

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kemiskinan

Kemiskinan mempunyai arti yang luas dan tidak mudah mengukurnya, dalam arti berkaitan dengan aspek sosial, ekonomi, budaya, politik dan aspek lainnya (Sumodiningrat, 1989). Specker (1993) mengatakan bahwa kemiskinan mencakup (1) kekurangan fasilitas fisik bagi kehidupan yang normal, (2) gangguan dan tingginya risiko kesehatan, (3) risiko keamanan dan kerawanan kehidupan sosial ekonomi dan lingkungannya, (4) kekurangan pendapatan yang mengakibatkan tidak bisa hidup layak, dan (5) kekurangan dalam kehidupan sosial yang dapat ditunjukkan oleh ketersisihan sosial, ketersisihan dalam proses politik, dan kualitas pendidikan yang rendah.

Konferensi Dunia untuk Pembangunan Sosial telah mendefinisikan kemiskinan sebagai berikut: Kemiskinan memiliki wujud yang majemuk, termasuk rendahnya tingkat pendapatan dan sumber daya produktif yang menjamin kehidupan berkesinambungan; kelaparan dan kekurangan gizi; rendahnya tingkat kesehatan; keterbatasan dan kurangnya akses kepada pendidikan dan layanan-layanan pokok lainnya, kondisi tak wajar dan kematian akibat penyakit yang terus meningkat; kehidupan bergelandang dan tempat tinggal yang tidak memadai; lingkungan yang tidak aman; serta diskriminasi dan

keterasingan sosial. Kemiskinan juga dicirikan oleh rendahnya tingkat partisipasi dalam proses pengambilan keputusan dalam kehidupan sipil, sosial dan budaya. Maxwell (2007) menggunakan 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), tiadanya 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. Bappenas dalam dokumen Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan juga mendefinisikan masalah kemiskinan bukan hanya diukur dari pendapatan, tetapi juga masalah kerentanan dan kerawanan orang atau sekelompok orang, baik laki-laki maupun perempuan untuk menjadi miskin. Masalah kemiskinan juga menyangkut tidak terpenuhinya hak-hak dasar masyarakat miskin untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan bermartabat. Pemecahan masalah kemiskinan perlu didasarkan pada pemahaman suara masyarakat miskin, dan adanya penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak mereka, yaitu hak sosial, budaya, ekonomi dan politik. Oleh

karena itu, strategi dan kebijakan yang dirumuskan dalam strategi nasional pengentasan kemiskinan didasarkan atas pendekatan berbasis hak (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2005).

Menurut Sallatang (1986), Kemiskinan adalah ketidakcukupan penerimaan pendapatan dan kepemilikan kekayaan materil tanpamengabaikan standar atau ukuran-ukuran fisiologi, psikologik dan sosial. Bagiyang memperhatikan konsep tingkat hidup yaitu tidak hanya menekankan tingkatpendapatan saja tetapi juga masalah pendidikan, perumahan, kesehatan, dankondisi-kondisi sosial lainnya dari masyarakat. Namun demikian, sampai saat inibelum ada definisi yang baku dan bisa diterima secara umum dari berbagai istilah tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa masalah kemiskinan itu sangat kompleks dan pemecahannyapun tidak mudah.

Secara ekonomi kemiskinan dapat diartikan sebagai kekurangan sumberdaya yang dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan sekelompok orang (Esmara, 1986). Kemiskinan ini dapat di ukur secara langsung denganmenetapkan persediaan sumber daya yang tersedia pada kelompok itu danmembandingkan dengan ukuran-ukuran baku. Sumber daya yang dimaksud dalampengertian ini mencakup konsep ekonomi yang luas tidak hanya pengertianfinansial tetapi perlu mempertimbangkan semua jenis kekayaan yang dapat meningkatkan kesejahteraan manusia. Kartasmita (1992), menyatakan bahwa masyarakat pada umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatas aksesnya kepada kegiatanekonomi sehingga tertinggal jauh dari masyarakat lainnya yang mempunyaipotensi lebih tinggi. Ketidak berdayaan golongan miskin di cerminkan dengan kemudahan golongan masyarakat lainnya yang lebih mampu dan lebih

kuat untuk menjaring, mengatur dan membelokkan hasil-hasil pembangunan serta pelayanan pemerintah yang diperuntukkan bagi mereka yang kekurangan. Ketidakterdayaan mendorong proses pemiskinan dalam berbagai bentuk antara lain yang terpenting adalah pemerasan oleh kaum yang lebih kuat. Orang yang tidak berdaya, seringkali terbatas atau tidak mempunyai akses terhadap bantuan pemerintah, serta hampir tidak mempunyai pengaruh apa-apa terhadap pemerintah dalam mengambil keputusan tentang pelayanan dan bantuan yang perlu diberikan kepada golongan yang lemah itu sendiri.

Menurut Bank Dunia (2004), kemiskinan adalah kelaparan; kemiskinan adalah ketiadaan tempat berlindung; kemiskinan adalah ketika sakit tidak punya kemampuan untuk berobat; kemiskinan adalah tidak punya akses ke sekolah dan tidak bisa membaca; kemiskinan berarti tidak punya pekerjaan dan ketakutan akan masa depan; kemiskinan adalah tidak punya kekuatan, tidak punya perwakilan politik dan tidak memiliki kebebasan.

Definisi kemiskinan yang dikeluarkan oleh BPS 2002, adalah apakah rumah tangga atau individu memiliki sumberdaya atau kemampuan yang cukup untuk memenuhi kebutuhannya. Aspek ini didasarkan kepada perbandingan pendapatan, pengeluaran, pendidikan atau atribut lain dari individu dengan beberapa batasan yang ditentukan, dimana mereka yang berada dibawah batasan yang ditentukan tersebut dikatakan sebagai miskin. Kemiskinan merupakan suatu ketidakcukupan/kekurangan akan aset-aset penting dan peluang-peluang dimana setiap manusia berhak memperolehnya. Jadi, jelasnya seseorang dapat berfikir tentang kemiskinan dari sudut pandang non-moneter. Meskipun digunakan secara luas, kemiskinan secara moneter bukan satu-satunya paradigma

bagi pengukuran kemiskinan dan dimensi non-moneter dari kemiskinan sangat penting/ berguna dalam menggarap komponen-komponen kemiskinan, khususnya bagi penelitian atau studi kasus. Kemiskinan juga berkaitan dengan "outcome" yang kurang/ tidak cukup dalam hubungannya dengan (i) kesehatan, gizi dan literasi, (ii) kurangnya hubungan sosial, (iii) kerawanan, dan (iv) kepercayaan diri yang rendah dan ketidakberdayaan (BPS, 2002).

Mengikuti definisi umum, penduduk miskin didefinisikan sebagai mereka yang tidak mampu memenuhi kebutuhan konsumsi dasar, termasuk komponen makanan dan bukan makanan. Jadi garis kemiskinan diperoleh dengan menentukan sekelompok pengeluaran yang diperkirakan cukup untuk kebutuhan konsumsi dasar dan selanjutnya dengan memperkirakan biaya dari kebutuhan dasar ini. Dengan kata lain garis kemiskinan dikonseptualisasikan sebagai standar minimum yang diperlukan individu untuk memenuhi kebutuhan makanan dan bukan makanan. Suharto (2006 : 148 – 149) mengatakan bahwa ada tiga kategori kemiskinan yang menjadi pusat perhatian pekerjaan sosial, yaitu kelompok yang paling miskin (*destitute*) atau yang sering didefinisikan sebagai fakir miskin. Kelompok ini secara absolut memiliki pendapatan di bawah garis kemiskinan (umumnya tidak memiliki sumber pendapatan sama sekali) serta tidak memiliki akses terhadap berbagai pelayanan sosial. Kelompok miskin (*poor*).

Kelompok ini memiliki pendapatan di bawah garis kemiskinan namun secara relatif memiliki akses terhadap pelayanan sosial dasar. Kelompok rentan (*vulnerable group*). Kelompok ini dapat dikategorikan bebas dari kemiskinan, karena memiliki kehidupan yang relatif lebih baik ketimbang kelompok *destitute* maupun miskin. Namun sebenarnya kelompok yang sering disebut "near poor"

(agak miskin) ini masih rentan terhadap berbagai perubahan sosial di sekitarnya. mereka seringkali berpindah dari status “rentan” menjadi “miskin” dan bahkan “*destitute*” bila terjadi krisis ekonomi dan tidak mendapat pertolongan sosial.

Kemiskinan oleh profesi pekerjaan sosial lebih dipandang sebagai persoalan-persoalan struktural tetapi dalam upaya pemecahannya pekerjaan sosial menekankan keberfungsian sosial sebagai upaya untuk keluar dari lingkaran kemiskinan yang menjerat individu, keluarga, kelompok dan masyarakat. Strategi pekerjaan sosial dalam menanggulangi kemiskinan adalah peningkatan kemampuan individu dan kelompok dalam menjalankan tugas-tugas kehidupannya sesuai dengan statusnya. Oleh karena itu, untuk dapat merancang model intervensi dan strategi pemecahan masalah yang tepat maka lebih dulu perlu diketahui mengenai pengertian kemiskinan, karakteristik, indikator dan dimensinya.

Pengertian kemiskinan absolut lebih banyak digunakan oleh pemerintah dalam upaya penanggulangan kemiskinan pada berbagai sektor pelayanan publik, misalnya di bidang pangan, kesehatan, pendidikan dan perumahan. Untuk mengukur kemiskinan dan kriteria penduduk miskin, pemerintah antara lain menggunakan pendekatan pendapatan atau pengeluaran penduduk untuk pemenuhan kebutuhan dasar minimum, pendekatan rata-rata per-kapita dan pendekatan klasifikasi keluarga sejahtera seperti yang digunakan oleh BKKBN. Pada tahun 2004 BPS menggunakan pendekatan pengeluaran minimum makanan yang setara dengan 2.100 kkal/hari ditambah pengeluaran bukan makanan (perumahan dan fasilitasnya, sandang, kesehatan, pendidikan, transport dan barang-barang lainnya). Pada tahun 2008, BPS menetapkan lagi 8 variabel yang

dianggap layak dan operasional sebagai indikator untuk menentukan rumah tangga miskin, yaitu : 1) luas lantai per-kapita, 2) jenis lantai, 3) air minum/ketersediaan air bersih, 4) jenis jamban/wc, 5) kepemilikan aset, 6) pendapatan per-bulan, 7) pengeluaran, khususnya prosentase pengeluaran untuk makanan dan 8) konsumsi lauk pauk.

Pendekatan yang digunakan BPS relatif lebih sederhana dan mudah dilakukan pengukurannya dibandingkan beberapa pendekatan dan pengertian lainnya mengenai kemiskinan. Namun pendekatan dan pengukuran ini mempunyai kecenderungan mengabaikan perkembangan standar kebutuhan minimum manusia yang mengikuti perkembangan dan kemajuan pembangunan maupun teknologi. Sebagai contoh, sebelum era tahun 2000 kebutuhan masyarakat terhadap informasi dan komunikasi dapat terpenuhi melalui media cetak (koran dan majalah) dan media elektronik (radio dan televisi). Dalam sepuluh tahun terakhir ini, kebutuhan informasi dan komunikasi masyarakat sudah mengalami peningkatan yang sangat tinggi terhadap televisi kabel, telepon kabel, telepon seluler dan internet. Penggunaan definisi kemiskinan absolut dalam perencanaan program penanggulangan kemiskinan yang ditetapkan oleh pemerintah adalah karena definisi dan pendekatan yang tersebut dapat digunakan untuk menilai efek dari kebijakan anti kemiskinan antar waktu atau perkiraan dampak suatu proyek terhadap kemiskinan. Pendekatan ini juga merupakan pendekatan yang digunakan oleh Bank Dunia untuk dapat membandingkan angka kemiskinan antar negara. Bank Dunia menggunakan pendekatan ini karena memudahkan dalam menentukan kemana dana bantuan akan disalurkan dan kemajuan yang dicapai suatu negara dapat dianalisis.

Pengertian kemiskinan relatif menurut BPS (2008) adalah “suatu kondisi miskin karena pengaruh kebijakan pembangunan yang belum mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat sehingga menyebabkan ketimpangan distribusi pendapatan”. BPS mengemukakan bahwa standar minimum disusun berdasarkan kondisi hidup suatu negara pada waktu tertentu dan perhatian terfokus pada golongan penduduk miskin. Ukuran kemiskinan relatif sangat tergantung pada distribusi pendapatan atau pengeluaran penduduk. Pengertian kemiskinan relatif sebagaimana yang dikemukakan oleh BPS lebih menunjuk pada kesenjangan pendapatan dan pengeluaran antar wilayah dalam suatu negara atau antar negara di dunia. Pengertian kemiskinan relatif menurut BPS cenderung mengarah pada ukuran kemiskinan yang ditetapkan oleh pemerintah terhadap masyarakat sedangkan pengertian kemiskinan relatif yang dikemukakan oleh Supadi dan Akhmad Rozany lebih menunjuk pada perbandingan kondisi obyektif tingkat kesejahteraan seseorang terhadap orang lain dalam suatu wilayah atau suatu kelompok terhadap kelompok lain yang berbeda wilayah. Menurut Suparlan dalam Masjkuri (2007 : 40 – 41), “kemiskinan adalah suatu standar tingkat hidup yang rendah yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau segolongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat bersangkutan. Standar kehidupan yang rendah ini secara langsung tampak pengaruhnya terhadap kesehatan, kehidupan moral dan rasa harga diri dari mereka yang tergolong sebagai orang miskin”.

Individu atau kelompok yang merasa dirinya miskin tetapi mempunyai motivasi tinggi untuk mengatasi masalahnya cenderung melakukan berbagai cara dan usaha untuk keluar dari kondisi miskin yang dialaminya. Namun pada

individu atau kelompok tertentu kondisi miskin tersebut dianggap sebagai suatu hal yang biasa, berlangsung dalam waktu yang lama bahkan diturunkan dari generasi ke generasi. Sikap dan pandangan kelompok yang menganggap kemiskinan sebagai hal yang biasa oleh Taylor (2007) disebut sebagai 'kondisi membiasanya penderitaan'.

1. Penduduk Miskin

Untuk mengukur 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. Jadi Penduduk Miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita perbulan dibawah garis kemiskinan.

2. Garis Kemiskinan (GK)

Garis Kemiskinan (GK) merupakan penjumlahan dari Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM). Penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita per bulan dibawah Garis Kemiskinan dikategorikan sebagai penduduk miskin.

Garis Kemiskinan Makanan (GKM) merupakan nilai pengeluaran kebutuhan minimum makanan yang disetarakan dengan 2100 kilokalori perkapita perhari. Paket komoditi kebutuhan dasar makanan diwakili oleh 52 jenis komoditi (padi-padian, umbi-umbian, ikan, daging, telur dan susu, sayuran, kacang-kacangan, buah-buahan, minyak dan lemak, dll)

Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM) adalah kebutuhan minimum untuk perumahan, sandang, pendidikan dan kesehatan. Paket komoditi kebutuhan dasar non makanan diwakili oleh 51 jenis komoditi di perkotaan dan 47 jenis komoditi di pedesaan.

3. Strategi Penanggulangan Kemiskinan

Strategi penanggulangan kemiskinan (SPK) sangatlah penting bagi daerah, karena akan menjadi acuan bagi semua pelaku baik pemerintah daerah, swasta maupun masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan di daerahnya. SPK Daerah adalah dokumen resmi yang berisi kesepakatan – kesepakatan antar *stakeholders* daerah (pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat) untuk bersama – sama mengatasi masalah kemiskinan sesuai kondisi masing – masing daerah. Dokumen strategi ini berorientasi pada proses (bukan sekedar hasil), menyeluruh (*komprehensif*) dan berdemensi jangka menengah dan jangka panjang.

Dua Strategi Utama Penanggulangan Kemiskinan :

1. Meningkatkan pendapatan melalui peningkatan produktivitas, dimana masyarakat miskin memiliki kemampuan pengelolaan, memperoleh peluang dan perlindungan untuk memperoleh hasil yang lebih baik dalam berbagai kegiatan ekonomi, sosial budaya maupun politik;
2. Mengurangi pengeluaran melalui pengurangan beban kebutuhan dasar seperti akses ke pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur yang mempermudah dan mendukung kegiatan sosial ekonomi.

Strategi Utama Penanggulangan Kemiskinan dijabarkan kedalam 4 pilar langkah kebijakan yang menjadi acuan bagi *stakeholders* dalam proses penyusunan *poverty reduction strategy papers* (PRSP) adalah sebagai berikut :

- a. Perluasan kesempatan, yakni pemerintah bersama sektor swasta dan masyarakat menciptakan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat miskin.
- b. Pemberdayaan masyarakat, yakni pemerintah, sektor swasta dan masyarakat memberdayakan masyarakat miskin agar dapat memperoleh kembali hak – hak ekonomi, sosial dan politiknya, mengontrol keputusan yang menyangkut kepentingannya, menyalurkan aspirasi, dan mampu secara mandiri mengatasi permasalahan – permasalahan yang dihadapi;
- c. Peningkatan kemampuan dan kualitas sumber daya manusia, yakni pemerintah, sektor swasta dan masyarakat meningkatkan kapasitas atau kemampuan dasar masyarakat miskin agar mampu bekerja berusaha secara lebih produktif, dan memperjuangkan kepentingannya;
- d. Perlindungan sosial, yakni pemerintah melalui kebijakan publik mengajak sektor swasta dan masyarakat memberikan perlindungan dan rasa aman bagi masyarakat miskin, utamanya kelompok masyarakat yang paling miskin (fakir miskin, orang jompo, anak terlantar, cacat) dan kelompok masyarakat miskin yang disebabkan oleh bencana alam, dampak negatif krisis ekonomi dan konflik sosial.

B. Teori Pengeluaran Pemerintah

Pengeluaran pemerintah merupakan salah satu unsur permintaan agregat. Konsep perhitungan pendapatan nasional dengan pendekatan pengeluaran menyatakan bahwa

$$Y = C + I + G + X - M.$$

Formula ini dikenal sebagai identitas pendapatan nasional, sekaligus mencerminkan penawaran agregat. Sedangkan variable-variabel di ruas kanan disebut permintaan agregat. Variable G menyatakan pengeluaran pemerintah (Government expenditures), I investment, X-M adalah net ekspor. Dengan membandingkan nilai G terhadap Y serta mengamatinnya dari waktu ke waktu dapat diketahui seberapa besar kontribusi pengeluaran pemerintah dalam pembentukan permintaan agregat atau pendapatan nasional. Dengan ini, dapat dianalisis seberapa penting peranan pemerintah dalam perekonomian nasional.

Pemerintah tentu saja tidak hanya melakukan pengeluaran, tetapi juga memperoleh penerimaan. Penerimaan dan pengeluaran pemerintah dimasukkan dalam suatu konsep terpadu mengenai pendapatan dan belanja negara. Kebijakan-kebijaksanaan yang berkenaan dengan penerimaan dan pengeluaran pemerintah (pendapatan dan belanja negara) disebut kebijakan fiskal.

1. Model Pembangunan Tentang Perkembangan Pengeluaran Pemerintah

Model ini diperkenalkan dan dikembangkan oleh Rostow dan Musgrave yang menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan tahap-tahap pembangunan ekonomi yang dibedakan antara tahap awal, tahap menengah, dan tahap lanjut.

Pada tahap awal terjadinya perkembangan ekonomi, presentase investasi pemerintah terhadap total investasi besar karena pemerintah harus menyediakan fasilitas dan pelayanan seperti pendidikan, kesehatan, transportasi. Kemudian pada tahap menengah terjadinya pembangunan ekonomi, investasi pemerintah masih diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi agar dapat semakin meningkat, tetapi pada tahap ini peranan investasi swasta juga semakin besar. Sebenarnya peranan pemerintah juga tidak kalah besar dengan peranan swasta. Semakin besarnya peranan swasta juga banyak menimbulkan kegagalan pasar yang terjadi.

Musgrave memiliki pendapat bahwa investasi swasta dalam presentase terhadap GNP semakin besar dan presentase investasi pemerintah dalam presentase terhadap GNP akan semakin kecil. Pada tingkat ekonomi selanjutnya, Rostow mengatakan bahwa aktivitas pemerintah beralih dari penyediaan prasarana ke pengeluaran-pengeluaran untuk aktivitas sosial seperti kesejahteraan hari tua, program pelayanan kesehatan masyarakat.

2. Teori Adolf Wagner

Adolf Wagner menyatakan bahwa pengeluaran pemerintah dan kegiatan pemerintah semakin lama semakin meningkat. Tendensi ini oleh Wagner disebut dengan hukum selalu meningkatnya peranan pemerintah. Inti teorinya yaitu makin meningkatnya peran pemerintah dalam kegiatan dan kehidupan ekonomi masyarakat sebagai suatu keseluruhan. Wagner menyatakan bahwa dalam suatu perekonomian apabila pendapatan per kapita meningkat maka secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat terutama disebabkan karena

pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat, hukum, pendidikan, rekreasi, kebudayaan dan sebagainya.

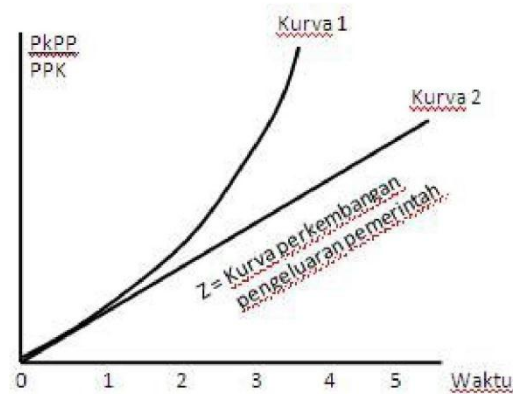
KK

$$\frac{PP_k P}{PPK_1} < \frac{P_k PP_n}{PPK_2} < \dots < \frac{P_k PP_n}{PPK_n}$$

PP_kP : Pengeluaran pemerintah per kapita

PPK : Pendapatan per kapita, yaitu GDP/jumlah penduduk

1, 2, ... n : j angka waktu (tahun)



Teori Wagner mendasarkan pandangannya pada suatu teori yang disebut *organic theory of state* yaitu teori organis yang menganggap pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak terlepas dengan masyarakat lain. Kurva diatas menunjukkan secara relatif peranan pemerintah semakin meningkat.

C. Pemberdayaan Masyarakat

Oakley dan Marsden, (1982) dalam Prijono dan Pranarka (1996), menyatakan pemberdayaan dapat diartikan sebagai upaya memberikan kekuatan, kemampuan, keterampilan, pengetahuan dan berbagai bentuk inovasi kreatif yang sebetulnya sudah dimiliki secara potensial untuk mengambil peran yang sejajar dengan mereka yang lebih berdaya. Dari uraian tersebut dapat dibedakan dua hal dalam

pemberdayaan. *Pertama*, bahwa pemberdayaan sebagai upaya memberikan kekuatan atau kemampuan kepada individu atau kelompok agar lebih berdaya. Ada unsur luar (baik dalam bentuk lembaga atau individu) yang memberikan kekuatan sehingga punya kekuatan untuk dapat mengambil peran yang berharga bagi lingkungannya. *Kedua*, memunculkan kekuatan dan kemampuan individu dan kelompok yang selama ini masih terpendam. Melalui stimulasi dan memotivasi sehingga menumbuhkan kepercayaan pada dirinya akan kemampuan yang dimiliki. Priyono dan Pranarka (1996) menyebut kedua hal tersebut sebagai kecenderungan primer dan sekunder. Baik kecenderungan primer maupun sekunder akan merubah individu atau kelompok dari kondisi serba keterbatasan dan ketidakberdayaan menjadi lebih mampu untuk mendobrak segala keterbatasannya hingga lebih dapat mengembangkan dirinya. Proses pemberdayaan muncul dari kondisi sosial ekonomis yang dikotomis yaitu masyarakat yang berkuasa dan manusia yang dikuasai (Hutomo, 200b). Untuk membebaskan situasi menguasai dan dikuasai, maka harus dilakukan pembebasan melalui proses pemberdayaan bagi yang dikuasai.

Panduan Umum PNPM Mandiri (2007), mengartikan pemberdayaan masyarakat sebagai upaya untuk menciptakan/meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok, dalam memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian, dan kesejahteraannya. Pemberdayaan masyarakat memerlukan keterlibatan yang lebih besar dari perangkat pemerintah daerah serta berbagai pihak untuk memberikan kesempatan dan menjamin keberlanjutan berbagai hasil yang dicapai. Pemberdayaan sebagai proses ataupun sebagai tujuan pada dasarnya akan

memunculkan keberanian pada individu ataupun kelompok. Kondisi semula yang cenderung hanya menerima keadaan, akan lebih berani bertindak untuk merubah keadaan. Bentuk keberanian itu juga dapat berupa menghadapi kekuasaan formal guna menghapus ketergantungannya pada kekuatan itu. Sebagai upaya untuk memberikan kekuatan dan kemampuan, berarti di dalam pemberdayaan mengandung dua pihak yang perlu ditinjau dengan seksama yaitu pihak yang diberdayakan dan pihak yang melakukan pemberdayaan. Agar dapat diperoleh hasil yang memuaskan diperlukan komitmen yang tinggi dari kedua pihak. Dari pihak pemberdaya harus beranjak dari pendekatan bahwa masyarakat tidak dijadikan objek dari berbagai proyek pembangunan, akan tetapi merupakan subjek dari upaya pembangunannya sendiri. Untuk itu, maka dalam pemberdayaan masyarakat harus mengikuti pendekatan yang terarah, dilaksanakan oleh masyarakat yang jadi kelompok sasaran, dan menggunakan pendekatan kelompok (Kartasasmita dalam Lasito, hal 26). Menurut Sumodiningrat dalam Nursyamsu (2004), pemberdayaan dapat dilihat dari tiga sisi, yaitu:

1. Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang.
2. Memperkuat potensi ekonomi atau daya yang dimiliki masyarakat.
3. Melindungi ekonomi rakyat untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak sehat serta mewujudkan kebersamaan dan kemitraan yang sudah maju dengan yang belum berkembang

D. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)

Strategi Pemerintah dalam mengurangi kemiskinan ini difokuskan melalui 3 klaster program penanggulangan kemiskinan, yaitu:

1. Klaster Pertama

Terdiri dari kelompok program bantuan dan perlindungan sosial terpadu berbasis keluarga, yang bertujuan untuk melakukan pemenuhan hak dasar, mengurangi beban pengeluaran keluarga miskin, dan perbaikan kualitas hidup keluarga miskin dengan sasaran rumah tangga sangat miskin(RTSM), rumah tangga miskin (RTM) dan rumah tangga hampir miskin (RTHM). Program utamanya adalah Raskin, Jamkesmas, PKH dan Beasiswa Miskin.

2. Klaster Kedua

Merupakan kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat melalui program PNPM Mandiri yang bertujuan untuk mengembangkan potensi dan memperkuat kapasitas kelompok masyarakat miskin untuk terlibat dalam pembangunan, meningkatkan pendapatan dan taraf hidup masyarakat melalui usaha dan bekerja bersama untuk mencapai keberdayaan dan kemandirian dengan sasaran kelompok masyarakat/kecamatan miskin.

3. Klaster Ketiga

Adalah kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil (UMK) yang bertujuan untuk membuka dan memberikan akses permodalan dan penguatan ekonomi bagi pelaku usaha berskala mikro dan kecil dengan program Kredit Usaha Rakyat (KUR).

Tabel 9. Program Penanggulangan Kemiskinan Nasional dan Sasarannya

Program	Sasaran
1. Program Keluarga Harapan (PKH)	Rumah Tangga Miskin dan Sangat Miskin
2. Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas)	Rumah Tangga Hampir Miskin, Miskin dan Sangat Miskin
3. Program Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin)	Rumah Tangga Miskin dan Sangat Miskin
4. Program Beasiswa Pendidikan untuk Keluarga Miskin	Siswa dari Rumah Tangga Miskin dan Sangat Miskin
5. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri	Kelompok Masyarakat Umum
a. PNPM Mandiri Perdesaan	Kelompok Masyarakat Perdesaan
b. PNPM Mandiri Perkotaan	Kelompok Masyarakat Perkotaan
b. PNPM Pembangunan Infrastruktur Ekonomi Wilayah (PISEW)	Kelompok Masyarakat Perdesaan

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri adalah program pembangunan berbasis masyarakat atau Community Driven Development (CDD), dirumuskan untuk membangun kemandirian masyarakat dan mengurangi kemiskinan. Program ini dimulai pada tahun 2006 untuk mengkoordinasikan dan mensinergikan beberapa program pemberdayaan masyarakat yang dikelola oleh berbagai kementerian teknis. Integrasi program berbasis pemberdayaan masyarakat ke dalam PNPM Mandiri, memperkuat kemampuan masyarakat untuk merumuskan dan melaksanakan kegiatan pembangunan yang direncanakan dan dilaksanakan oleh masyarakat.

Proses pemberdayaan masyarakat dilakukan melalui fasilitasi dan pelatihan. Hibah langsung diberikan sebesar Rp1,5 sampai Rp3,0 miliar per kecamatan per tahun. Hibah tersebut disalurkan ke masyarakat di tingkat desa untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang telah disepakati sebagai hasil proses pengambilan keputusan yang partisipatif. Bagian terbesar dari hibah desa digunakan untuk memperbaiki infrastruktur transportasi desa. Selain membangun

kemandirian masyarakat, pelaksanaan PNPM Mandiri juga mencerminkan pergeseran dari pendekatan proyek ke pendekatan program. Harmonisasi berbagai proyek ke dalam PNPM Mandiri telah mengurangi tumpang tindih kegiatan di tingkat lokal. Untuk mendukung pelaksanaan PNPM Mandiri, telah disusun pedoman umum serta petunjuk pelaksana khusus. Pedoman ini memberikan fondasi dasar dan mekanisme untuk memberdayakan masyarakat dan mengelola pelaksanaan semua kegiatan. Program ini juga akan memanfaatkan Sistem Informasi Manajemen (SIM) terintegrasi yang menghubungkan MIS dari berbagai sub-program PNPM Mandiri dan mendukung analisis efektivitas pelaksanaan PNPM Mandiri.

Pada tahun 2009 pelaksanaan PNPM Mandiri Inti telah mencapai 6.408 kecamatan, semua kecamatan di Indonesia. Pada tahun 2010 PNPM Mandiri mencakup 6.328 kecamatan. Sekitar 17.890 fasilitator masyarakat telah dimobilisasi untuk mendukung pelaksanaan di tingkat masyarakat dan total Rp 10,35 triliun dari sumber pemerintah daerah dan pusat sedang disalurkan sebagai hibah (block grant) kepada masyarakat (Tabel 2.1). Di samping program inti PNPM Mandiri, terdapat juga beberapa program PNPM pendukung yang sedang dilaksanakan. Ini termasuk: (i) PNPM Generasi sebagai inisiatif untuk meningkatkan kapasitas generasi mendatang, yang selama 2009 diterapkan di 164 kecamatan di 21 kabupaten di lima provinsi dan pada tahun 2010 akan dilaksanakan di 189 kecamatan di 25 kabupaten di lima provinsi, (ii) PNPM Kegiatan Perikanan dan Kelautan yang dilaksanakan di 133 kecamatan di 120 kabupaten pada 33 provinsi; dan (iii) PNPM Agribisnis (PUAP) yang

dilaksanakan pada tahun 2009 di 9.884 desa dan pada tahun 2010 akan mencapai 10.000 desa untuk mendukung pengembangan dan perluasan agribisnis.

Hingga kini, PNPM telah menciptakan kesempatan kerja bagi 21.800 dukungan staf (termasuk fasilitator). Sekitar 62 juta hari kerja dari kegiatan telah dilaksanakan dan menyediakan lapangan kerja sementara bagi anggota masyarakat yang secara langsung terlibat dalam kegiatan pembangunan. Selain itu, sekitar 650.000 kegiatan ekonomi mikro telah menerima pinjaman mikro. Lebih dari itu, berbagai infrastruktur telah dihasilkan dari PNPM Mandiri, termasuk perbaikan jalan desa, fasilitas kesehatan, fasilitas air bersih dan sanitasi.

Sebuah evaluasi dampak PNPM Mandiri tahun 2007 menunjukkan bahwa program telah memberikan manfaat yang signifikan, antara lain: i) Tingkat pengangguran di lokasi PNPM adalah lebih rendah daripada di daerah kontrol; ii) Konsumsi rata-rata per rumah tangga meningkat; iii) kemiskinan berkurang dan rumah tangga miskin yang berpartisipasi di kecamatan memiliki kesempatan untuk meningkat di atas garis kemiskinan nasional; dan iv) akses terhadap fasilitas kesehatan meningkat di daerah PNPM. Dalam pendanaan program PNPM terdapat dana pendamping yang diwajibkan kepada Daerah penerima yang disebut dengan Dana Daerah untuk Urusan Bersama (DDUB) dan dana yang berasal dari APBN yaitu Dana untuk Urusan Bersama (DUB). Besarnya dana pendamping yang dikeluarkan oleh daerah didasarkan oleh kemampuan fiskal daerah dan kondisi kemiskinan daerah yang telah dipetakan oleh Kementerian Keuangan dalam Indeks Ruang Fiskal dan Kemiskinan Daerah (IRFKD). Dalam IRFKD menghasilkan empat

kluster/ kelompok daerah yaitu daerah dengan kriteria pendamping sangat tinggi, tinggi, sedang, dan rendah. Daerah dengan kriteria sangat tinggi atau dengan Kuadran I adalah daerah yang mempunyai ruang fiskal tinggi dan kemiskinan tinggi. Daerah dengan kriteria tinggi atau dengan Kuadran IV adalah daerah yang memiliki ruang fiskal tinggi dan kemiskinan rendah. Daerah dengan kriteria sedang atau dengan Kuadran II adalah daerah yang memiliki ruang fiskal rendah dan kemiskinan tinggi. Dan daerah dengan kriteria rendah atau dengan Kuadran I adalah daerah yang memiliki ruang fiskal rendah dan kemiskinan rendah.

Untuk meningkatkan efektivitas penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja, pemerintah meluncurkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri mulai tahun 2007. Melalui PNPM Mandiri dirumuskan kembali mekanisme upaya penanggulangan kemiskinan yang melibatkan unsur masyarakat, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hinggapemantauan dan evaluasi. Melalui proses pembangunan partisipatif, kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat, terutama masyarakat miskin, dapat ditumbuhkembangkan sehingga mereka bukan sebagai obyek melainkan sebagai subyek upaya penanggulangan kemiskinan (Pedoman Umum PNPM Mandiri, 2007). PNPM Mandiri adalah program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. PNPM Mandiri dilaksanakan melalui harmonisasi dan pengembangan sistem serta mekanisme dan prosedur program, penyediaan pendampingan, dan pendanaan stimulan untuk mendorong prakarsa dan inovasi masyarakat dalam upaya penanggulangan

kemiskinan yang berkelanjutan. Pelaksanaan PNPM Mandiri tahun 2007 dimulai dengan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) sebagai dasar pengembangan pemberdayaan masyarakat di perdesaan beserta program pendukungnya seperti PNPM Generasi;

Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) sebagai dasar bagi pengembangan pemberdayaan masyarakat di perkotaan; dan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus (P2DTK) untuk pengembangan daerah tertinggal, pasca bencana, dan konflik. Mulai tahun 2008 PNPM Mandiri diperluas dengan melibatkan Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW) untuk mengintegrasikan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi dengan daerah sekitarnya. PNPM Mandiri diperkuat dengan berbagai program pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan oleh berbagai departemen/sektor dan pemerintah daerah. Pelaksanaan PNPM Mandiri 2008 juga akan diprioritaskan pada desa-desa tertinggal. Dengan pengintegrasian berbagai program pemberdayaan masyarakat kedalam kerangka kebijakan PNPM Mandiri, cakupan pembangunan diharapkan dapat diperluas hingga ke daerah-daerah terpencil dan terisolir. Efektivitas dan efisiensi dari kegiatan yang selama ini sering berduplikasi antar proyek diharapkan juga dapat diwujudkan. Mengingat proses pemberdayaan pada umumnya membutuhkan waktu 5-6 tahun, maka PNPM Mandiri akan dilaksanakan sekurang-kurangnya hingga tahun 2015. Hal ini sejalan dengan target waktu pencapaian tujuan pembangunan milenium atau Millennium Development Goals (MDGs). Pelaksanaan PNPM Mandiri yang berdasar pada indikator-indikator keberhasilan yang terukur akan membantu Indonesia mewujudkan pencapaian target-target MDGs tersebut.

Pengelolaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri terdiri dari persiapan, perencanaan partisipatif, pelaksanaan kegiatan, monitoring, evaluasi, pelaporan, dan sosialisasi (Pedum PNPM Mandiri, 2007).

- a. *Persiapan.* Persiapan pelaksanaan PNPM Mandiri di pusat dikoordinasikan oleh Tim Pengendali PNPM Mandiri yang meliputi antara lain kebijakan umum dan pengembangan program, penetapan lokasi, strategi komunikasi, pengembangan sistem informasi, serta monitoring dan evaluasi. Persiapan pelaksanaan PNPM Mandiri di daerah dikoordinasikan oleh Tim Koordinasi provinsi dan kabupaten/kota, yang meliputi antara lain menyediakan kontribusi dana yang berasal dari anggaran daerah, membentuk Sekretariat Tim Koordinasi PNPM Mandiri, serta membentuk Satuan Kerja Pelaksanaan Program. Penyelenggaraan proses seleksi, pelatihan, dan penempatan tenaga tenaga konsultan dan fasilitator dilaksanakan oleh kementerian/lembaga terkait bersama dengan daerah berdasarkan petunjuk pelaksanaan yang ditetapkan oleh satuan kerja masing-masing program PNPM Mandiri.
- b. *Perencanaan Partisipatif.* Perencanaan partisipatif adalah proses pengambilan keputusan pembangunan yang melibatkan masyarakat, swasta, dan pemerintah sesuai fungsinya masing-masing. Mekanisme perencanaan partisipatif terdiri atas perencanaan di desa/kelurahan, antar desa/kelurahan (kecamatan), serta perencanaan koordinatif di kabupaten/kota.
- c. *Pelaksanaan Kegiatan.* Pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri dilakukan oleh masyarakat secara swakelola berdasarkan prinsip otonomi dan difasilitasi oleh perangkat pemerintahan yang dibantu oleh fasilitator atau konsultan. Tahap

pelaksanaan kegiatan dilakukan setelah proses perencanaan selesai dan telah ada keputusan tentang pengalokasian dana kegiatan. Pelaksanaan kegiatan meliputi pemilihan dan penetapan lembaga pengelola kegiatan, pencairan atau pengajuan dana, pengerahan tenaga kerja, pengadaan barang/jasa, serta pelaksanaan kegiatan yang diusulkan. Personil lembaga pengelola kegiatan yang dipilih dan ditetapkan oleh masyarakat, bertanggung jawab dalam realisasi fisik, keuangan, serta administrasi kegiatan/ pekerjaan yang dilakukan sesuai rencana.

- d. *Monitoring*. Monitoring adalah serangkaian kegiatan pemantauan, pengawasan, dan tindak lanjut yang dilakukan untuk menjamin pelaksanaan pembangunan yang direncanakan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang ditetapkan dan memastikan bahwa dana digunakan sesuai dengan tujuan program. Monitoring dan pengawasan adalah kegiatan mengamati perkembangan pelaksanaan rencana pembangunan, mengidentifikasi serta mengantisipasi permasalahan yang timbul dan/ atau akan timbul. Sedangkan tindak lanjut merupakan kegiatan atau langkah-langkah operasional, yang perlu ditempuh berdasarkan hasil pemantauan dan pengawasan, seperti antara lain koreksi atas penyimpangan kegiatan, akselerasi atas keterlambatan, klarifikasi atas ketidakjelasan, dan sebagainya, untuk memperbaiki kualitas pelaksanaan kegiatan.
- e. *Evaluasi*. Evaluasi program bertujuan untuk menilai kinerja pelaksanaan, manfaat, dampak, dan keberlanjutan kegiatan yang dilaksanakan dalam kerangka PNPM Mandiri terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Kegiatan evaluasi dilakukan secara rutin dan berkala, baik oleh pengelola

program maupun pihak independen seperti antara lain LSM, perguruan tinggi, lembaga penelitian, dan sebagainya. Kegiatan evaluasi ini perlu disusun secara sistematis, obyektif, dan transparan. Kegiatan evaluasi dilakukan berdasarkan laporan, hasil pengawasan, dan pengaduan dari berbagai pihak.

- f. *Pelaporan.* Pelaporan PNPM Mandiri dilaksanakan secara berkala dan berjenjang melalui jalur struktural (perangkat pemerintah) dan jalur fungsional (konsultan dan fasilitator) guna menjamin aliran informasi secara cepat, tepat dan akurat kepada setiap pemangku kepentingan. Yang dimaksud berkala adalah setiap periode waktu tertentu, sedangkan berjenjang adalah dari satuan unit kerja tingkat masyarakat sampai tingkat Tim Pengendali PNPM Mandiri.
- g. *Sosialisasi.* Sosialisasi PNPM Mandiri bertujuan untuk memberipemahaman kepada perangkat pemerintahan, baik pihak eksekutif maupun legislatif, perguruan tinggi, organisasi dan lembaga swadaya masyarakat, masyarakat pengusaha, media massa, serta masyarakat umum lainnya. Hal-hal yang disampaikan meliputi kebijakan, pengertian, tujuan, konsep, mekanisme dan hasilhasilpelaksanaan PNPM Mandiri agar terbangun pemahaman, kepedulian, serta dukungan terhadap PNPM Mandiri. Apabila merujuk kepada buku pedoman umum PNPM Mandiri (2007), sangat menekankan prinsip-prinsip:

- 1) *Bertumpu pada pembangunan manusia.*

Pelaksanaan PNPM Mandiri senantiasa bertumpu pada peningkatan harkat dan martabat manusiaseutuhnya.

2) *Otonomi.*

Dalam pelaksanaan PNPM Mandiri, masyarakat memiliki kewenangan secara mandiri untuk berpartisipasi dalam menentukan dan mengelola kegiatan pembangunan secara swakelola.

3) *Desentralisasi.*

Kewenangan pengelolaan kegiatan pembangunan sektoral dan kewilayahan dilimpahkan kepada pemerintah daerah atau masyarakat sesuai dengan kapasitasnya.

4) *Berorientasi pada masyarakat miskin.* Semua kegiatan yang dilaksanakan mengutamakan kepentingan dan kebutuhan masyarakat miskin dan kelompok masyarakat yang kurang beruntung.

5) *Partisipasi.*

Masyarakat terlibat secara aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan pembangunan dan secara gotong royong menjalankan pembangunan.

6) *Kesetaraan dan keadilan gender.*

Laki-laki dan perempuan mempunyai kesetaraan dalam perannya di setiap tahap pembangunan dan dalam menikmati secara adil manfaat kegiatan pembangunan.

7) *Demokratis.*

Setiap pengambilan keputusan pembangunan dilakukan secara musyawarah dan mufakat dengan tetap berorientasi pada kepentingan masyarakat miskin.

8) *Transparansi dan Akuntabel.*

Masyarakat harus memiliki akses yang memadai terhadap segala informasi dan proses pengambilan keputusan sehingga pengelolaan kegiatan dapat dilaksanakan secara terbuka dan dipertanggung-gugatkan baik secara moral, teknis, legal, maupun administratif.

9) *Prioritas.*

Pemerintah dan masyarakat harus memprioritaskan pemenuhan kebutuhan untuk pengentasan kemiskinan dengan mendayagunakan secara optimal berbagai sumber daya yang terbatas.

10) *Kolaborasi.*

Semua pihak yang berkepentingan dalam penanggulangan kemiskinan didorong untuk mewujudkan kerjasama dan sinergi antar pemangku kepentingan dalam penanggulangan kemiskinan.

11) *Keberlanjutan.*

Setiap pengambilan keputusan harus mempertimbangkan kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak hanya saat ini tapi juga di masa depan dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan.

12) *Sederhana.*

Semua aturan, mekanisme dan prosedur dalam pelaksanaan PNPM Mandiri harus sederhana, fleksibel, mudah dipahami, dan mudah dikelola, serta dapat dipertanggungjawabkan oleh masyarakat.

E. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Pengertian APBD menurut Bastian (2006:189), “Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan pengejawantahan rencana kerja Pemerintah Daerah dalam bentuk satuan uang untuk kurun waktu satu tahun tahunan dan berorientasi pada tujuan kesejahteraan publik”. Sementara yang dikemukakan oleh Nordiawan, dkk (2007:39), “APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah”. Menurut Mardiasmo (2005:61), “Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah.

Sebagai instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Sebagai instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja”. Menurut Undang-undang nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, “Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah”. Pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, “Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung 1 januari sampai 31 desember”. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah suatu rencana

keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 17 Tahun 2003 pasal 1 butir 8 tentang Keuangan Negara). Semua Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah harus dicatat dan dikelola dalam APBD. Penerimaan dan pengeluaran daerah tersebut adalah dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi. Sedangkan penerimaan dan pengeluaran yang berkaitan dengan pelaksanaan Dekonsentrasi atau Tugas Pembantuan tidak dicatat dalam APBD.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. APBD merupakan rencana pelaksanaan semua Pendapatan Daerah dan semua Belanja Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan Daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi dasar pula bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah. Tahun anggaran APBD sama dengan tahun anggaran APBN yaitu mulai 1 Januari dan berakhir tanggal 31 Desember tahun yang bersangkutan. Sehingga pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan keuangan daerah dapat dilaksanakan berdasarkan kerangka waktu tersebut.

F. Regresi Data Panel

Regresi data panel merupakan teknik regresi yang menggabungkan data *time series* dengan *cross section*. Menurut Agus Widarjono (2007) metode regresi data panel mempunyai beberapa keuntungan jika dibandingkan dengan data *time series* atau *cross section*, yaitu :

1. Data panel yang merupakan gabungan dua *data time series* dan *cross section* mampu menyediakan data yang lebih banyak sehingga akan menghasilkan *degree of freedom* yang lebih besar.
2. Menggabungkan informasi dari *data time series* dan *cross section* dapat mengatasi masalah yang timbul ketika ada masalah penghilangan variabel (*omitted-variabel*).

1. Keunggulan Regresi Data panel

Keunggulan regresi data panel menurut Wibisono (2005) antara lain :

Pertama. Panel data mampu memperhitungkan heterogenitas individu secara eksplisit dengan mengizinkan variabel spesifik individu; *kedua*. Kemampuan mengontrol heterogenitas ini selanjutnya menjadikan data panel dapat digunakan untuk menguji dan membangun model perilaku lebih kompleks. *Ketiga*, data panel mendasarkan diri pada observasi *cross-section* yang berulang-ulang (*time series*), sehingga metode data panel cocok digunakan sebagai *study of dynamic adjustment*. *Keempat*, tingginya jumlah observasi memiliki implikasi pada data yang lebih informative, lebih variatif, dan kolinieritas (multikolineritas) antara data semakin berkurang, dan derajat kebebasan (*degree of freedom/df*) lebih tinggi sehingga dapat diperoleh hasil estimasi yang lebih efisien. *Kelima*. data panel dapat digunakan untuk mempelajari model-model perilaku yang kompleks.

Keenam, Data panel dapat digunakan untuk meminimalkan bias yang mungkin ditimbulkan oleh agregasi data individu. Dengan keunggulan tersebut maka implikasi pada tidak harus dilakukannya pengujian asumsi klasik dalam model data panel (Verbeek, 2000; Gujarati, 2006; Wibisono, 2005; Aulia; 2004, dalam Shochrul R, Ajija, dkk. 2011).

2. Metode Regresi Data panel

a. *Common Effect*

Teknik yang digunakan dalam metode *Common Effect* hanya dengan mengkombinasikan data *time series* dan *cross section*. Dengan hanya menggabungkan kedua jenis data tersebut maka dapat digunakan metode OLS untuk mengestimasi model data panel. Dalam pendekatan ini tidak memperhatikan dimensi individu maupun waktu, dan dapat diasumsikan bahwa perilaku data antar perusahaan sama dalam berbagai rentang waktu. Asumsi ini jelas sangat jauh dari realita sebenarnya, karena karakteristik antar perusahaan baik dari segi kewilayahan jelas sangat berbeda

b. *Fixed Effect*

Teknik yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode *Fixed Effect*. Metode dengan menggunakan variabel dummy untuk menangkap adanya perbedaan intersep. Metode ini mengasumsikan bahwa koefisien regresi (*slope*) tetap antar perusahaan dan antar waktu, namun intersepnya berbeda antar perusahaan namun sama antar waktu (*time invariant*). Namun metode ini membawa kelemahan yaitu berkurangnya derajat kebebasan (*degree of freedom*) yang pada akhirnya mengurangi efisiensi parameter.

c. *Random Effect*

Tenik yang digunakan dalam Metode *Random Effect* adalah dengan menambahkan variabel gangguan (*error terms*) yang mungkin saja akan muncul pada hubungan antar waktu dan antar kabupaten/kota. Teknik metode OLS tidak dapat digunakan untuk mendapatkan estimator yang efisien, sehingga lebih tepat untuk menggunakan Metode *Generalized Least Square* (GLS).

G. Model Kelambanan (*Lag*)

Hasil atau dampak dari setiap kebijakan ekonomi atau aktivitas bisnis tidak terjadi secara instan tetapi memerlukan waktu atau kelambanan (*lag*). Model yang digunakan untuk memasukkan unsur kelambanan dalam variabel independen yang di kenal dengan model regresi kelambanan. Model kelambanan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu model kelambanan geometri (Widarjono, 2009).

1. Model Kelambanan Geometrik

Model umum kelambanan yang didistribusikan secara tidak terbatas atau infinitif sebagai berikut :

$$\begin{aligned}
 Y_t &= \alpha + \beta_0 X_t + \beta_1 X_{t-1} + \beta_2 X_{t-2} + \dots + e_t \\
 &= \alpha + \sum_{i=0}^{\infty} \beta_i X_{t-i} + e_t
 \end{aligned}
 \tag{1}$$

Di dalam model (1) tersebut Y merupakan fungsi dari X dan semua variabel kelambanan X. Kita juga dapat memasukkan variabel independen lain dalam model tersebut.

Persamaan (1) sulit diestimasi karena jumlah parameternya tidak terbatas. Oleh karena itu kita harus bisa mengurangi parameter estimasi sehingga bisa

mengestimasi persamaan tersebut. Supaya tidak menimbulkan bias maka pengurangan parameter estimasi harus mampu membuat asumsi tentang pola dari parameter estimasi β_i yang disebut timbangan kelambanan yang didistribusikan (*distributed lag weights*).

Salah satu model yang populer untuk mengestimasi model kelambanan infinitif tersebut adalah model kelambanan geometrik dimana timbangan kelambanan positifnya dan menurun secara geometris. Dengan demikian model kelambanan geometrik ini mengasumsikan bahwa β_i adalah positif dan menurun secara geometris yakni sbb:

$$\beta_i = \beta_0 \lambda^i \quad (2)$$

Dimana: λ = derajat penurunan $0 < \lambda < 1$

$$i = 0, 1, 2, \dots$$

Nilai koefisien β dalam persamaan (2) tersebut secara berturut-turut akan terus mengecil namun tidak akan pernah nol. Walaupun tidak pernah nol, tetapi sampai batas waktu tertentu pengaruh variabel independen dapat diabaikan.

Untuk mengestimasi persamaan (1), masukkan persamaan (2) ke dalam persamaan (1). Penyelesaian kedua persamaan tersebut akan menghasilkan persamaan berikut:

$$Y_t = \alpha + \beta_0 X_t + \beta_0 \lambda^1 X_{t-1} + \beta_0 \lambda^2 X_{t-2} + \dots + e_t \quad (3)$$

Model dalam persamaan (3) tersebut masih tetap sulit diestimasi karena jumlah parameter estimasi β masih tidak terbatas dan parameter λ juga dalam bentuk nonlinier dalam parameter sehingga metode OLS tidak bisa digunakan untuk mengestimasi. Koyck member solusi dengan penyelesaian secara matematis dikenal dengan transformasi dari Koyck. Transformasi Koyck ini

dapat dilakukan dengan member kelambanan 1 periode untuk persamaan (3) dan dapat ditulis sebagai berikut:

$$Y_{t-1} = \alpha + \beta_0 X_{t-1} + \beta_0 \lambda^1 X_{t-2} + \beta_0 \lambda^2 X_{t-3} + \dots + e_{t-1} \quad (4)$$

Kemudian persamaan (4) dikalikan dengan λ menghasilkan persamaan sebagai berikut:

$$\begin{aligned} \lambda Y_{t-1} &= \lambda \alpha + \lambda \beta_0 X_{t-1} + \lambda \beta_0 \lambda^1 X_{t-2} + \lambda \beta_0 \lambda^2 X_{t-3} + \dots + \lambda e_{t-1} \\ \lambda Y_{t-1} &= \lambda \alpha + \beta_0 \lambda X_{t-1} + \beta_0 \lambda^2 X_{t-2} + \beta_0 \lambda^3 X_{t-3} + \dots + \lambda e_{t-1} \end{aligned} \quad (5)$$

Selanjutnya persamaan (3) dikurangi dengan persamaan (5) akan menghasilkan persamaan sebagai berikut:

$$\begin{aligned} Y - \lambda Y_{t-1} &= \alpha - \lambda \alpha + \beta_0 X_t + \beta_0 \lambda X_{t-1} - \beta_0 \lambda X_{t-1} + \beta_0 \lambda^2 X_{t-2} - \beta_0 \lambda^2 X_{t-2} + \\ &\quad \beta_0 \lambda^3 X_{t-3} - \beta_0 \lambda^3 X_{t-3} + \dots + e_t - \lambda e_{t-1} \\ Y_t - \lambda Y_{t-1} &= \alpha(1 - \lambda) + \beta_0 X_t + (e_t - \lambda e_{t-1}) \\ Y_t &= \alpha(1 - \lambda) + \beta_0 X_t + \lambda Y_{t-1} + v_t \end{aligned} \quad (6)$$

Dimana $v_t = e_t - \lambda e_{t-1}$ yang merupakan rata-rata bergerak (*moving average*) dari e_t dan e_{t-1} . Model kelambanan geometrik ini menghasilkan estimasi yang sederhana tanpa harus mengestimasi sejumlah parameter estimasi β yang tidak terbatas. Disamping itu, transformasi ini juga menghindari adanya kekhawatiran masalah multikolinearitas antara variabel independen. Karena variabel independen X_{t-1} , X_{t-2} dan seterusnya hanya diganti dengan variabel kelambanan Y_{t-1} . Model yang memasukkan kelambanan variabel dependen sebagai variabel independen disebut model autoregresif.

Di dalam hal ini penting untuk menjelaskan sifat struktur kelambanan dan respon jangka panjang variabel dependen terhadap perubahan yang permanen dari

satu variabel independen. Penjumlahan β adalah merupakan respon jangka panjang yaitu:

$$\sum_{i=0}^{\infty} \beta_i = \beta_0 \left(\frac{1}{1-\lambda} \right) \quad (7)$$

Dalam prakteknya untuk menjelaskan struktur kelambanan digunakan kelambanan median (*median lag*). Median dan kelambanan rata-rata (*mean lag*). Median dan rata-rata ini merupakan ukuran kecepatan perubahan Y terhadap perubahan X.

a. Median lag

Kelambanan median adalah waktu setengah atau separo yang dibutuhkan bagi perubahan Y karena perubahan yang permanen dari X. Kelambanan median ini dapat dihitung sebagai berikut:

$$\text{Kelambanan median model geometrik} = \frac{\log 2}{\log \lambda} \quad (8)$$

Dalam hal ini semakin kecil λ maka semakin cepat tingkat penyesuaiannya sedangkan semakin besar λ semakin lambat tingkat penyesuaian. Misalnya jika $\lambda=0,2$ maka kelambanan median 0,4306. Artinya perubahan setengah Y hanya memerlukan waktu kurang setengah periode. Sementara itu jika $\lambda=0,6$ maka kelambanan median 0,9999 atau dengan kata lain setengah perubahan Y akan memerlukan waktu selama 1 periode.

b. Mean lag

Jika semua β_i adalah positif maka rata-rata kelambanan dapat didefinisikan sebagai berikut:

$$\text{Kelambanan rata-rata} = \frac{\sum_{i=0}^{\infty} i \beta_i}{\sum_{i=0}^{\infty} \beta_i} \quad (9)$$

kelambanan rata-rata ini merupakan rata-rata tertimbang dari semua kelambanan dengan timbangannya adalah β . Kelambanan rata-rata model geometrik dapat dihitung dengan formula berikut: Kelambanan rata-rata model geometrik $= \frac{\lambda}{1-\lambda}$

Model geometrik jika misalnya $\lambda=1/2$ maka kelambanan rata-ratanya adalah satu. Dengan demikian perubahan Y hanya memerlukan satu periode waktu.

2. Pemilihan Panjang Kelambanan

Di dalam banyak kasus perilaku ekonomi, teori tidak menjawab secara pasti beberapa panjangnya kelambanan ini. Oleh karena itu, kita harus melihat data dan kemudian menentukan ketepatan panjangnya kelambanan. Ada beberapa metode untuk melakukan hal ini. Salah satunya adalah nilai koefisien determinasi yang disesuaikan ($\bar{R}^2$). Kita akan kembali tampilkan formulanya sebagai berikut:

$$\bar{R}^2 = 1 - \frac{RSS | (n - k)}{TSS | (n - 1)}$$

dalam hubungannya dengan koefisien determinasi maka koefisien determinasi yang disesuaikan ini $\bar{R}^2$ dapat ditulis sebagai berikut :

$$\bar{R}^2 = 1 - (1 - R^2) \frac{n - 1}{n - k}$$

Dimana k adalah jumlah variabel independen dan n adalah jumlah observasi. Dalam formula tersebut jika kita tambah variabel independen di dalam model maka $\bar{R}^2$ dapat menurun atau naik. Oleh karena itu, metode penentuan panjangnya kelambanan dipilih jika nilai $\bar{R}^2$ tidak lagi menaik ketika kita menambah panjangnya kelambanan.

Selain menggunakan nilai koefisien determinasi yang disesuaikan, kita bisa menggunakan kriteria yang dikemukakan oleh Akaike (*Akaike Information Criterion* = AIC) maupun Schwarz (*Schwarz Information Criterion* = SIC). Kedua kriteria tersebut kita tulis sebagai berikut :

$$AIC = \ln\left(\frac{RSS}{n}\right) + \frac{2k}{n}$$

$$SIC = \ln\left(\frac{RSS}{n}\right) + \frac{k}{n} \ln n$$

Dimana RSS = jumlah residual kuadrat (Residual sum of squares)

k = Jumlah variabel parameter estimasi

n = jumlah observasi

Kedua formula AIC dan SIC berbeda dengan kriteria $\bar{R}^2$ dimana AIC maupun SIC member timbangan yang lebih besar daripada $\bar{R}^2$ ketika terjadi penambahan variabel independen. Panjangnya kelambanan yang dipilih didasarkan pada nilai AIC maupun SIC yang paling minimum dengan mengambil nilai absolutnya. Sekarang disamping $\bar{R}^2$, beberapa software ekonometrika seperti Eviews juga telah memberi informasi nilai AIC maupun SIC.

Ad Hoc Estimasi Model Terdistribusi-Lag

Ad Hoc model adalah pendekatan yang dipakai oleh Alt dan Tinbergen di dalam buku (Gujarati 2004:663-664) yang digunakan untuk menentukan kelambanan *lag*. Mereka berpendapat bahwa untuk mengestimasi seseorang dapat melakukan proses secara berurutan, misalnya yang pertama regresi Y_t pada X_t , kemudian mundur pada X_t dan Y_t X_{t-1} maka regresi Y_t pada X_t , X_{t-1} , dan X_{t-2} , dan seterusnya. Proses ini berurutan dan berhenti ketika koefisien regresi dari variabel *lag* menjadi signifikan atau koefisien variabel tandanya berubah dari positif menjadi negatif ataupun sebaliknya.

Selain itu, menurut Davidson dan MacKinnon di dalam buku (Gujarati 2004:690-691) Pendekatan terbaik untuk pemilihan panjangnya kelambanan adalah dengan nilai *lag* yang maksimum, kemudian melihat apakah model terjadi kecocokan atau malah memburuk secara signifikan ketika berkurang dan tanpa adanya batasan pada *lag* yang terdistribusi. Atau, sebagaimana yang dikemukakan oleh Davidson dan MacKinnon yaitu setelah panjang *lag* ditentukan, kemudian dapat mencoba untuk menentukan derajat polinomial dan dimulai dengan nilai yang maksimum dan menguranginya.

H. Keaslian Penelitian

Tabel 10. Studi terdahulu

Nama peneliti	Judul	Variabel	Hasil
Gafar .T. Ijaiya, Mukaila. A,	Economic Growth And Poverty Reduction In Nigeria	(GNI) per kapita, proksi sebagai ukuran ekonomi pertumbuhan, (POV) Tingkat kemiskinan	Pertumbuhan ekonomi tidak mempengaruhi tingkat kemiskinan, namun peningkatan pertumbuhan ekonomi cenderung akan mengurangi kemiskinan selama adanya kebijakan yang berlaku di suatu daerah yaitu kebijakan makroekonomi seperti kebijakan fiskal dan kebijakan moneter.
Lukman Adi Santoso (2011)	Pengaruh PNPM dan alokasi belanja daerah untuk Pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan umum terhadap Penanggulangan kemiskinan (studi kasus Kabupaten/kota di provinsi jawa timur tahun 2007-2009)	Alokasi Dana PNPM, Jumlah Penduduk Miskin, IPM, Indeks Kedalaman Kemiskinan.	Faktor yang signifikan mempengaruhi penurunan persentase jumlah penduduk miskin adalah PNPM dan alokasi belanja daerah bidang kesehatan. Belanja pendidikan dan pekerjaan umum tidak berpengaruh terhadap indeks kemiskinan diduga karena tidak berdampak langsung terhadap pendapatan penduduk miskin namun dapat membantu mempertahankan dan meningkatkan pendapatan yang diperolehnya tapi tidak terlalu besar sehingga tidak dapat membantu keluar dari garis kemiskinan

Nama peneliti	Judul	Variabel	Hasil
Dwi Prawani Sri Rejeki (2006)	Analisis Penanggulangan Kemiskinan Melalui Implementasi Program P2kp Di Kota Semarang (Studi Kasus Di Kelurahan Purwoyoso Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang Tahun 2000 - 2003)	Variabel pendampingan (X ₁) Variabel pinjaman modal (X ₂) Variabel pendapatan usaha (X ₃) Variabel simpanan usaha (Y).	Menunjukkan telah terjadi peningkatan (dalam kurun waktu 6 bulan sebelum dan sesudah program) yang berarti meningkatkan pendapatan sesudah program.
JamesErik Siagian (2007)	Analisis Dampak Pemberdayaan Masyarakat Melalui Program Pengembangan Kecamatan Terhadap Pengentasan Kemiskinan Di Kabupaten Deli Serdang	Program Pengembangan Kecamatan yang diukur dari penyediaan sarana sosial dasar, sarana ekonomi, dan lapangan pekerjaan Tingkat kemiskinan diukur dari jumlah rumah tangga miskin (sebelum dan setelah program)	Program Pengembangan Kecamatan yang diukur dari penyediaan sarana sosial dasar, sarana ekonomi, dan lapangan pekerjaan berdampak positif terhadap tingkat kemiskinan
Muhammad Syukri, Sultan Mawardi dan Akhmadi (Lembaga Penelitian SEMERU)	Studi Kualitatif Dampak PNPM Pedesaan di Provinsi Jawa Timur, Sumatera barat, dan Sulawesi Tenggara	Evaluasi kegiatan PNPM Isu partisipasi, transparansi dan akuntabilitas	PNPM memiliki pengaruh langsung dan tidak langsung terhadap kemiskinan di wilayah sampel.
(2013)			

Nama peneliti	Judul	Variabel	Hasil
Tejo Birowo (2011)	Relationship Between Government Expenditure And Poverty Rate In Indonesia (Comparison Of Budget Classifications Before And After Budget Management Reform In 2004)	Industry (IND), agricultural (AGRI), irrigation (IRRI), LB (Labor), trading, finance, business (TRF), transportation (TRD), mining (MIN), local development (LD), environment (ENV), education (EDU), civil & family (CIV), health and social (HEAL), housing (HOU), religion (REL), technology (TECH), law (LAW), government apparatus (GA), foreign affair (FA), and security & defense (SD).	Secara keseluruhan pertumbuhan pengeluaran pemerintah tidak memiliki hubungan negatif terhadap tingkat kemiskinan. Dari semua sektor pengeluaran pemerintah sektor pendidikan dan industri memiliki hubungan yang negatif terhadap tingkat kemiskinan.
John Robets (2003)	<i>Poverty Reduction Outcomes in Education and Health: Public Expenditure and Aid</i>	Health Outcomes, Public Expenditure, per capita GDP, income distribution, water & sanitation, rural/urban, female education, vaccination rates, socio-cultural variables.	Pengeluaran pemerintah di bidang kesehatan dengan pemenuhan fasilitas dasar akan meningkatkan pelayanan kesehatan untuk penduduk miskin, berpengaruh positif terhadap tingkat kematian anak.
Shenggen Fan, Peter Hazell and Sukhadeo Thorat (2000)	<i>Government Spending, Growth and Poverty in Rural India</i>	Determinants of rural poverty reduction (P). Growth in total factor productivity in agricultural production (TFP), rural wages (WAGE) and nonagricultural employment (NAEMPLY), the terms of trade (TT), changes in the percentage of landless households in total households (LANDN), one year lag of growth in rural population (POP_1), and one year lag of GDP growth (GDP_)	Peningkatan infrastruktur di pedesaan memiliki kontribusi yang baik terhadap penurunan penduduk miskin di pedesaan, namun kontribusi lebih besar di berikan dari sektor pertanian.

Nama peneliti	Judul	Variabel	Hasil
Ferry Prasetya & Farah Wulandari Pangestuty (2012)	<i>Linkages Between Public Sector Expenditure On Economic Growth And Rural Poverty Of Indonesia</i>	Health Sector Expenditure (Nominal), PP = Education Sector Expenditure (Nominal), PI = Infrastructure Sector Expenditure (Nominal), PE = Economic growth (GDP Growth) Pop = Population Growth INV = Investment JPM = Number of Poor (Rural) IMR = Infant Mortality AHH = Life Expectancy APS = School Enrollment ABH = Figures Illiterate RS = Number of Hospitals MCC = Total Health Center JLN = Long Road JMB = Number of Bridges JS = Number of School Up = Wages	Pengeluaran pemerintah untuk sektor kesehatan dan pengeluaran pemerintah untuk sektor pendidikan secara signifikan mempengaruhi penurunan jumlah orang miskin di pedesaan.
Resha Moniyana Putri (2014)	Pengaruh PNPM Dan Alokasi Anggaran Belanja Daerah Untuk Pendidikan, Kesehatan Dan Pekerjaan Umum Terhadap Kemiskinan Di Provinsi Lampung	Alokasi dana PNPM, Alokasi dana APBN pada bidang Pendidikan, bidang Kesehatan, bidang PU, Jumlah Penduduk Miskin	Alokasi dana PNPM, alokasi dana APBD bidang infrastruktur dan kesehatan berpengaruh nyata pada penurunan kemiskinan di Provinsi Lampung. Sedangkan Alokasi dana APBD untuk bidang pendidikan tidak signifikan terhadap kemiskinan di provinsi Lampung