuhan dasar untuk menentukan garis kemiskinan (GK). Penentuan ini dilakukan karena pengukuran makro (basic needs) tidak dapat dipergunakan untuk mengidentifikasi rumah tangga/ penduduk miskin di lapangan. Hal ini dilakukan dalam rangka penentuan sasaran rumah tangga program-program kemiskinan (intervensi program), seperti diketahui dampak krisis moneter menyebabkan pemerintah merencanakan program-program pengentasan kemiskinan.

Karena adanya pendekatan penghitungan kemiskinan yang berbeda-beda, pendekatan rata-rata per kapita dipergunakan untuk menentukan garis kemiskinan. Pendekatan rata-rata per kapita belum mempertimbangkan tingkat konsumsi,

golongan umur, jenis kelamin serta skala ekonomi dalam konsumsi. Perbedaan ini diantaranya adalah penetapan garis kemiskinan yang beragam, Bank Dunia menetapkan garis kemiskinan sebesar US\$1 dalam bentuk satuan (*Purchasing Power Parity/PPP*) per kapita per hari. Sedangkan negara Eropa barat menetapkan 1/3 dari nilai Produk Domestik Bruto(PDB) per kapita per tahun sebagai garis kemiskinan, sedangkan seperti yang kita ketahui bahwa Indonesia menggunakan garis kemiskinan untuk didekati dengan 2100 kilokalori per kapita per hari ditambah pengeluaran minimum bukan makanan (perumahan dan fasilitasnya, sandang, pangan, kesehatan, pendidikan, transportasi dan barang-barang lainnya). Untuk memudahkan gambaran dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Hasil awal dari studi SPKPM yang dilaksanakan BPS tahun 2000 yang diselenggarakan di 7 propinsi tersebut, diperoleh 8 variabel yang dianggap layak dan operasional dalam penentuan rumah tangga miskin di lapangan. Skor 1 (Satu) berarti bahwa sifat-sifat yang ditemui dilapangan mencirikan kemiskinan sedangkan 0 (Nol) mengacu bahwa sifat-sifat yang ditemui tidak mencirikan kemiskinan. Kedelapan variabel tersebut adalah:

Tabel 4. Delapan Variabel sifat-sifat yang mencirikan kemiskinan hasil studi SPKPM

| No | Variabel  | Nilai Batas Ciri Kemiskinan       | Skor | Keterangan                                     |
|----|---|-----------------------------------|------|--|
| 1  | Luas Lantai Perkapita                             | $\leq 8 \text{ M}^2$              | 1    | Yang melebihi $8 \text{ M}^2$ tidak miskin     |
| 2  | Jenis Lantai                                      | Tanah                             | 1    | Bukan tanah skor 0                             |
| 3  | Air Minum/ ketersediaan Air Bersih                | Air Hujan/ sumur tidak terlindung | 1    | Ledeng/PAM/sumur terlindung skor 0             |
| 4  | Jenis Jamban/WC                                   | Tidak ada                         | 1    | Bersama/sendiri skor 0                         |
| 5  | Kepemilikan Asset                                 | Tidak punya Asset                 | 1    | Punya Asset yang dapat digadaikan/ jual skor 0 |
| 6  | Pendapatan/ total pendapatan per bulan            | $\leq \text{Rp } 350.000,-$       | 1    | $> \text{Rp } 350.000,-$ skor 0                |
| 7  | Pengeluaran/ persentase pengeluaran untuk makanan | 80 Persen +                       | 1    | Jika kurang dari 80 persen maka skor 0         |
| 8  | Konsumsi lauk-pauk                                | Tidak ada/ ada tapi               | 1    | Jika ada dan                                   |

|  |                             |                  |  |                        |
|--|-----------------------------|------------------|--|------------------------|
|  | (daging, ikan, telur, ayam) | tidak bervariasi |  | bervariasi maka skor 0 |
|--|-----------------------------|------------------|--|------------------------|

Dengan skor batas adalah 5 (lima) dari modus total skor dari domain rumah tangga miskin secara konseptual. Sehingga jika suatu rumah tangga minimal memiliki 5 (lima) ciri miskin maka rumah tangga tersebut digolongkan sebagai rumah tangga miskin. Dari variabel dan pendekatan tersebut kemudian dilakukan beberapa uji coba sensus kemiskinan dengan memodifikasi kriteria. Diantaranya menambahkan variabel; Pakaian, Perumahan; luas lantai, jenis lantai, jenis atap dan kakus, Fasilitas TV untuk target menentukan apakah rumah tangga layak atau tidak layak mendapatkan sembako. Uji coba sensus juga kemudian berkembang dengan memasukan ciri variabel kemiskinan lain untuk daerah perkotaan, diantaranya kepemilikan aset (kursi tamu) yang tidak tersedia, konsumsi lauk pauk dalam seminggu yang tidak bervariasi, kemampuan membeli pakaian minimal 1 stel dalam setahun untuk setiap anggota rumah tangga. Dalam perkembangan kebutuhan data yang bukan hanya data makro hasil Susenas berupa perkiraan penduduk miskin yang dapat disajikan sampai tingkat propinsi/kabupaten.

Sejak tahun 2005 dilakukan Pendataan Sosial Ekonomi Penduduk 2005 (PSE05), pendataan ini dimaksudkan untuk mendapatkan data kemiskinan mikro dalam rangka memperoleh direktori rumah tangga penerima BLT (Bantuan Langsung Tunai) berupa nama kepala rumah tangga dan alamat tempat tinggalnya. Pendekatan ini didasarkan pada karakteristik rumah tangga, bukan dengan pendekatan nilai konsumsi pengeluaran untuk memenuhi kebutuhan dasar minimum (*non-monetary approach*) atau berbeda dengan data kemiskinan makro. Sehingga sejak tahun 2005, variabel kemiskinan menurut BPS yang kemudian menjadi patokan penentuan rumah tangga miskin menjadi 14 variabel yakni:

1. Luas lantai per kapita (kurang dari 8 m<sup>2</sup> per orang)
2. Jenis lantai (tanah/bambu/kayu murahan)
3. Jenis dinding (bambu/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa plester)
4. Fasilitas tempat buang air besar (tidak punya /umum/bersama)

5. Sumber air minum (sumur/mata air terlindung /sungai/air hujan)
6. Jenis bahan bakar untuk keperluan masak (kayu bakar/arang/minyak)
7. Jenis penerangan (bukan listrik)
8. Kebiasaan makan dalam sehari (hanya satu/ dua kali makan dalam sehari)
9. Kemampuan membeli daging/susu/ayam dalam seminggu (tidak pernah mengkonsumsi/hanya satu kali dalam seminggu)
10. Kemampuan membeli pakaian dalam setahun (tidak pernah membeli/hanya membeli 1 stel dalam setahun)
11. Kemampuan berobat ke puskesmas (tidak mampu membayar untuk berobat)
12. Tingkat pendidikan KRT (tidak sekolah/tidak tamat SD/hanya SD)
13. Lapangan usaha (petani dengan luas lahan 0,5 ha/buruh tani/nelayan/buruh bangunan, buruh perkebunan atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan di bawah RP. 600.000 per rumah tangga per bulan)
14. Kepemilikan aset (tidak punya tabungan/barang yang mudah dijual dengan nilai minimal Rp.500.000 seperti sepeda motor kredit/non kredit, emas, ternak, kapal)

## **2.7 Perkembangan Program Penanggulangan Kemiskinan**

Pemerintah Indonesia sebenarnya telah melaksanakan program penanggulangan kemiskinan sejak tahun 1960-an pada era Presiden Soekarno melalui Strategi pemenuhan kebutuhan pokok rakyat yang tertuang dalam Pembangunan Nasional Berencana Delapan Tahun (Penasbede). Tahun 1970-an pemerintah kembali menggulirkan program penanggulangan kemiskinan melalui Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita), khususnya Repelita I-IV melalui program Sektor dan Regional. Sedangkan pada Repelita IV-V strategi program penanggulangan kemiskinan diarahkan untuk mengurangi kesenjangan sosial-ekonomi. Jalur koordinasi khusus diarahkan untuk mensinergikan program sektoral dan regional dengan keluarnya Instruksi Presiden/ Inpres Nomor 3 Tahun 1993 tentang

Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan. Implementasi inpres ini kemudian diwujudkan melalui Program Inpres Desa Tertinggal. Program inpres ini kemudian diikuti Program Pembangunan Keluarga Sejahtera, Program Kesejahteraan Sosial, Tabungan Keluarga Sejahtera, Kredit Usaha Keluarga Sejahtera, Gerakan Nasional Orang Tua Asuh (GN-OTA) serta Kredit Usaha Tani. Sampai kemudian krisis ekonomi dan politik tahun 2007 menyebabkan program pada Repelita V-VI menjadi gagal. Dalam rangka mengatasi dampak krisis yang lebih buruk, pada era Presiden Habibie kemudian digulirkan program Jaring Pengaman Sosial (JPS), dan mulai diperkenalkannya Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), Program Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P4DT) serta Program Pengembangan Kecamatan (PPK). Pada era berikutnya yakni Presiden Abdurrahman Wahid (Gusdur), selain program JPS dan P2KP juga diperkenalkan Kredit Ketahanan Pangan. Mengingat makin pentingnya penanganan permasalahan kemiskinan, pada tahun 2002 melalui Keputusan Presiden Nomor 124 tahun 2001 juncto Nomor 34 dan Nomor 8 Tahun 2002 dibentuklah Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK) yang berfungsi sebagai forum lintas pelaku dalam melakukan koordinasi perencanaan, pembinaan, pemantauan, dan pelaporan seluruh upaya penanggulangan kemiskinan. Guna mempertajam kerja Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK), pada tahun 2005 melalui Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 maka dibentuklah Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) yang mempunyai tugas guna melakukan langkah-langkah konkret untuk mempercepat pengurangan jumlah penduduk miskin di seluruh wilayah NKRI melalui koordinasi dan sinkronisasi penyusunan dan pelaksanaan penajaman kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Sehingga pada Tahun 2005, pemerintah banyak melakukan program-program pengentasan kemiskinan yang tersebar melalui kementerian dan lembaga. Adapun program-program tersebut diantaranya<sup>15</sup>;

1. Melakukan percepatan pemberdayaan masyarakat miskin melalui pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan yang ada di sektor/departemen,

---

<sup>15</sup> Keputusan Rakor Bidang Kesra tentang *Percepatan Pelaksanaan (crash program) Program-Program Penanggulangan Kemiskinan*, Jakarta; 29 Nopember 2005.

khususnya yang memberi dampak langsung pada peningkatan pendapatan masyarakat miskin melalui peningkatan kesempatan kerja dan percepatan-percepatan pelaksanaan dalam waktu dua bulan.

2. Memberikan perhatian lebih besar kepada perempuan melalui penciptaan berbagai peluang usaha khususnya pada akses permodalan UMKM, melalui penyederhanaan prosedur dan persyaratan, peningkatan kemampuan dalam produktifitas dan pemasaran serta dalam pengembangan usaha ekonomi termasuk dalam program-program pemberdayaan masyarakat di berbagai departemen.
3. Pemerintah melalui Departemen Keuangan diharapkan memberikan penambahan dana untuk program Kredit Ketahanan Pangan (KKP) dan skim kredit pertanian lainnya yang mudah diakses oleh petani dan peternak secara tepat waktu dan relatif murah. Program tersebut mampu memberikan dampak yang luas bagi upaya penanggulangan kemiskinan di sektor pertanian.
4. Departemen Pekerjaan Umum akan mempercepat penanggulangan kemiskinan melalui (1) peningkatan infrastruktur permukiman kumuh dan nelayan melalui Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) dan (2) penyediaan infrastruktur perdesaan melalui Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS-BBM).
5. Departemen Kelautan dan Perikanan akan mengoptimalkan dan mengakselerasi program-program penanggulangan kemiskinan di sektor kelautan seperti PEMP, Pengembangan Kelembagaan UMKM, SPDN dan Kedai Pesisir.
6. Kementerian Negara BUMN akan mendorong optimalisasi pemanfaatan dana Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (PKBL) bekerjasama dengan Departemen Sosial dan departemen teknis lainnya, serta lembaga keuangan dan pemerintah daerah dengan memperhatikan asas manfaat, kerja dan dana.
7. Departemen Perindustrian akan mempercepat program penanggulangan kemiskinan melalui pengembangan industri kecil dan menengah pada masyarakat perdesaan, perkotaan, daerah tertinggal dan daerah perbatasan bekerjasama dengan departemen terkait lainnya.

8. Kementerian Koperasi dan UKM akan mengakselerasi pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan melalui peningkatan penyaluran SUP 005, penguatan UMKM, dan pembentukan koperasi simpan pinjam syariah.
9. Badan Pertanahan Nasional melalui Program Pertanahan Nasional (Prona) memprioritaskan sertifikasi tanah bagi masyarakat miskin bekerjasama dengan departemen lain dan pemerintah daerah serta penanganan pensertifikatan tanah pengusaha mikro dan kecil (PMK).
10. Bank Indonesia akan mengkoordinasikan lembaga keuangan, baik bank dan non-bank untuk lebih memperhatikan pemberdayaan UMKM dengan memberikan kemudahan bagi UMKM dalam memperoleh tambahan permodalan.
11. Mengintensifkan pelaksanaan pelatihan KKMB (Konsultan Keuangan Mitra Bank) secara terkoordinasi bekerjasama dengan Pemda untuk menghasilkan KKMB yang kredibel dan profesional.
12. Bulan depan akan dibahas kemajuan pelaksanaan crash program penanggulangan kemiskinan di berbagai departemen dan pelaksanaan penyaluran kredit kepada UMKM.

Sampai akhir tahun 2008, tercatat beberapa program yang pernah dilaksanakan antara lain Proyek Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil (P4K), Kelompok Usaha bersama (KUBE), Tempat Pelayanan Simpan Pinjam Koperasi Unit Desa (TPSP-KUD), Usaha Ekonomi Desa Simpan Pinjam (UEDSP), Pengembangan Kawasan Terpadu (PKT), Inpres Desa Tertinggal (IDT), Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT), Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), Pemberdayaan Daerah Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDMDKE), Proyek Pembangunan Masyarakat dan Pemerintah Daerah (P2MPD), dan program penanggulangan kemiskinan sektoral lainnya yang dikoordinasi selain oleh Bank Indonesia, lembaga kredit, kementerian dan lembaga lain serta Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Ditingkat pusat selain telah dibentuk Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) yang dikoordinir oleh Kementerian Koordinator Kesejahteraan

Rakyat (Menko Kesra) serta telah membuat Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK). Di tingkat daerah ditindaklanjuti dengan pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) serta telah membuat Strategi dan Rencana Tindak Penanggulangan Kemiskinan (SRTPK) yang implementasinya kemudian diserahkan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakannya.

Kondisi umum Indonesia, angka kemiskinan mengalami peningkatan drastis pada saat krisis moneter. Begitupun sebagian besar negara-negara di Asia, seperti Thailand, Korea Selatan, dan Filipina. Jumlah penduduk miskin pada tahun 1998 mencapai 49,5 juta jiwa, atau hampir seperempat jumlah penduduk Indonesia pada saat itu. Dalam kurun waktu berikutnya yakni tujuh tahun pasca krisis, angka kemiskinan cenderung menurun meskipun agak lambat. Tetapi pada tahun 2006, diantaranya karena dampak kebijakan menaikkan harga bahan bakar minyak, angka kemiskinan menjadi naik kembali. Pemerintah kemudian mulai gencar menggalakkan beberapa program penanggulangan kemiskinan guna meredam gejolak harga akibat naiknya harga bahan bakar minyak. Kendati demikian meski banyak program penanggulangan kemiskinan yang diarahkan dalam rangka meredam gejolak pasca krisis moneter tetapi angka kemiskinan tidak mengalami penurunan signifikan. Jika dilihat besaran alokasi anggaran dan angka kemiskinan, terjadi anomali didalam upaya pemerintah menekan angka kemiskinan<sup>16</sup>. Hal ini bisa terlihat dari kecenderungan Anggaran Pendapatan dan Belanja negara (APBN) untuk tahun 2007, anggaran untuk penanggulangan kemiskinan mencapai 51 triliun rupiah. Hal ini setara dengan kenaikan lebih dari 3 kali lipat dalam kurun waktu 5 tahun. Akan tetapi, peningkatan alokasi sejumlah tersebut tidak diikuti dengan menurunnya angka kemiskinan. Dari persepektif implementasi kebijakan, salah satu jalur untuk menjawab pertanyaan politik anggaran adalah pentingnya mencermati kinerja program-program penanggulangan kemiskinan. Pencermatan akan alokasi anggaran,

---

<sup>16</sup> Abdul Waidl dkk., *Anggaran Pro-Kaum Miskin; Sebuah Upaya Menyejahterakan Kaum Miskin*, Jakarta: Pustaka LP3ES, Desember 2009

program dan kegiatan yang diarahkan untuk penanggulangan kemiskinan dapat memberikan gambaran tentang bagaimana sebenarnya alokasi anggaran, program dan kegiatan mampu dilaksanakan secara baik dalam rangka penanggulangan kemiskinan. Dari semangat lahirnya Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) yang menjadi dasar dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Pemerintah Indonesia jelas menggunakan pendekatan berbasis hak (*rights based approach*). Dalam pendekatan ini negara berkewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak dasar rakyat miskin. Pendekatan berbasis hak (*rights based approach*) seharusnya berimplikasi pada perubahan cara pandang terhadap hubungan antara negara dan masyarakat khususnya masyarakat miskin<sup>17</sup>. Pendekatan berbasis hak dalam penanggulangan kemiskinan mengatur kewajiban negara, artinya bahwa negara (pemerintah, DPR, DPD, TNI/POLRI, dan lembaga tinggi negara lainnya) berkewajiban menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak dasar masyarakat miskin secara bertahap dan progresif. Menghormati bermakna bahwa pandangan, sikap dan perilaku pemerintah dan lembaga negara memperhatikan dan mengedepankan hak-hak dasar masyarakat miskin baik dalam perumusan kebijakan publik maupun penyelenggaraan pelayanan publik, termasuk turut serta dalam pelanggaran terhadap hak-hak dasar masyarakat miskin. Melindungi bermakna bahwa negara akan melakukan upaya nyata dan sungguh sungguh untuk mencegah dan menindak setiap bentuk tindakan pelanggaran hak-hak dasar masyarakat miskin yang dilakukan oleh berbagai pihak. Memenuhi berarti bahwa upaya negara untuk menggunakan sumber daya dan sumber dana yang tersedia dalam memenuhi hak-hak dasar masyarakat miskin, termasuk menggerakkan secara aktif sumber daya dari masyarakat, swasta dan berbagai pihak.

Berkaitan dengan otonomi daerah, bahwa penanggulangan kemiskinan juga menjadi tanggung jawab bersama bagi pemerintah daerah baik propinsi, kota dan kabupaten untuk menggunakan kewenangan dan sumber daya yang ada dalam

---

<sup>17</sup> Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK), Strategi Penanggulangan Kemiskinan, Jakarta; TKPK-RI, 2005

memberikan pelayanan dasar yang mudah, bermutu, dan murah bagi masyarakat miskin. Selain itu dengan otonomi daerah, makin menegaskan bahwa pemerintah daerah juga berperan untuk membuka dan memberi ruang partisipasi yang lebih luas bagi masyarakat untuk terlibat dalam pengambilan keputusan terkait penanggulangan kemiskinan. Sehingga strategi penanggulangan kemiskinan memerlukan kerjasama, pendekatan terpadu serta dilaksanakan secara bertahap, terencana dan berkesinambungan. Keterlibatan semua stakeholder baik pemerintah, swasta, dunia usaha, lembaga swadaya masyarakat, akademisi, organisasi kemasyarakatan maupun masyarakat miskin sendiri secara sinergi diharapkan memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi perbaikan kondisi sosial, ekonomi dan budaya serta peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin.

## **2.8 Konsep Perbandingan dan Perilaku Anggaran**

Kata perbandingan menurut Syafarudin (2010) dalam konsep dan metodologi perbandingan pemerintah mengandung makna bahwa perbandingan adalah perbuatan mensejajarkan sebuah atau lebih objek dengan alat ukur pembanding. Hasilnya adalah persamaan, perbedaan, dan latar belakangnya.

Sedangkan menurut Dede Mariana, dkk (Universitas Terbuka; 2007) dalam buku perbandingan pemerintahan mengambil definisi bahwa Kata perbandingan berasal dari kata banding, yang artinya timbang yaitu menentukan bobot dari sesuatu obyek atau beberapa obyek. Dengan demikian kata perbandingan dapat disamakan dengan kata pertimbangan yaitu perbuatan menentukan bobot sesuatu atau beberapa obyek dimana untuk keperluan tersebut obyek atau obyek-obyek disejajarkan dengan alat pembandingnya. Jadi dapatlah disimpulkan bahwa perbandingan adalah perbuatan menyejajarkan sesuatu atau beberapa obyek dengan alat pembanding. Dari perbandingan ini dapat diperoleh persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan dari obyek atau obyek-obyek tadi dengan alat pembandingnya atau dari obyek yang satu dengan obyek yang lainnya. Dalam kaitan dengan pemerintahan, tentu saja obyek yang diperbandingkan itu adalah pemerintahan dari satu negara (bangsa) tertentu dengan negara (bangsa) lain.

Secara umum, pengertian perilaku mendasarkan pada pendekatan psikologi. Bahwa perilaku lebih dekat dengan aktivitas manusia itu sendiri (Soekidjo,N,1993: 55). Dan perilaku diartikan sebagai suatu aksi-reaksi organisme terhadap lingkungannya. Perilaku baru terjadi apabila ada sesuatu yang diperlukan untuk menimbulkan reaksi, yakni yang disebut rangsangan. Berarti rangsangan tertentu akan menghasilkan reaksi atau perilaku tertentu. (Notoatmojo,S, 1997 : 60). Perilaku adalah tindakan atau perilaku suatu organisme yang dapat diamati dan bahkan dapat di pelajari. (Robert Kwik, 1974, sebagaimana dikutip oleh Notoatmojo,S 1997). Hal lain yang dapat dijelaskan bahwa perilaku merupakan proses interaksi individu dengan lingkungannya (Sri Kusmiyati dan Desminiarti, 1990). Dari berbagai hal perilaku ini kemudian timbul karena adanya stimulus dan respons serta dapat diamati secara langsung maupun tidak langsung (Sunaryo, 2004).

Menurut Robbins, S.P (1993). Perilaku pada dasarnya berorientasi pada tujuan. Dengan perkataan lain, perilaku kita pada umumnya dimotivasi oleh suatu keinginan untuk mencapai tujuan tertentu. Salah satu determinan perilaku adalah motivasi. Menurut Gibson (1995) Istilah motivasi berhubungan dengan ide, gerakan dan apabila kita menyatakannya secara amat sederhana, maka merupakan sesuatu hal yang “mendorong “ atau menggerakkan kita untuk berperilaku dengan cara tertentu.

Dalam hubungan dengan anggaran, ditemukan motivasi dan tujuan tertentu yang menjadi perilaku suatu anggaran. Secara umum anggaran diperlukan untuk menjamin eksistensi negara dan untuk membiayai pengelolaan negara. Sementara itu, negara diperlukan karena tiga alasan, yaitu;

- (1) untuk menciptakan keteraturan sosial;
- (2) menjamin hak-hak masyarakat; dan
- (3) menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat. Ketiga alasan itu terkait dengan upaya penyelesaian masalah di masyarakat agar masyarakat bisa hidup aman, adil, dan sejahtera. (Tim Pattiro, 2008). Orientasi anggaran juga mendasarkan pada tujuan-tujuan yang menghubungkan antara pembuat anggaran dengan penerima manfaat adanya anggaran yakni masyarakat yang berdomisili pada suatu wilayah tertentu. Hal

ini semakin memperjelas bahwa instrumen anggaran berkorelasi pada perilaku antara pembuat kebijakan anggaran dengan masyarakat dalam suatu wilayah tertentu dalam upaya pencapaian tujuan.

Dalam rangka pencapaian tujuan suatu pemerintahan, berbagai program dan kegiatan yang diarahkan untuk pencapaian tujuan pembangunan suatu daerah tidak bisa terlepas dari upaya mengoperasionalkan program dan kegiatan tersebut melalui perilaku anggaran. Hubungan antara pembuat kebijakan dengan penerima manfaat yang tersebar melalui departemen, dinas, satuan kerja, badan, kantor maupun perangkat kerja yang lain mempunyai sinergitas yang kuat dengan pihak lain.

Sehingga orientasi anggaran berkecenderungan untuk mengatasi masalah-masalah yang berkembang dalam suatu masyarakat melalui pendekatan pemenuhan kebutuhan dan mengatasi permasalahan yang menghambat pencapaian tujuan pembangunan. Dari berbagai permasalahan di masyarakat, program penanggulangan kemiskinan menjadi salah satu program yang mempunyai perilaku penganggaran tersendiri. Lebih jauh perilaku anggaran dalam hubungannya dengan kelembagaan dapat mengetahui keefektifan suatu organisasi ataupun kelembagaan dalam melaksanakan fungsi-fungsi pelaksanaan anggaran.