

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kebijakan desentralisasi tercatat mengalami sejarah panjang di Indonesia. Semenjak tahun 1903, Pemerintah Kolonial Belanda mengeluarkan *Desentralisatie wet* yang menjadi dasar hukum pertama adanya kebijakan desentralisasi di Indonesia. Kemudian berkembang pemberian kewenangan ini kepada pejabat-pejabat Belanda yang bekerja di Indonesia pada tahun 1922. Pada masa pendudukan Jepang pemberian kewenangan ini juga diteruskan.

Pasca kemerdekaan, Pemerintah RI mengeluarkan Undang-Undang (UU) No.1/1945 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam kewenangan yang berdasarkan pada UU No.1/1945 tersebut Kepala daerah menjalankan dua fungsi sebagai Kepala Daerah Otonom dan Wakil Pemerintah Pusat. Sehingga tahun 1946 kebijakan ini telah menjadi tahun pelaksanaan kebijakan desentralisasi pertama setelah kemerdekaan. Dalam perkembangannya UU No.1/1945 diganti dengan UU No.22/1948 yang menekankan pada demokrasi parlementer. Dalam pelaksanaannya, baik UU No.1/1945 maupun UU No.22/1948, peran pemerintah pusat masih sangat kuat dan dominan. Bahkan ketika ada perubahan pemerintahan yang menyebabkan ada perubahan UU No.1/1957, tahun 1959 melalui Penetapan Presiden No.6/1959 penekanan desentralisasi beralih kepada kontrol pemerintahan pusat yang kuat terhadap pemerintahan daerah. Begitupun ketika secara signifikan dikeluarkan UU No.5/1974, peran pemerintah pusat sangat kuat. Sehingga keadaan ini menyebabkan timbulnya ketergantungan yang sangat tinggi kepada pemerintah pusat dari pemerintah daerah selama 30 tahun.

Keadaan krisis multidimensi tahun 1998 dan dorongan adanya reformasi di berbagai bidang telah menggulirkan adanya isu desentralisasi. Dengan dikeluarkannya UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah menjadi titik balik

pergeseran paradigma sentralisasi ke desentralisasi. Hal ini juga dikuatkan dengan dikeluarkannya UU No.25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Tahun 2001, UU No.22/1999 dan UU No.25/1999 mulai diterapkan sampai kemudian pada tahun 2004 direvisi lagi menjadi UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Sehingga desentralisasi yang pada hakikatnya memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan kondisi dan potensi daerahnya. Pemerintah Daerah juga dituntut untuk mampu melaksanakan desentralisasi fiskal dalam rangka melaksanakan pemerintahan dan pelayanan publik di daerahnya. Aspek yang didorong dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah terletak bagaimana daerah mampu mengelola, melaksanakan dan membiayai terselenggaranya pemerintahan dan pembangunan daerah sesuai dengan amanat dari otonomi daerah.

Banyak kemudian regulasi dengan berbagai level dan hirarkis pemerintahan berupaya mendukung dan mempermudah pelaksanaan otonomi daerah termasuk pengelolaan keuangan daerah dan upaya pengentasan kemiskinan. Tetapi di lain pihak pelaksanaan dari adanya regulasi oleh pemerintah daerah tersebut ternyata tidak mengakomodir sepenuhnya kebutuhan dan kepentingan pengelolaan keuangan yang dibutuhkan oleh pemerintah dan masyarakat di daerah. Banyak regulasi yang kemudian tidak dapat diimplementasikan dengan baik, tidak sinkron antara petunjuk dan pelaksanaan, tidak saling melengkapi, tidak operasional dan tidak mempunyai sanksi hukum secara jelas dalam pelaksanaannya.

Dalam perkembangan desentralisasi, peran pemerintah pusat dalam mencampuri anggaran dan pengelolaan keuangan daerah ternyata juga masih sangat besar. Berbagai kebijakan keuangan dan pengelolaannya juga masih menjadi domain pemerintah pusat. Departemen Dalam Negeri disamping Departemen Keuangan dan Bappenas, mempunyai intervensi yang besar terhadap pemerintah daerah guna pelaksanaan devolusi fiskal tersebut.

Upaya pelaksanaan desentralisasi terutama yang menyangkut pengelolaan keuangan. Pemerintah sebenarnya telah mendorong adanya akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah serta penyesuaian kebutuhan pengelolaan keuangan seiring dengan semangat otonomi daerah melalui Peraturan Pemerintah (PP) No. 105 tahun 2000 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Dengan Peraturan Pemerintah (PP) No.105 tahun 2000 mendorong semangat adanya anggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*).

Dalam rangka pelaksanaan penerapan anggaran berbasis kinerja ternyata tidaklah semulus yang diharapkan. Sehingga dalam perkembangannya setelah pelaksanaan Kepmendagri No. 29 tahun 2002 untuk perencanaan dan pelaksanaan APBD tahun 2003 ternyata juga mengalami perubahan seiring dengan lahirnya 3 (tiga) paket Undang-Undang Keuangan Negara yakni UU No.17/2003 tentang Keuangan Negara, UU No.1/2004 tentang Perbendaharaan Negara serta UU No.15/2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Perkembangan ini terutama setelah disahkannya Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Perubahan Kepmendagri No.29 Tahun 2002 seiring dengan keluarnya 3 (tiga) paket Undang-Undang Keuangan Negara tersebut juga membuat pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah yang merevisi Peraturan Pemerintah (PP) No.105 tahun 2000 menjadi Peraturan Pemerintah (PP) No. 58 tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Sehingga pedoman teknis untuk pemerintah daerah juga mengalami perubahan substansi dari Kepmendagri No.29 Tahun 2002 menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No.13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang berlaku untuk perencanaan dan pelaksanaan APBD tahun 2007. Belum genap berjalan selama 1 tahun, pemerintah kemudian merevisi Permendagri No.13 tahun 2006 melalui Permendagri No.59 tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Sedemikian banyak pedoman pengelolaan keuangan daerah yang dikeluarkan baik oleh pemerintah pusat dan daerah yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, memerangi kebodohan serta meningkatkan taraf hidup

masyarakatnya. Tetapi dalam pelaksanaan berbagai kebijakan tersebut tidak secara langsung memperbaiki pelayanan publik kepada masyarakat. Padahal secara nyata pelayanan publik berdampak atas upaya-upaya memerangi kemiskinan, kebodohan dan ketidaksejahteraan masyarakat.

Negara Indonesia dalam konteks konstitusi sebenarnya telah mengeluarkan kebijakan yang bertujuan demi peningkatan kesejahteraan maupun pengentasan kemiskinan. Misalnya secara konstitusi dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 secara jelas tujuan nasional tercantum yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Beberapa pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945 kemudian secara jelas menjadi bagian dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Seperti pasal 27 (hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak), pasal 28 (hak atas hidup dan kehidupan, hak anak, hak atas kebutuhan dasar, hak atas pendidikan, ilmu pengetahuan, teknologi, seni, budaya dan kualitas hidup, hukum, hak bekerja, hak berkomunikasi, hak perlindungan, bertempat tinggal, hak hidup sejahtera, hak atas jaminan sosial, hak beragama), Pasal 31 (hak mendapat pendidikan), Pasal 33 (hak demokrasi ekonomi), Pasal 34 (hak atas jaminan sosial, hak atas penyediaan fasilitas pelayanan dan kesehatan umum). Dalam berbagai pendekatan, kemiskinan banyak dimaknai sebagai sebuah kondisi dimana orang atau kelompok orang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya secara penuh; lebih lanjut Bappenas, tahun 2005¹ bahwa “kemiskinan berkaitan dengan aspek ekonomi, sosial, budaya, dan politik, dan merumuskan kemiskinan mencakup beberapa unsur antara lain :

- (i) ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan dasar (pangan, pendidikan, kesehatan, perumahan, air bersih, transportasi, dan sanitasi);
- (ii) kerentanan;
- (iii) ketidakberdayaan;
- (iv) (iv) ketidakmampuan menyalurkan aspirasinya.

¹ Bappenas, *Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan*, Jakarta;2005

Dalam rangka memenuhi target penurunan angka kemiskinan, pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Strategi dan Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Jangka Panjang (SKPKJP) dan rencana aksi penanggulangan kemiskinan tahun 2005 – 2009 yang memuat langkah-langkah pencapaian tujuan, sasaran dan indikator kinerja. Rencana aksi tersebut telah diintegrasikan dalam Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan kemudian dilembagakan melalui pembentukan Komite Penanggulangan Kemiskinan melalui Keppres Nomor 124 tahun 2001 jo. Nomor 8 Tahun 2004 jo. Nomor 34 Tahun 2004 yang bertanggung jawab mengkoordinasi upaya-upaya penanggulangan kemiskinan. Di daerah juga diupayakan adanya Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD) yang diintegrasikan dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

Begitupun banyak kebijakan yang diupayakan untuk penanggulangan kemiskinan, tetapi secara agregat jumlah penduduk miskin tidak mengalami penurunan yang berarti. Di berbagai daerah angka kemiskinan cenderung tidak mengalami penurunan, belum lagi dampak dari kenaikan berbagai kebutuhan dasar seperti bahan kebutuhan pokok, pendidikan, kesehatan, perumahan, air bersih, pertanahan, dan sumber daya alam. Kecenderungan angka kemiskinan yang tidak berubah semakin membuat hak-hak dasar masyarakat menjadi sulit terjangkau.

Kebijakan pengelolaan keuangan di daerah yang dijabarkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adakalanya tidak berjalan dengan baik dan mampu menjawab permasalahan masyarakat termasuk upaya pengentasan kemiskinan. Berbagai upaya pengentasan kemiskinan telah banyak digulirkan oleh pemerintah pusat maupun daerah tetapi secara nyata dampak upaya ini tidak berjalan bersamaan, tidak berkelanjutan dan tidak menjawab inti permasalahan kemiskinan. Berbagai kebijakan dalam upaya pengentasan kemiskinan terkesan tidak terkoordinir, tidak komprehensif dan terpisah dari kebijakan penganggaran. Padahal semua kebijakan bermuara pada hal-hal yang bertujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Begitupun kebijakan dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak terlepas dari kebijakan pengelolaan keuangan. Dan kebijakan

pengelolaan keuangan ini berhubungan dengan bagaimana pemerintah mengalokasikan dan mengelola sumber daya yang ada dalam anggaran. Secara substansial anggaran memiliki bagian sebagai instrumen penting yang bisa dipakai dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar (*basic needs*), peningkatan pelayanan publik dan pengentasan kemiskinan. Anggaran juga menjadi bagian yang menentukan dari berfungsinya penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan yang baik.

Padahal secara filosofis, anggaran diperlukan untuk menjamin eksistensi negara dan membiayai pengelolaan negara. Karena negara diperlukan karena tiga alasan; (1) Menciptakan keteraturan sosial, (2) Menjamin hak-hak masyarakat, (3) Menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat. Ada beberapa landasan hukum yang melatarbelakangi pentingnya anggaran untuk tujuan kesejahteraan masyarakat. Diantaranya adalah; Pasal 23 (1) UUD 1945, Pasal 3 (1) UU 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 4 (1) PP No.58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 4 (1) Permendagri 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah). Semua dasar hukum tersebut mengandung beberapa acuan bahwa kebijakan anggaran dan pengelolaan keuangan negara harus untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan, serta memperhatikan azas bermanfaat untuk masyarakat.

Terkait dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat, upaya penanggulangan kemiskinan adalah bagian dari tujuan otonomi daerah tersebut. Sehingga menjadi kewajiban bersama terutama pemerintah baik di pusat dan daerah menghormati hak-hak dasar tersebut dalam rangkaian kebijakan politik, kebijakan penganggaran serta kebijakan-kebijakan yang dikhususkan sebagai upaya-upaya peningkatan kesejahteraan, penanggulangan kemiskinan maupun upaya perlindungan dan penjaminan hak-hak dasar masyarakat lainnya. Dengan demikian, perlu ada sinkronisasi antara kebijakan-kebijakan yang bersentuhan langsung dengan kepentingan masyarakat melalui kebijakan perencanaan, penganggaran dan pelaksanaannya di lapangan. Sehingga pada akhirnya seperti yang dikatakan oleh Siddik (2001) bahwa perwujudan pola alokasi dalam anggaran daerah sebagai bentuk pencerminan otonomi daerah akan ditunjukkan

antara lain dengan peningkatan efisiensi, efektifitas dan responsivitas kebijakan publik dari pemerintah daerah terhadap kepentingan politik, ekonomi dan sosial masyarakat daerahnya. Sebaliknya kegagalan implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam implementasi otonomi daerah terutama ditunjukkan dari kemunduran ekonomi, ketidakstabilan politik dan merosotnya kualitas pelayanan publik pada suatu daerah.

Terkait sebagai salah satu daerah otonom, Kota Pekalongan yang terletak dipesisir pantai utara Jawa Tengah memiliki permasalahan kemiskinan tersendiri. Bila ditinjau dari era pemerintahan daerah, jumlah penduduk miskin di Kota Pekalongan cenderung meningkat. Sebelum pelaksanaan otonomi daerah (2000), jumlah penduduk miskin mencapai 21.111 KK (31,6%) dan diawal era otonomi daerah tahun 2005 jumlah tersebut meningkat menjadi 31.461 KK (47,11%). Banyak faktor yang menyebabkan peningkatan jumlah penduduk miskin diantaranya krisis moneter berkepanjangan, kenaikan harga BBM, menurunnya daya beli masyarakat, melambungnya harga barang dan kebutuhan pokok, serta dampak pada pemutusan hubungan kerja di berbagai sektor industri dan lain-lain. Meski demikian, berbagai program dan upaya penanggulangan kemiskinan yang dijalankan oleh Pemerintah Kota Pekalongan bersama masyarakat dan kelompok peduli dalam beberapa tahun telah menunjukkan ada sedikit indikasi keberhasilan. Setidaknya ada penurunan jumlah rumah tangga miskin sebesar 27,9% pada tahun 2007 bila dibanding tahun 2005 (Data BPS 2006/2007) dan 3,35% di tahun 2004 bila dibanding tahun sebelumnya. Tahun 2007, Kota Pekalongan dengan jumlah populasi penduduk sebesar 271.990 jiwa dan mayoritas bekerja di sektor industri ternyata masih menghadapi permasalahan kemiskinan, antara lain ditandai oleh jumlah Rumah Tangga Miskin (RTM) yang mencapai 33,75% dari jumlah penduduk.

Angka yang cukup besar pada jumlah Rumah Tangga Miskin (RTM) menunjukkan bahwa program-program penanggulangan kemiskinan di Kota Pekalongan tidak hanya dipengaruhi oleh kondisi eksternal tetapi juga internal. Pihak pemerintah Kota Pekalongan dengan APBD Tahun 2007 (perubahan) sebesar Rp

347.859.051.578,01 (*tiga ratus empat puluh tujuh miliar delapan ratus lima puluh sembilan juta lima puluh satu ribu lima ratus tujuh puluh delapan koma nol satu rupiah*) dari sebelumnya Rp 313.087.995.396,01 (*tiga ratus tiga belas miliar delapan puluh tujuh juta sembilan ratus sembilan puluh lima ribu tiga ratus sembilan puluh enam koma nol satu rupiah*) pada awal tahun 2007 menunjukkan bahwa proporsi APBD yang ada sebenarnya cukup besar untuk secara bertahap dan terencana mampu menurunkan angka kemiskinan. Berkaitan dengan permasalahan kemiskinan dan upaya penanggulangan kemiskinan di Kota Pekalongan, ada hubungan yang dekat bahwa upaya penanggulangan kemiskinan juga terkait dengan alokasi anggaran yang dialokasikan Pemerintah Kota Pekalongan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Pekalongan.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan beberapa hal yang dikemukakan sebelumnya. Maka perumusan masalah yang diangkat adalah:

“Bagaimanakah Perbandingan Perilaku Alokasi Anggaran Penanggulangan Kemiskinan di Kota Pekalongan tahun 2005 sampai tahun 2008?”.

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mengkaji Perbandingan Perilaku Alokasi Anggaran Penanggulangan Kemiskinan di Kota Pekalongan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Pekalongan Tahun 2005-2008.

1.4 Manfaat Penelitian

- a. Penelitian ini bagi Pemerintah Kota Pekalongan diharapkan menjadi rekomendasi atau masukan dalam penyusunan program-program penanggulangan kemiskinan sesuai dengan semangat otonomi daerah.
- b. Bagi perkembangan ilmu pengetahuan, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi pengembangan konsep dalam studi administrasi dan

kebijakan publik serta memperkaya bahan bacaan bagi pengembangan penelitian lebih lanjut tentang administrasi, kebijakan maupun penganggaran daerah.

- c. Bagi lembaga dimana penulis bekerja, penelitian ini dapat dijadikan bahan dalam melakukan penelitian lebih lanjut. Pengembangan konsep serta bahan dalam advokasi kebijakan publik.
- d. Bagi penulis, penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan dan pendorong untuk meningkatkan kemampuan dan analisis dalam memahami hal-hal yang berkaitan dengan administrasi dan kebijakan publik.

