

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Meningkatkan kesejahteraan masyarakat adalah tanggung jawab dan kewajiban bagi setiap pemerintah di negara manapun itu. Keberhasilan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan pada dasarnya dapat diukur dengan beberapa hal salah satunya yang paling umum dan sering terjadi bahkan hampir di setiap negara di seluruh dunia adalah pengentasan kemiskinan. Kemiskinan bisa terjadi di mana saja baik di negara maju, negara berkembang dan negara terbelakang. Ini artinya kemiskinan akan terjadi di setiap negara jika pemerintah di negara tersebut tidak mampu menanganinya dengan baik. Kemiskinan juga disebut sebagai masalah sosial dan bahkan merupakan permasalahan yang sangat sulit karena mendatangkan gangguan terhadap kehidupan bermasyarakat itu sendiri.

Sebagai negara berkembang, kemiskinan merupakan salah satu isu besar di dalam perekonomian Indonesia. Kemiskinan Indonesia pada umumnya mengarah pada kemiskinan absolut, yaitu ketidakmampuan seseorang dalam memenuhi standar hidup. Dalam hal ini pemerintah sebenarnya sudah beberapa kali mengambil kebijakan dengan membuat program-program untuk pengentasan kemiskinan. Ada beberapa program pemerintah berdasarkan kebijakan fiskal dalam mengatasi kemiskinan di Indonesia seperti program kesehatan, program bantuan pendidikan dan PHK. Tetapi beberapa program yang dijalankan oleh pemerintah dinilai belum tepat sasaran atau belum menyentuh masalah mendasar pada masyarakat sehingga hasilnya belum efektif. (BPS, 2019)

Kemiskinan bisa dikaitkan juga dengan jumlah penduduk, jika jumlah penduduk yang ada di suatu daerah terus meningkat tetapi tidak di barengi dengan lapangan kerja yang ada, maka akan meningkatkan tingkat pengangguran, kemiskinan dan pengeluaran belanja daerah. Apabila jumlah penduduknya semakin besar pasti akan memerlukan anggaran yang besar pula. Karena meningkatnya jumlah penduduk harus juga meningkatkan sarana dan prasarana umum, baik dari aspek kuantitas maupun kualitas. Perkembangan jumlah penduduk semakin besar akan memerlukan anggaran yang besar pula, agar kemiskinan yang terjadi di suatu daerah dapat dikendalikan.

Aspek dalam menghitung jumlah standar penduduk miskin adalah menentukan garis kemiskinan dan untuk memastikan tingkat keterbandingan dan kesejahteraan yang sama jika garis tersebut dihitung pada waktu yang berbeda. Untuk mengadaptasi pendekatan kemampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan dasar atau pendekatan kebutuhan dasar dalam menghitung tingkat kemiskinan.

Standar kemiskinan mengacu pada persyaratan mendasar pada pemenuhan kebutuhan hidup layak minimum, yaitu kebutuhan makanan dan kebutuhan bukan makanan. Sehingga kemiskinan dilihat dari ketidakmampuan dari sisi pengeluaran atau pendapatan untuk hidup layak minimum yang didasarkan pada nilai rupiah minimal untuk menebus sejumlah makanan (*food basket*) guna memenuhi kebutuhan kalori, di tambah pengeluaran bukan makanan (*non-food basket*). Kebutuhan minimum makanan sebanyak 2.100 kilokalori.

Metode ini menghasilkan komoditas dalam keranjang makanan di setiap-daerah yang menghasilkan 52 jenis komoditas dalam keranjang makanan. Perhitungan geris kemiskinan bukan berdasarkan hanya didasarkan pada 51 komoditas di perkotaan dan 47 komoditas di pedesaan yang mencakup perumahan, pakaian dan alas kaki, kesehatan, biaya pendidikan, transportasi dan serta aneka barang dan jasa lainnya.

Masalah kemiskinan sering tidak disadari kehadirannya sebagai masalah bagi setiap orang yang bersangkutan. Bagi mereka yang tergolong miskin, kemiskinan merupakan sesuatu yang nyata bagi kehidupan mereka sehari-hari karena mereka merasakan hidup dalam kemiskinan. Meskipun demikian belum tentu mereka sadar akan kemiskinan yang mereka jalani. Kesadaran akan kemiskinan akan dirasakan ketika membanding-bandingkan kehidupan yang sedang dijalani dengan kehidupan orang-orang lain yang tergolong dalam mempunyai tingkat ekonomi yang lebih tinggi. Hal ini bisa saja menyulitkan pemerintah jika ingin menentukan penduduk yang miskin, karena mereka sebagai penduduk tidak sadar akan kemiskinannya (BPS, 2019).

Seperti halnya dengan Provinsi Gorontalo sendiri belum terlepas dari masalah kemiskinan. Tingginya angka kemiskinan di Provinsi Gorontalo membuat pemerintah mengambil beberapa kebijakan-kebijakan untuk mengatasi masalah kemiskinan. Namun upaya tersebut belum sepenuhnya dijalankan oleh pemerintah daerah. Intinya kemiskinan disebabkan karena ketidak merataan distribusi pendapatan yang dilakukan pemerintah secara struktural sehingga kemiskinan

terjadi secara berangsur-angsur. Hal ini tidak jauh berbeda dengan daerah-daerah yang berada di Provinsi Gorontalo.

Perkembangan permasalahan kemiskinan yang terjadi di Provinsi Gorontalo disebabkan karena adanya beberapa faktor yang dapat mempengaruhi, seperti pertumbuhan ekonomi yang tidak merata yang akan menyebabkan potensi kemiskinan meningkat, meskipun pertumbuhan ekonomi meningkat setiap tahunnya namun ketidakmerataan dalam pertumbuhan ekonomi masih tinggi dan hal tersebut berpengaruh terhadap kemiskinan di Provinsi Gorontalo.

Tabel 1.1

Persentase Penduduk Miskin (%) Se-Provinsi Gorontalo Tahun 2015-2019

Wilayah Se Provinsi	Penduduk Miskin di Provinsi Gorontalo				
	2015	2016	2017	2018	2019
Boalemo	21,67	21,11	21,85	20,33	18,87
Gorontalo	21,80	20,55	20,55	19,84	18,06
Pohuwato	22,43	21,27	21,27	19,40	18,16
Bonebolango	18,49	17,81	17,81	17,40	16,12
Gorontalo Utara	18,93	19,23	19,23	18,54	16,95
Kota Gorontalo	6,05	5,70	5,70	5,57	5,45
Provinsi Gorontalo	18,32	17,65	17,65	16,81	15,52

(Sumber Data : Badan Pusat Statistik, 2021)

Persoalan kemiskinan merupakan salah satu target kebijakan pembangunan di setiap negara agar kesenjangan pendapatan semakin kecil. Di Provinsi Gorontalo, kemiskinan di daerah ini selama beberapa tahun terakhir memang terus mengalami

penurunan, walaupun penurunannya sangatlah tipis. Menurut (BPS Provinsi Gorontalo, 2021) Pada bulan maret 2020, jumlah penduduk yang bisa di katakan miskin di Provinsi Gorontalo mencapai 185,02 ribu orang (15,22 persen), jumlah ini meningkat 310 orang dibandingkan dengan kondisi bulan September 2019 sebesar (15,52 persen).

Tabel 1.2

Pertumbuhan Ekonomi Se-Provinsi Gorontalo Tahun 2015-2019

Wilayah Se Provinsi	Pertumbuhan Ekonomi di Provinsi Gorontalo (%)				
	2015	2016	2017	2018	2019
Boalemo	6,37	6,29	6,66	6,69	6,70
Gorontalo	6,31	6,62	6,78	6,20	6,22
Pohuwato	6,08	6,64	6,78	6,47	6,28
Bonebolango	6,52	6,62	7,09	6,46	6,35
Gorontalo Utara	7,30	7,39	7,41	6,93	6,77
Kota Gorontalo	7,23	7,41	7,43	7,00	6,95

Sumber Data : (Badan Pusat Statistik, 2021)

Pada Tabel 1.2 bisa dilihat bahwa pertumbuhan ekonomi yang ada di Provinsi Gorontalo secara garis besar dalam lima tahun terakhir pertumbuhan ekonomi tidak terlalu mengalami peningkatan maupun penurunan yang signifikan. Terbukti bahwa pada tahun 2019 pertumbuhan ekonomi yang terjadi di Provinsi Gorontalo mencapai 6,95 % yang terjadi di daerah Kota Gorontalo. Akan tetapi perkembangan

pertumbuhan ekonomi di Kota Gorontalo tidak terlalu berbeda jauh dengan daerah-daerah yang ada di Provinsi Gorontalo.

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi menjadi sasaran utama didalam pembangunan namun pertumbuhan ekonomi yang tinggi belum cukup untuk menjadi jaminan bahwa kesejahteraan masyarakat akan meningkat secara merata. Dalam pelaksanaannya, pembangunan ekonomi selalu dihadapkan berbagai macam masalah seperti pengentasan kemiskinan. Masalah tersebut dapat menjadi suatu kendala di dalam pencapaian unruk mencapai pertumbuhan ekonomi, oleh karenanya permasalahan-permasalahan tersebut harus mendapat perhatian dan upaya untuk memberantas pengentasan kemiskinan tersebut.

(GK) atau garis kemiskinan yaitu cara menghitung rata-rata pengeluaran per kapita perbulan yang digunakan untuk mengetahui apakah penduduk itu termaksud dalam kategori golongan miskin atau tidak. Mereka yang termaksud dalam kategori penduduk miskin memiliki rata-rata pengeluaran per kapita perbulannya di bawah garis kemiskinan. Garis kemiskinan terdiri dari, Garis kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM). (BPS Provinsi Gorontalo,2021), Garis kemiskinan di Provinsi Gorontalo pada per bulan September 2019 sebesar Rp353.109,- per kapita perbulan. Dan pada bulan maret 2020 garis kemiskinan di Provinsi Gorontalo menjadi Rp368.990,- per kapita per bulan. Ini berarti naik sebesar Rp15.881,- per kapita perbulan. Atau naik sebesar 4,50 persen.

Presentase penduduk miskin di Provinsi Gorontalo khususnya di daerah perkotaan pada tahun 2019 per bulan September sebebsar 3,99 persen turun menjadi 3,97 persen pada tahun 2020 per bulan maret. Sedangkan presentase penduduk

miskin di Provinsi Gorontalo khususnya di daerah pedesaan pada tahun 2019 per bulan September sebesar 23,57 persen turun menjadi 23,45 persen pada tahun 2020 per bulan maret. (BPS Provinsi Gorontalo,2021). Secara umum, tingkat kemiskinan yang terjadi di Provinsi Gorontalo selama beberapa tahun terakhir memang mengalami penurunan yang baik setiap tahunnya. Namun pada tahun 2017 per bulan maret, tingkat kemiskinan di Provinsi Gorontalo sempat naik tipis menjadi 17,65 persen dari tahun 2016 per bulan September 17,63 persen. Dan penurunan kemiskinan di Provinsi Gorontalo yang paling signifikan terjadi pada tahun 2018 per bulan maret.

Beberapa hal yang perlu di perhatikan untuk menjalankan program-program pemerintah dalam mengatasi permasalahan kemiskinan secara efektif. Maka pemerintah terlebih dahulu harus mengetahui mengenai siapa saja yang masuk dalam kategori kelompok miskin. Untuk itu pemerintah pusat telah memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengalokasikan anggaran belanja daerah untuk menjalankan program-program dan pembangunan di daerah tersebut.

Berbagai macam cara yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk memberantas kemiskinan di Provinsi Gorontalo, salah satunya dengan belanja daerah. Pemerintah daerah mengalokasikan dana untuk keperluan dan pembangunan nasional diberbagai daerah yang masih tertinggal. Jika belanja yang dilakukan pemerintah tepat, dan pembangunan fasilitas-fasilitas sarana prasarana yang ada di setiap daerah juga tepat, maka penduduk yang tinggal di daerah tersebut akan mengalami peningkatan produktivitas dan kesejahteraan, sehingga akan mengurangi tingkat kemiskinan.

Tabel 1.3

Realisasi Belanja Pemerintah Se-Provinsi Gorontalo Ta.2015-2029 (Juta Rp)

Wilayah Se Provinsi	Belanja Daerah				
	2015	2016	2017	2018	2019
Boalemo	565,765,41	861,041,033	810,656,60	863,448,28	877,243,87
Kab.Gorontalo	874,979,46	1.251,621,373	1.276,223,28	1.535,438,18	1.364,869,232
Pohuwato	592,989,36	859,444,064	851,949,71	904,012,84	980,900,13
Bone bolango	571,770,37	894,490,826	893,701,14	958,487,78	977,342,63
Gorontalo Utara	433,005,35	774,323,980	699,922,87	712,086,13	763,721,78
Kota Gorontalo	719,622,31	1,064,173,909	935,775,98	919,795,58	950,329,41

(Sumber Data : Badan Pusat Statistik, 2021)

Berdasarkan Tabel 1.2 di atas maka dapat diketahui lima tahun terakhir untuk mengetahui belanja pemerintah daerah di Provinsi Gorontalo. Terlihat bahwa Kabupaten Gorontalo yang anggarannya sangat besar, terbukti pada tahun 2019 anggaran belanja daerah di Kabupaten Gorontalo mencapai 1.364,869,232 bila dibandingkan dengan wilayah lain di Provinsi Gorontalo pada tahun tersebut. Dan Gorontalo Utara belanja daerahnya yang paling sedikit pada tahun 2019 tersebut. Namun realisasi anggaran belanja daerah se-provinsi Gorontalo juga setiap tahunnya tidak terlalu berbeda jauh dengan wilayah-wilayah yang ada di Provinsi Gorontalo.

Adapun beberapa penyebab realisasi belanja daerah sangat besar tetapi tingkat kemiskinan juga masih tinggi yaitu terjadi ketimpangan, sumber daya manusianya masih kurang memadai (SDM), rendahnya produktivitas masyarakat di daerah tersebut sehingga nilai tambah dari sektor pertanian yang merupakan mata pencaharian penduduk juga rendah.

Perkembangan belanja daerah menurut fungsi kesehatan, pendidikan dan ekonomi di Provinsi Gorontalo terus berkembang dan anggarannya besar, akan tetapi pemerataan atau realisasinya belum sepenuhnya merata di setiap daerah-daerah yang ada di Provinsi Gorontalo khususnya di pedesaan. Padahal belanja daerah menurut fungsi, kesehatan, pendidikan dan ekonomi sangatlah penting untuk meningkatkan.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada dasarnya salah satu instrumen kebijakan yang digunakan untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di suatu daerah. APBD tercermin dari kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan sumber-sumber kekayaan daerah. Pengelolaan keuangan akan baik apabila aparat pemerintah daerah mengutamakan pemahaman dan kesadaran mengenai pentingnya responsibilitas dalam pengelolaan anggaran membutuhkan komitmen dari seluruh pihak terkait seperti pemerintah, DPRD dan masyarakat.

Menurut Suhaedi, (2019) anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) merupakan rencana keuangan tahunan yang dilakukan oleh setiap pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui secara bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan akan ditetapkan oleh peraturan daerah. Belanja daerah juga

dipergunakan dalam pelaksanaan urusan pemerintah baik dalam kewenangan pemerintah provinsi ataupun Kabupaten/Kota yang terdiri dari urusan wajib maupun pilihan dan sudah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

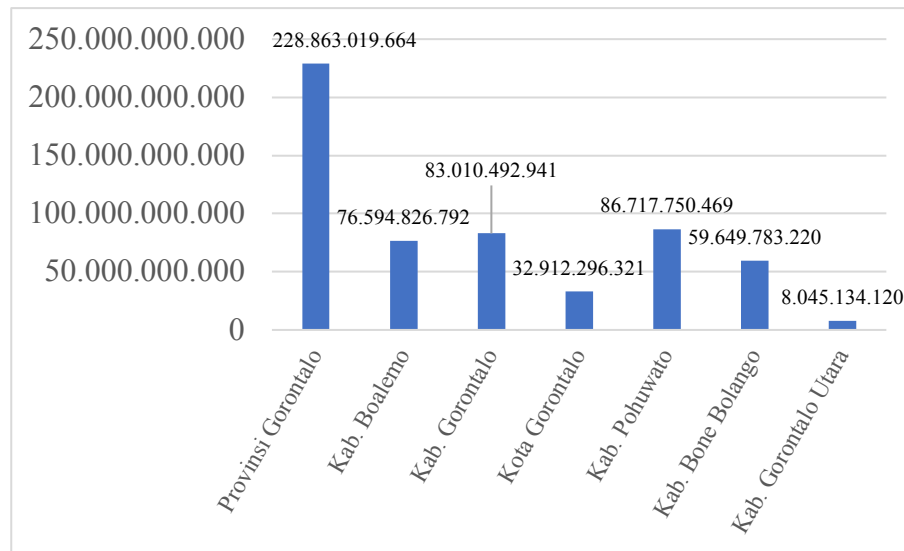
Ada dua jenis belanja pemerintah yang di jalankan di Indonesia ini yaitu, belanja pemerintah menurut fungsi dan belanja pemerintah menurut organisasi. Belanja pemerintah menurut fungsi adalah belanja pemerintah untuk menjalankan berbagai macam fungsi yaitu fungsi pelayanan umum, fungsi pendidikan, fungsi kesehatan, fungsi ekonomi, fungsi perlindungan sosial, fungsi pertahanan, fungsi ketertiban dan keamanan, perlindungan lingkungan hidup, fungsi perumahan dan fasilitas umum, fungsi pariwisata dan fungsi agama. Sedangkan belanja pemerintah menurut organisasi adalah belanja pemerintah pusat yang akan dialokasikan kepada kementerian negara/lembaga dan bagian anggaran bendahara umum negara. Dalam belanja menurut organisasi menetapkan yang menjadi target yang akan dicapai melalui setiap program kerja/kegiatan organisasi. Penerapan tujuan juga diperlukan keterlibatan dalam perencanaan sehingga dapat mengembangkan strategi yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Menurut Priyo, (2009) belanja daerah pada dasarnya memiliki fungsi dari penerimaan daerah. Belanja merupakan variabel terikat yang besarnya sangat tergantung pada sumber-sumber pembiayaan daerah, baik yang berasal dari penerimaan sendiri maupun dari transfer pemerintah pusat. Dalam pengukurannya, jika terdapat hubungan negatif antara variabel-variabel pendapatan dengan variabel belanja, maka terdapat fiskaldalam pengukurannya tersebut.

Belanja daerah digunakan untuk menandai pelaksanaan fungsi maupun urusan pemerintah yang menjadi kewenangan atau hak dan kewajiban bagi provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan yang wajib, urusan pilihan, serta urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama sama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ataupun antar pemerintah daerah.

Menurut Syamsuri dan Bandiyono, (2018) berpendapat bahwa ada tiga pengertian mengenai anggaran pro orang miskin (*Pro Poor Budget*). Pertama, suatu anggaran yang mengarah pada suatu kepentingan kebijakan pembangunan yang berpihak kepada orang miskin. Kedua, Pratik penyusunan dan kebijakan di bidang anggaran yang sengaja (*by design*) untuk membuat kebijakan, program-program dan proyek yang lebih berpihak kepada masyarakat miskin. Ketiga, kebijakan anggaran yang dampaknya yang dapat meningkatkan kesejahteraan atau terpenuhinya kebutuhan hak-hak dasar masyarakat miskin.

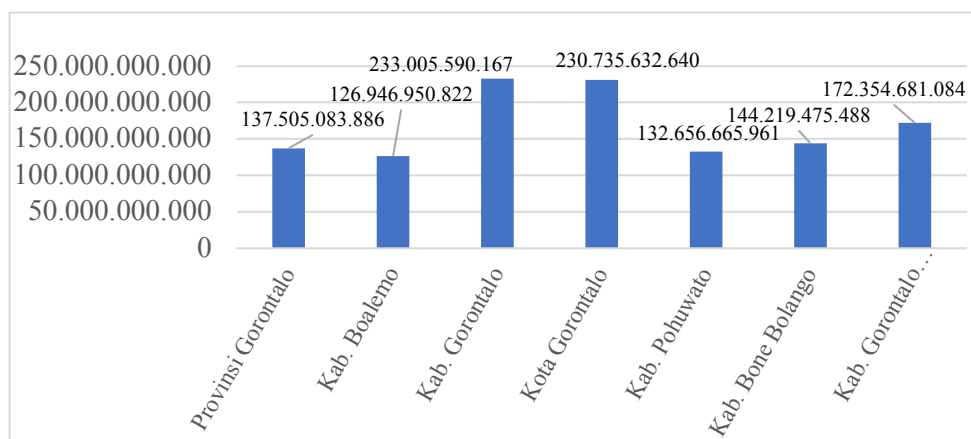
Berikut beberapa data belanja pemerintah daerah menurut fungsi ekonomi, fungsi kesehatan dan fungsi pendidikan pada tahun 2019 se-Provinsi Gorontalo.



(Sumber Data : Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan DJPK)

Gambar 1.1
Belanja Menurut Fungsi Ekonomi Se-Provinsi Gorontalo Tahun 2019
(Miliar Rupiah)

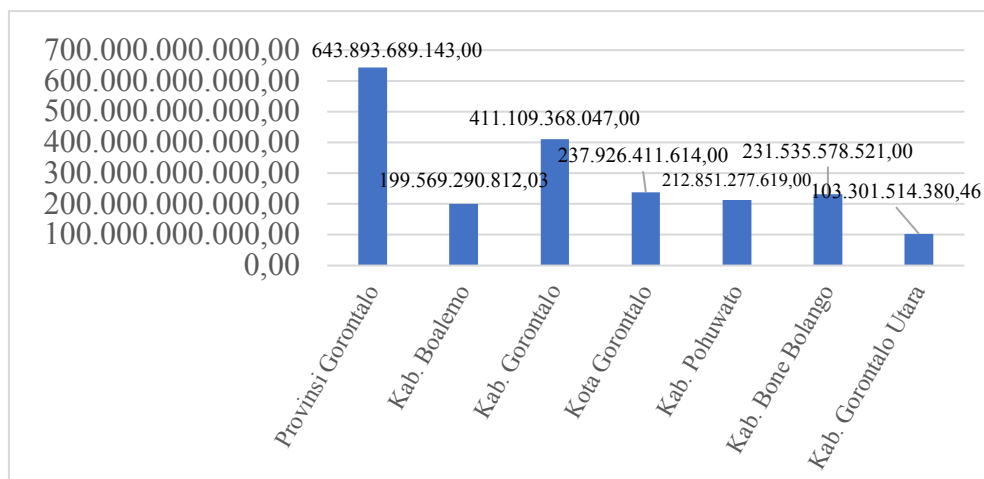
Pada gambar 1.1 di atas dapat dilihat bahwa belanja menurut fungsi ekonomi se-Provinsi Gorontalo tahun 2019 pengeluaran terbesar berada pada Kabupaten Pohuwato dengan jumlah Rp.86.717.750.469 miliar, dan pengeluaran terendah berada pada Kabupaten Gorontalo Utara dengan jumlah Rp.8.045.134,120 miliar.



(Sumber Data : Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan DJPK)

Gambar 1.2
Belanja Menurut Fungsi Kesehatan Se-Provinsi Gorontalo Tahun 2019
(Miliar Rupiah)

Pada gambar 1.2 di atas dapat dilihat bahwa belanja menurut fungsi kesehatan se-Provinsi Gorontalo tahun 2019 pengeluaran terbesar berada pada Kabupaten Gorontalo dengan jumlah Rp.233.005.590.167 miliar, dan pengeluaran terendah pada Kabupaten Boalemo dengan jumlah Rp.126.946.950.822 miliar.



(Sumber Data : Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan DJPK)

Gambar 1.3

Belanja Menurut Fungsi Pendidikan Se-Provinsi Gorontalo Tahun 2019 (Miliar Rupiah)

Pada gambar 1.3 di atas dapat dilihat bahwa belanja menurut fungsi pendidikan se-Provinsi Gorontalo tahun 2019 pengeluaran terbesar berada pada Kabupaten Gorontalo dengan jumlah Rp.411.109.368.047,00 miliar, dan pengeluaran terendah pada Kabupaten Gorontalo Utara Rp.103.301.514.380,46 miliar.

Menurut Wongdesmiwati, (2009), dalam penelitiannya yaitu salah satu permasalahan kemiskinan adalah disparitas antara daerah akibat tidak meratanya distribusi pendapatan sehingga kesenjangan antara masyarakat yang kaya maupun masyarakat yang miskin semakin meluas. Sehingga kebijakan pemerintah yang

harus dilakukan antaranya, melalui realisasi belanja daerah untuk kesejahteraan masyarakat dan sekaligus membuka lapangan kerja untuk pemerataan pendapatan melalui proyek-proyek yang dibiayai anggaran pemerintah belanja daerah.

Kemiskinan merupakan permasalahan sosial yang pasti akan menimpa seluruh negara manapun dan daerah-daerah tertentu jika pemerintahannya tidak siap dalam mengatasi masalah kemiskinan tersebut. Oleh karena itu, dalam mengatasi kemiskinan tidak hanya fokus dari pembangunan ekonomi saja melainkan harus fokus juga pada aspek pembangunan sosial. Kebijakan fiskal melalui belanja daerah bisa juga menjadi salah satu kebijakan pemerintah daerah yang memiliki pengaruh dalam meningkatkan pembangunan dalam mengurangi kemiskinan. Meskipun peningkatan pengeluaran pemerintah belum tentu berpengaruh positif terhadap kegiatan ekonomi dan pengentasan kemiskinan.

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti tertarik untuk melakukan kajian penelitian yang berjudul **“Analisis Belanja Menurut Fungsi Dan Pengaruhnya Terhadap Kemiskinan Di Provinsi Gorontalo.”**

1.2 Rumusan masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, maka yang menjadi masalah pada peneliti ini adalah:

1. Seberapa besar pengaruh belanja menurut fungsi ekonomi terhadap kemiskinan di Provinsi Gorontalo?
2. Seberapa besar pengaruh belanja menurut fungsi kesehatan terhadap kemiskinan di Provinsi Gorontalo?

3. Seberapa besar pengaruh belanja menurut fungsi pendidikan terhadap kemiskinan di Provinsi Gorontalo?

1.3 Tujuan penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah peneliti diatas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh belanja daerah menurut fungsi ekonomi terhadap kemiskinan di Provinsi Gorontalo.
2. Untuk mengetahui pengaruh belanja daerah menurut fungsi kesehatan terhadap kemiskinan di Provinsi Gorontalo.
3. Untuk mengetahui pengaruh belanja daerah menurut fungsi pendidikan terhadap kemiskinan di Provinsi Gorontalo.

1.4 Manfaat penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah Provinsi Gorontalo untuk memecahkan masalah yang terjadi dan merumuskan kebijakan ekonomi untuk mensejahterakan masyarakat yang adil dan makmur dalam pengentasan kemiskinan di Provinsi Gorontalo.

2. Secara Teoritis

Bagi penulis penelitian ini dijadikan sebagai pembelajaran untuk menambah pengetahuan sekaligus penelitian ini bisa digunakan untuk pengembangan ilmu khususnya Ilmu Ekonomi Studi Pembangunan.