

KAJIAN

EKONOMI

KEUANGAN



Pusat Kebijakan Ekonomi Makro
Badan Kebijakan Fiskal
Kementerian Keuangan RI



Analisis Model Makro Ekonomi Regional Bali Pendekatan
Solow Neoclassical Growth



Ketahanan Sektor Keuangan dan *Shadow Banking* : Analisa
terhadap Industri Pembiayaan di Indonesia



Analisis Efektivitas Alokasi Anggaran Program Kemiskinan pada
Kementerian Negara / Lembaga



Dampak Moratorium Hutan terhadap Ekonomi Indonesia : Analisis
Menggunakan Model IRSA – Indonesia 5



Analisis Pemberian Bea Masuk Ditanggung Pemerintah
(BM DTP) Tahun 2010

KATA SAMBUTAN

Kami panjatkan rasa syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas terbitnya Kajian Ekonomi dan Keuangan edisi ini ke hadapan pembaca sekalian. Pada edisi ini, kami menyajikan berbagai topik yang berkaitan dengan analisis dan dampak kebijakan publik di bidang ekonomi dan keuangan negara.

Kajian pada volume kali ini diisi oleh berbagai topik tulisan yaitu Analisis Model Makro Ekonomi Regional Bali Pendekatan *Solow Neoclassical Growth*; Ketahanan Sektor Keuangan dan *Shadow Banking* : Analisa terhadap Industri Pembiayaan di Indonesia; Analisis Efektivitas Alokasi Anggaran Program Kemiskinan pada Kementerian Negara / Lembaga; Dampak Moratorium Hutan Terhadap Ekonomi Indonesia : Analisis Menggunakan Model IRSA - Indonesia 5, serta Analisis Pemberian Bea Masuk Ditanggung Pemerintah (BM DTP) Tahun 2010. Adapun para penulis yang berkontribusi pada penerbitan kali ini yaitu Gede Sudjana Budhiasa, Adriyanto, Sri Lestari Rahayu, Rakhmindyarto, dan Agunan Samosir.

Demikianlah kata pengantar yang dapat kami sampaikan. Ibarat peribahasa tiada gading yang tak retak, maka kami menyadari kajian ini tentunya masih terdapat kekurangan baik yang disengaja maupun yang tidak kami sengaja. Oleh karena itu, kami mengharapkan masukan dari para pembaca guna perbaikan di masa yang akan datang. Selanjutnya, kami berharap jurnal ini dapat memberikan manfaat kepada para pembaca sekalian. Selamat membaca!

Jakarta, 2012
Dewan Redaksi

DAFTAR ISI

Cover	
Dewan Redaksi	ii
Kata Sambutan	iii
Daftar Isi	v
Daftar Tabel	vi
Daftar Gambar	viii
Kumpulan Abstraksi	ix

ANALISIS MODEL MAKRO EKONOMI REGIONAL BALI PENDEKATAN *SOLOW NEOCLASSICAL GROWTH*

Oleh: Gede Sudjana Budhiasa	1
-----------------------------------	---

KETAHANAN SEKTOR KEUANGAN DAN *SHADOW BANKING* : ANALISA TERHADAP INDUSTRI PEMBIAYAAN DI INDONESIA

Oleh: Adriyanto	27
-----------------------	----

ANALISIS EFEKTIVITAS ALOKASI ANGGARAN PROGRAM KEMISKINAN PADA KEMENTERIAN NEGARA / LEMBAGA

Oleh: Sri Lestari Rahayu	55
--------------------------------	----

DAMPAK MOROTARIUM HUTAN TERHADAP EKONOMI INDONESIA : ANALISIS MENGGUNAKAN MODEL IRSA - INDONESIA 5

Oleh: Rakhmindyarto	89
---------------------------	----

ANALISIS PEMBERIAN BEA MASUK DITANGGUNG PEMERINTAH (BM DTP) TAHUN 2010

Oleh: Agunan Samosir	111
----------------------------	-----

DAFTAR TABEL

ANALISIS MODEL MAKRO EKONOMI REGIONAL BALI PENDEKATAN

SOLOW NEOCLASSICAL GROWTH

Tabel 3.1.	Hasil Uji Kointegrasi Data Series Makro Ekonomi Bali	10
Tabel 3.2.	Hasil Uji Simultan Makro Ekonomi Bali (YLN sebagai <i>dependent variable</i>)	10
Tabel 3.3.	Hasil Uji Simultan Makro Ekonomi Bali (ABSPST sebagai <i>dependent variable</i>).....	11
Tabel 3.4.	Hasil Uji Simultan Makro Ekonomi Bali (ABSPST sebagai <i>dependent variable</i>)	12
Tabel 3.5.	Hasil Uji Parsial <i>Constraint Regression</i> Sektor Primer + Sekunder = 1 untuk 9 kab/kota.	13

KETAHANAN SEKTOR KEUANGAN DAN *SHADOW BANKING* :

ANALISA TERHADAP INDUSTRI PEMBIAYAAN DI INDONESIA

Tabel 4.1.	Persentase Nilai Pembiayaan LKBB terhadap Penyaluran Kredit Perbankan (<i>outstanding</i>)	39
Tabel 5.1.	Beberapa Rasio Keuangan Industri Perusahaan Pembiayaan	46

ANALISIS EFEKTIVITAS ALOKASI ANGGARAN PROGRAM KEMISKINAN

PADA KEMENTERIAN NEGARA / LEMBAGA

Tabel 3.1.	Perkembangan Jumlah Penduduk Miskin Berdasarkan Provinsi Tahun 1999-2010b	67
Tabel 3.2.	Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Perkotaan dan Perdesaan di Indonesia, Tahun 1998 -2010	69
Tabel 3.3.	Alokasi Program Pemerintah Bidang Penanggulangan Kemiskinan Tahun 2005-2011	70
Tabel 3.4.	Jenis Program Penanggulangan Kemiskinan Berdasarkan K/L	72
Tabel 3.5.	Perkembangan Anggaran Bantuan Sosial Tahun 2005-2011	75
Tabel 4.1.	Perkembangan Jumlah Penduduk, Penduduk Miskin dan Anggaran Kemiskinan Tahun 2006-2011	77
Tabel 4.2.	Perbandingan Anggaran Program Kemiskinan dan Asumsi Anggaran versi Standar UMR	81

DAMPAK MOROTARIUM HUTAN TERHADAP EKONOMI INDONESIA :

ANALISIS MENGGUNAKAN MODEL IRSA - INDONESIA 5

Tabel 3.1.	Dampak Moratorium terhadap Penggunaan Lahan dan Luas Hutan Alam	102
Tabel 3.2.	Pengurangan Emisi Karbon	103
Tabel 3.3.	Harga Domestik	103
Tabel 3.4.	Ekspor-Impor	104
Tabel 3.5.	GDP dan Angka Kemiskinan	105

ANALISIS PEMBERIAN BEA MASUK DITANGGUNG PEMERINTAH (BM DTP) TAHUN 2010

Tabel 1.1.	Pajak Ditanggung Pemerintah (DTP), 2010	112
Tabel 1.2.	Daftar Industri Yang Memperoleh BM DTP Tahun 2010	113
Tabel 2.1.	Alasan dan Manfaat Ekonomi Pemberian BMDTP 2010	117
Tabel 3.1.	Pagu dan Realisasi BM DTP Oktober 2010	121
Tabel 3.2.	Penjualan dan Produksi Kendaraan Bermotor Indonesia	124
Tabel 3.3.	Penjualan dan Produksi Kendaraan Bermotor Indonesia	124
Tabel 3.4.	Proyeksi Produksi, Pajak dan Tenaga Kerja di Industri Alat Berat Tanpa BM DTP	127
Tabel 3.5.	Proyeksi Produksi, Pajak dan Tenaga Kerja di Industri Alat Berat Dengan BM DTP	128

DAFTAR GAMBAR

ANALISIS MODEL MAKRO EKONOMI REGIONAL BALI PENDEKATAN

SOLOW NEOCLASSICAL GROWTH

Gambar 1.1.	Perkembangan Kunjungan Wisatawan ke Bali	2
Gambar 1.2.	Perkembangan Transaksi Wisatawan di Bali	3
Gambar 1.3.	Model Pertumbuhan Solow	6
Gambar 1.4.	Interaksi Konvergensi Pusat Pertumbuhan dan Wilayah Penerima Dampak Pertumbuhan	7
Gambar 2.1.	<i>Arrow Scheme</i> Model Makro Regional Bali	9

KETAHANAN SEKTOR KEUANGAN DAN *SHADOW BANKING* :

ANALISA TERHADAP INDUSTRI PEMBIAYAAN DI INDONESIA

Grafik 4.1	Perkembangan dan Komposisi Piutang Pembiayaan Tahun 2006-2011 di Indonesia	41
Grafik 4.2	Nilai Aset, Utang dan Ekuitas Perusahaan Pembiayaan	41
Grafik 4.3	Sumber Pinjaman Perusahaan Pembiayaan	42
Grafik 5.1	Perkembangan ROA	48
Grafik 5.2	Golongan Pemilik Obligasi yang Diterbitkan	50

DAMPAK MOROTARIUM HUTAN TERHADAP EKONOMI INDONESIA :

ANALISIS MENGGUNAKAN MODEL IRSA - INDONESIA 5

Gambar 1.1	Cakupan Luas Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut	92
Gambar 2.1.	Arus Sirkulasi Komoditi Dalam Ekonomi Tertutup	96
Gambar 2.2.	<i>Family Tree</i> Model Ekonomi Petersen	97

ANALISIS PEMBERIAN BEA MASUK DITANGGUNG PEMERINTAH (BM DTP) TAHUN 2010

Gambar 2.1	Alur Analisis Kelayakan Pemberian BMDTP Bagi Dunia Usaha ...	116
Gambar 3.1.	Mekanisme Permohonan – Penerbitan SKMK BM DTP	123

MAJALAH KAJIAN EKONOMI DAN KEUANGAN**ISSN 1410-3249****KEK Terakreditasi****(No. Akreditasi : 467/AU3/P2MI-LIPI/08/2012)****Volume 16 Nomor 3 Tahun 2012***Keywords used are free terms. Abstracts can be reproduced without permission or charge.***ABSTRAKSI**

Budhiasa, Gede Sudjana, et. al. (Fakultas Ekonomi Universitas Udayana)
Analisis Model Makro Ekonomi Regional Bali Pendekatan *Solow Neoclassical Growth*

Kajian Ekonomi dan Keuangan Volume 16 Nomor 3 Tahun 2012, halaman 1-26

Bali Island is the most popular tourist destination in Indonesia, therefore the growth for international tourist destination to Bali island could be impact and supporting generating income of people of Bali island. However, the policy design of one for all that was design by BTDC projects were concentrated tourist destination at Kabuoaten Badung and Kota Denpasar as main region activities.

This research have been found that using econometrics two stages regression methods indicated that tourist growth center policy of BTDC is failures to distribute income and other benefits to the suburb area of 7 kabupaten outside from center growth kabupaten Badung and kota Denpasar. The failure of beneficial of 7 kabupaten to take participation is that because of the economic structure of 7 kabupaten become dominated of primary sector and less power of industrial sectors.

This research have been recommended for reducing income gap between center growth area and the suburb area based on two solutions. Firstly, the local government located at the suburb area must be supporting all of their resources available to improve as soon possible to increase its industrial sectors more faster in order to absorb the market opportunity that growing-up in center growth area. Secondly, its might be the time to look back and evaluated the concept of one for all that based on centering location tourist destination center, and could be re-thinks that 7 kabupaten is permitted to build a tourist development center its called BTDC and 7 kabupaten will be start improving all resources they have to target tourism as main sources of people generating income.

Keyword : Solow application model, regional Bali, tourist destination center growth and the suburb area.

MAJALAH KAJIAN EKONOMI DAN KEUANGAN**ISSN 1410-3249****KEK Terakreditasi****(No. Akreditasi : 467/AU3/P2MI-LIPI/08/2012)****Volume 16 Nomor 3 Tahun 2012*****Keywords used are free terms. Abstracts can be reproduced without permission or charge.*****ABSTRAKSI****Adriyanto, et. al. (Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan)****Ketahanan Sektor Keuangan dan *Shadow Banking* : Analisa terhadap Industri Pembiayaan di Indonesia****Kajian Ekonomi dan Keuangan Volume 16 Nomor 3 Tahun 2012, halaman 27 – 54**

The failure of supervision instrument on shadow banking practice in the US has triggered financial collapse and spread accross sovereignties. The G20 has asked FSB to undertake in depth analysis of shadow banking progress along with needed recommendations to overcome the weaknesses. This paper attempts to analyze the shadow banking practice in Indonesia particularly in the consumer finance industry by using the flow of fund analysis recommended by FSB and several relevant financial ratios. The size of credit intermediation in this industry only accounts for 3% of GDP compared to bank credit accounting for 30% of GDP in 2011, however the credit growth in finance industry has superseded banking sector. The consumer finance industry are dominantly reliant on bank lending and bond which reduces the susceptibility of market shock. The asset securitization is not common in this industry. The financial sector authority has imposed strick regulation on this industry to ensure industry's financial health. Despite industry's ability to meet those requirements, the high dependency on debt for operation has raised concern for stronger equity increase. Further, the expansive credit intermediation in this industry can bring liquidity problem which requires further regulation.

Keywords: shadow banking, securitization, leverage, maturity transformation, credit growth

MAJALAH KAJIAN EKONOMI DAN KEUANGAN**ISSN 1410-3249****KEK Terakreditasi****(No. Akreditasi : 467/AU3/P2MI-LIPI/08/2012)****Volume 16 Nomor 3 Tahun 2012**

Keywords used are free terms. Abstracts can be reproduced without permission or charge.

ABSTRAKSI

Rahayu, Sri Lestari, et. al. (Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan)

Analisis Efektivitas Alokasi Anggaran Program Kemiskinan pada Kementerian Negara / Lembaga

Kajian Ekonomi dan Keuangan Volume 16 Nomor 3 Tahun 2012, halaman 55 - 88

Anggaran Program Kemiskinan melalui Kementerian/Lembaga dalam kurun waktu tahun 2006 - 2011 (sekitar 5 tahun) mencapai sebesar Rp351,5 triliun, hanya mampu mengurangi jumlah penduduk miskin sebesar 9,3 juta orang sehingga dalam tahun 2011 jumlah penduduk miskin di Indonesia sekitar 30,024 juta atau sebesar 11,5-12,5 persen dari jumlah penduduk Indonesia.

Agar Indonesia terbebas dari kemiskinan tanpa perbaikan anggaran Program Kemiskinan maka dibutuhkan waktu sekitar 15 tahun, dan biaya sekitar Rp1.054,5 triliun. Oleh karena itu, untuk mendorong percepatan pengurangan penduduk miskin, perlu dirumuskan alternatif skenario anggaran versi baru melalui pendekatan bantuan langsung bersyarat (wajib menabung) setara dengan UMR nasional sebesar Rp908.800 per bulan diberikan kepada 17.488,007 kepala keluarga (KK) miskin, dalam waktu tiga tahun sebesar Rp572,151 triliun, diharapkan penduduk miskin sudah menjadi sejahtera, sehingga terjadi penghematan anggaran sebesar Rp482,35 triliun, dan penghematan waktu sekitar 12 tahun akan direkomendasikan dalam artikel ini.

Keywords : Alokasi Anggaran, Program Kemiskinan, BOS, PNPM

MAJALAH KAJIAN EKONOMI DAN KEUANGAN**ISSN 1410-3249****KEK Terakreditasi****(No. Akreditasi : 467/AU3/P2MI-LIPI/08/2012)****Volume 16 Nomor 3 Tahun 2012***Keywords used are free terms. Abstracts can be reproduced without permission or charge.***ABSTRAKSI****Rakhmindyarto, et. al. (Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan)****Dampak Moratorium Hutan terhadap Ekonomi Indonesia : Analisis Menggunakan Model IRSA - Indonesia 5****Kajian Ekonomi dan Keuangan Volume 16 Nomor 3 Tahun 2012, halaman 89 – 110**

This paper discusses the economic effects of the forest moratorium policy which has been launched by the government through the Presidential Decree no. 10 of 2011 dated 20th of May 2011. The issues addressed in the paper are the impacts on: land uses and natural forest area, carbon emissions, domestic prices, export-import, GDP, and poverty rate. Using the quantitative method of IRSA-Indonesia 5 – an inter-regional CGE model, the results show that the forest moratorium policy has both positive and negative impacts on Indonesia's economy.

Key words : forest moratorium, CGE modeling, economic impact, method of IRSA-Indonesia 5

Samosir, Agunan, et. al. (Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan)**Analisis Pemberian Bea Masuk Ditanggung Pemerintah (BM DTP) Tahun 2010****Kajian Ekonomi dan Keuangan Volume 16 Nomor 3 Tahun 2012, halaman 111 – 132**

To augment people's purchasing power, to maintain business resilience and to raise business and industry's competitiveness, Government with its fiscal policy provides BMDTP facility. The provision was initiated with the intention to lessen the crisis impact in the midst of 2008. The measure was expected to be able to provide sufficient public goods and services. Besides, the effected real sektor may survive and raise its competitiveness.

The quick research by PKAPBN concluded that the realized facility utilization trough BMDTP by Government was not optimal. The causes of low realization of BMDTP were identified, among others : (1) the mismatch between BMDTP provision with the needed sektors or industries; (2) the delayed issuance of PMK and BMDTP technical guidance; (3) the lack of

MAJALAH KAJIAN EKONOMI DAN KEUANGAN**ISSN 1410-3249****KEK Terakreditasi****(No. Akreditasi : 467/AU3/P2MI-LIPI/08/2012)****Volume 16 Nomor 3 Tahun 2012**

Keywords used are free terms. Abstracts can be reproduced without permission or charge.

ABSTRAKSI

knowledge of Ministry/Institution Financial Disbursement Official (Pembina K/L and KPA) on the industries having the access to acquire BMDTP.

Government needs to review the cost and benefit of BMDTP on industries. The cost may be reviewed from production, and contribution on tax payment and employment creation. The Ministry/Institution or Echelon 1 which can evaluate BMDTP is FPO, MOF as the coordinator or chair of the evaluation team, and well supported by each Ministry/Institution responsible for particular industry. The task has been conducted by FPO since August 2010 and is still ongoing. In accordance with article 9 in each PMK BMDTP 2010, the evaluation timeliness may be extended to the end of February 2011.

Keywords: BMDTP, industri, insentif fiskal, tarif bea masuk

ANALISIS EFEKTIVITAS ALOKASI ANGGARAN PROGRAM KEMISKINAN PADA KEMENTERIAN NEGARA/LEMBAGA

Oleh:
Sri Lestari Rahayu¹

Abstraksi

Anggaran Program Kemiskinan melalui Kementerian/Lembaga dalam kurun waktu tahun 2006 - 2011 (sekitar 5 tahun) mencapai sebesar Rp351,5 triliun, hanya mampu mengurangi jumlah penduduk miskin sebesar 9,3 juta orang sehingga dalam tahun 2011 jumlah penduduk miskin di Indonesia sekitar 30,024 juta atau sebesar 11,5-12,5 persen dari jumlah penduduk Indonesia.

Agar Indonesia terbebas dari kemiskinan tanpa perbaikan anggaran Program Kemiskinan maka dibutuhkan waktu sekitar 15 tahun, dan biaya sekitar Rp1.054,5 triliun. Oleh karena itu, untuk mendorong percepatan pengurangan penduduk miskin, perlu dirumuskan alternatif skenario anggaran versi baru melalui pendekatan bantuan langsung bersyarat (wajib menabung) setara dengan UMR nasional sebesar Rp908.800 per bulan diberikan kepada 17.488,007 kepala keluarga (KK) miskin, dalam waktu tiga tahun sebesar Rp572,151 triliun, diharapkan penduduk miskin sudah menjadi sejahtera, sehingga terjadi penghematan anggaran sebesar Rp482,35 triliun, dan penghematan waktu sekitar 12 tahun akan direkomendasikan dalam artikel ini.

Keywords : Alokasi Anggaran, Program Kemiskinan, BOS, PNPM

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Upaya penanggulangan kemiskinan menjadi salah satu prioritas Pemerintah searah dengan program nasional yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 maupun Rencana Kerja Pemerintah Tahunan (RKP) 2011. Pemerintah mengalokasikan dana program kemiskinan melalui anggaran Kementerian/ Lembaga terkait sebagai pelaksana program serta pelayanan dasar yaitu berupa program bantuan sosial pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

¹ Peneliti Madya Pusat Kebijakan APBN

Pemerintah telah menetapkan arah kebijakan fiskal tahun 2011 yang berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan rakyat dengan tetap melanjutkan kebijakan *pro growth*, *pro job* dan *pro poor*. Dengan demikian tersirat bahwa prioritas peningkatan kesejahteraan masyarakat khususnya masyarakat miskin menjadi salah satu program nasional, artinya tingkat kemiskinan diharapkan terus mengalami penurunan. Untuk itu, Pemerintah berupaya keras untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi. Dalam pidato Presiden pada pembacaan Nota Keuangan dan RAPBN 2012², Pemerintah menargetkan untuk kenaikan 1 persen pertumbuhan ekonomi, maka jumlah orang miskin turun menjadi 10,5-11,5 persen dari target APBN-Perubahan 2011 sebesar 11,5-12,5 persen dari jumlah penduduk Indonesia sebanyak 237, 5 juta penduduk.

Dalam RPJMN 2010-2014, penanggulangan kemiskinan menjadi salah satu program prioritas Pemerintah, yang selanjutnya rincian kegiatannya dijabarkan dalam Rencana Kerja Pemerintah tahun 2012, di mana salah satu tantangan utama pembangunan adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui penurunan kemiskinan. Adapun sasaran penanggulangan kemiskinan dalam tahun 2012 adalah penurunan absolut serta perbaikan distribusi pendapatan dan perlindungan sosial yang berbasis keluarga, pemberdayaan masyarakat, dan perluasan kesempatan ekonomi masyarakat berpenghasilan rendah.

Perkembangan jumlah penduduk miskin sejak tahun 2006 hingga tahun 2011, menunjukkan angka penurunan. Apabila dalam tahun 2006 jumlah penduduk miskin sebanyak 39,3 juta jiwa, maka dalam tahun 2011 turun menjadi 30,0 juta jiwa atau menurun sebesar 9,3 juta jiwa. Sementara itu, alokasi anggaran Program Kemiskinan didistribusikan melalui 24 Kementerian/Lembaga (K/L) meningkat dari tahun 2006 hingga tahun 2009. Jika anggaran kemiskinan dalam tahun 2006 sebesar Rp46,6 triliun bergerak meningkat menjadi Rp80,1 triliun dalam tahun 2009. Dalam tahun 2010 anggaran kemiskinan menurun sejalan dengan restrukturisasi anggaran Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) ke dalam program infrastruktur, sehingga anggaran kemiskinan tahun 2010 menjadi sebesar Rp61,2 triliun. Berikutnya dalam tahun 2011 terdapat realokasi anggaran biaya operasional sekolah (BOS) yang semula dialokasikan melalui Kementerian Pendidikan Nasional, direalokasikan ke dalam pos belanja transfer ke daerah langsung ke rekening Pemerintah Daerah, sehingga diperkirakan anggaran kemiskinan turun menjadi Rp50 triliun.

Dengan demikian jumlah anggaran Program Kemiskinan dalam periode tahun 2006-2011 mencapai sebesar Rp351,5 triliun, namun belum mampu mengentaskan seluruh penduduk miskin, sehingga jumlah penduduk miskin tahun 2011 sebesar 30 juta jiwa. Artinya jika dirata-rata anggaran Program Kemiskinan

² Kompas Rabu 21 September 2011

untuk setiap penduduk miskin memerlukan biaya sekitar Rp37.806.451,61 (2006-2011). Oleh karena itu, untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan, perlu dirumuskan alternatif kebutuhan anggaran versi baru yang lebih transparan dan efektif melalui perencanaan, penganggaran dan pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan yang lebih singkat waktunya dan anggaran yang relatif tidak jauh berbeda.

Sehubungan dengan hal tersebut, penulis ingin menyampaikan artikel tentang "Analisis Efektivitas Alokasi Anggaran Program Kemiskinan pada Kementerian/Lembaga", diharapkan hasilnya dapat ditindaklanjuti sebagai bahan usulan rekomendasi kepada pimpinan dalam mengambil keputusan terkait dengan penyusunan alokasi anggaran kemiskinan pada K/L ke depan.

1.2. Permasalahan

Peningkatan alokasi anggaran Program Kemiskinan yang semakin besar dalam jangka pendek belum dapat mengurangi jumlah penduduk miskin secara signifikan, perlu dicari penyebabnya dari sisi permasalahan pemanfaatan anggaran maupun dari sisi pelaksanaan kegiatan yang kurang tepat. Oleh karena itu, dalam artikel ini, akan diangkat isu permasalahan utama anggaran Program Kemiskinan yang tepat sasaran, tepat guna dan tepat manfaat sebagai berikut :

1. Apakah alokasi anggaran Program Kemiskinan pada K/L sudah tepat pemanfaatannya;
2. Apakah alokasi dengan meningkatnya anggaran Program Kemiskinan pada K/L dapat mengurangi jumlah penduduk miskin secara cepat dan waktunya lebih singkat; dan
3. Apakah perlu dirumuskan alternatif anggaran Program Kemiskinan pada K/L versi baru agar dapat mempercepat program kegiatan Penanggulangan Kemiskinan.

1.3. Maksud dan Tujuan

Maksud dan tujuan dari artikel Analisis Efektivitas Alokasi Anggaran Program Kemiskinan pada Kementerian/Lembaga, antara lain adalah :

1. Merumuskan skenario alternatif anggaran kemiskinan K/L versi baru, agar dapat mempercepat penurunan jumlah penduduk miskin, tanpa menambah alokasi anggarannya;
2. Menghitung skenario alternatif alokasi anggaran kemiskinan yang lebih tepat sasaran dan lebih efektif, dan
3. Merumuskan alternatif anggaran kemiskinan pada K/L versi baru ke depan.

1.4. Metodologi

Studi Analisis Efektivitas Alokasi Anggaran Program Kemiskinan pada K/L menggunakan metode kuantitatif dan kualitatif untuk memberikan gambaran atau uraian atas suatu keadaan se jelas mungkin tanpa ada perlakuan terhadap obyek yang diteliti, sesuai dengan tujuan yang akan dicapai yaitu memotret tentang berbagai skenario alternatif efektivitas alokasi anggaran penanggulangan kemiskinan yang selama ini telah dilaksanakan.

Alternatif efektivitas alokasi anggaran Program Kemiskinan merupakan alternatif kebijakan terobosan untuk mempercepat pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan dengan biaya yang relatif sama.

1.4.1. Metode Pengumpulan Data

Untuk menggali data informasi dan fakta, digunakan data statistik mengenai perkembangan alokasi anggaran Program Kemiskinan, jumlah penduduk miskin dan pengurangan jumlah penduduk miskin dalam periode waktu tertentu.

Data dan informasi yang digunakan adalah berasal dari studi literatur yang meliputi kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dari Tim Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Nasional, penggalan perkembangan data alokasi anggaran Program Kemiskinan dari Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan, data perkembangan ekonomi makro dari Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan, dan perkembangan data jumlah penduduk serta jumlah penduduk miskin dari Badan Pusat Statistik.

1.4.2. Metodologi Analisis

Metode analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif kuantitatif dan kualitatif. Analisis kuantitatif lebih ditujukan untuk menguji dan melakukan seleksi terhadap rata-rata alokasi anggaran penanggulangan kemiskinan yang diperlukan untuk membiayai pengentasan kemiskinan satu penduduk miskin agar menjadi tidak miskin, serta rata-rata waktu yang diperlukan untuk mengentaskan kemiskinan setiap penduduk miskin. Sementara itu, kajian kualitatif dilakukan untuk lebih menjelaskan tingkat efektivitas alokasi anggaran dan waktu yang diperlukan untuk mengentaskan setiap penduduk miskin.

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Landasan Hukum

Landasan hukum yang digunakan dalam penanggulangan kemiskinan adalah:

1. Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2009 tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan;

2. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 168/PMK.07/2009 tentang Pedoman Pendanaan Urusan Bersama Pusat dan Daerah Untuk Penanggulangan Kemiskinan;
3. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan,
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2010 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten/Kota.
5. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 66/PMK.07/2011 tentang Indeks Fiskal dan Kemiskinan Daerah Dalam Rangka Perencanaan Pendanaan Urusan Bersama Pusat dan Daerah Untuk Penanggulangan Kemiskinan Tahun Anggaran 2012.

2.2. Definisi Kemiskinan dan Penanggulangan Kemiskinan

2.2.1. Definisi Kemiskinan

Secara umum kemiskinan didefinisikan sebagai kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya seperti tercukupinya gizi, air bersih, rumah yang sehat, tingkat kesehatan dan tingkat pendidikan yang bias digunakan untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Kemiskinan dapat bersifat **multidimensional** artinya berbagai macam kebutuhan manusia adalah sangat kompleks dan dapat dibedakan menjadi **aspek primer**, yaitu berupa miskin aset, organisasi sosial politik, pengetahuan dan ketrampilan, dan **aspek sekunder**, yaitu berupa miskin terhadap jaringan sosial, sumber-sumber keuangan dan informasi.

Berdasarkan penyebabnya kemiskinan dapat dibagi menjadi dua³, yaitu :

- 1) Kemiskinan internal atau kultural, yaitu kemiskinan yang disebabkan oleh adanya faktor-faktor adat atau budaya suatu daerah yang dapat membuat seseorang atau sekelompok masyarakat tetap bertahan dengan kemiskinan.
- 2) Kemiskinan eksternal atau struktural, yaitu kemiskinan yang terjadi sebagai akibat ketidakberdayaan seseorang atau sekelompok masyarakat tertentu terhadap sistem atau tatanan sosial yang tidak adil, karenanya mereka berada pada kondisi yang sangat lemah dan tidak memiliki akses untuk mengembangkan dan membebaskan diri dari kemiskinan, dan terjadi secara terus menerus.

Kemiskinan berdasarkan sifatnya dibedakan antara : 1) kemiskinan kronis atau kemiskinan struktural yaitu kemiskinan yang terjadi secara terus menerus; dan 2) kemiskinan sementara yaitu ditandai dengan menurunnya pendapatan

³ (Gunawan, Budi Santosa, Muhammad Maiwan : Kemiskinan, Teori, Fakta dan Kebijakan)

masyarakat secara sementara sebagai akibat dari perubahan siklus ekonomi dari kondisi normal menjadi kondisi krisis.

Kemiskinan secara konseptual, terdiri dari : 1) kemiskinan absolut, hanya mengukur kebutuhan pokok atau kebutuhan dasar minimum yang memungkinkan seseorang untuk hidup secara layak. Jika tingkat pendapatan tidak dapat memenuhi kebutuhan minimum, maka seseorang dapat dikatakan miskin. Tingkat pendapatan manusia diukur hanya dengan tingkat kebutuhan dasarnya, dan 2) kemiskinan relatif, yaitu seorang yang sudah mempunyai tingkat pendapatan yang dapat memenuhi kebutuhan dasar minimum tidak selalu berarti tidak miskin atau jika pendapatan sudah melebihi kebutuhan dasar minimum, tetapi masih jauh lebih rendah dari keadaan dengan masyarakat sekitarnya.

Untuk mengukur tingkat kemiskinan, Badan Pusat Statistik⁴ menggunakan data :

- 1) Kemiskinan makro, yaitu salah satu konsep penghitungan kemiskinan sesuai dengan kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs approach*). Kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan, dalam aplikasinya dihitung dengan garis kemiskinan absolut;
- 2) Kemiskinan mikro, yaitu hanya menunjukkan jumlah dan persentase penduduk miskin di setiap daerah berdasarkan estimasi, dan digunakan untuk perencanaan dan evaluasi program kemiskinan dengan target geografis, tidak menunjukkan siapa dan alamat penduduk miskin (sasaran) sehingga tidak operasional untuk program penyaluran bantuan langsung dan perlindungan sosial seperti bantuan langsung tunai (BLT), raskin, dan Jamkesmas.

Definisi kemiskinan ditentukan dari hasil perhitungan survei sosial ekonomi nasional (SUSENAS) yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) disebut dengan Garis Kemiskinan (GK), terdiri dari dua komponen, yaitu a) Garis Kemiskinan Makanan (GKM), yaitu nilai pengeluaran kebutuhan minimum dan makanan yang disetarakan dengan 2.100 kalori per kapita per hari, dan b) Garis Kemiskinan Bukan Makanan (GKBM), adalah kebutuhan minimum untuk perumahan, sandang, pendidikan dan kesehatan.

Untuk menentukan indikator kemiskinan Badan Pusat Statistik⁵ menggunakan :

1. *Headcount Index* : untuk mengukur persentase penduduk miskin terhadap total penduduk;

⁴ Maka Makalah Kemiskinan Makro dan Mikro disampaikan oleh Togi Siahaan, BPS, dalam FGD tanggal 25 Februari 2011 di Badan Kebijakan Fiskal

⁵ Makalah Kemiskinan Makro dan Mikro disampaikan oleh Togi Siahaan, BPS, dalam FGD tanggal 25 Februari 2011 di Badan Kebijakan Fiskal

2. *Poverty Gap Index* (Indeks Kedalaman Kemiskinan) : merupakan ukuran rata-rata kesenjangan pengeluaran masing-masing penduduk miskin terhadap GK. Semakin tinggi nilai indeks, semakin jauh rata-rata pengeluaran penduduk dari GK; dan
3. *Poverty Severity Index* (Indeks Keparahan Kemiskinan) : semakin tinggi nilai indeks, semakin tinggi ketimpangan pengeluaran di antara penduduk miskin.

Permasalahan utama kemiskinan untuk pemenuhan dasar, antara lain disebabkan oleh :

1. Terbatasnya akses dan rendahnya pelayanan dasar yang diperoleh penduduk miskin mencakup bidang kesehatan, bidang pendidikan, terbatasnya akses kesempatan kerja dan lapangan usaha, terbatasnya akses layanan perumahan dan sanitasi, lemahnya kepastian kepemilikan dan penguasaan tanah, lingkungan hidup, lemahnya jaminan rasa aman serta upah yang kecil;
2. Jumlah anggota tiap keluarga rumah tangga miskin umumnya terdiri dari 5-6 jiwa;
3. Adanya ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender, di mana posisi perempuan masih berada di pihak yang lemah.

2.2.2. Definisi Penanggulangan Kemiskinan

Penanggulangan Kemiskinan⁶ adalah kebijakan program pemerintah dan pemerintah daerah yang dilakukan secara sistematis, terencana, dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dalam angka serta meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat.

Kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan oleh Pemerintah⁷ berdasarkan pendekatan melalui mekanisme ekonomi yaitu dengan menyusun kebijakan ekonomi yang mendukung penciptaan lapangan kerja untuk masyarakat miskin searah dengan percepatan dan pertumbuhan ekonomi, serta melalui fasilitas bantuan Pemerintah yaitu berdasarkan kegiatan afirmatif/keberpihakan, yaitu melalui peningkatan dan perluasan program kemiskinan yang selama ini telah dilaksanakan.

Program Penanggulangan Kemiskinan⁸ adalah penjabaran K/L dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang berisi satu atau beberapa kegiatan dengan menggunakan sumber daya yang disediakan untuk mencapai hasil yang terukur sesuai dengan misi K/L dalam rangka penanggulangan kemiskinan. Adapun kegiatan Penanggulangan Kemiskinan adalah bagian dari program yang dilaksanakan oleh satu atau beberapa satuan kerja sebagai bagian dari pencapaian

⁶ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan

⁷ Nota Keuangan dan RAPBN 2012

⁸ PMK No. 168/PMK.07/2009

sasaran terukur pada suatu program dan terdiri dari sekumpulan tindakan pengalihan sumber daya baik yang berupa personil (sumber daya manusia), barang modal termasuk peralatan dan teknologi, dana, atau kombinasi dari beberapa atau ke semua jenis sumber daya tersebut sebagai masukan (input) dalam bentuk barang atau jasa dalam rangka penanggulangan kemiskinan.

Untuk mendukung strategi penanggulangan kemiskinan diperlukan tersedianya data kemiskinan yang akurat dan tepat sasaran. Hasil pengukuran kemiskinan yang dapat dipercaya akan menjadi instrumen tangguh bagi pengambil kebijakan dalam memfokuskan perhatian pada kondisi hidup orang miskin, serta untuk mengevaluasi kebijakan Pemerintah terhadap kemiskinan, membandingkan kemiskinan antarwaktu dan daerah, serta menentukan target penduduk miskin dengan tujuan untuk memperbaiki kualitas hidup mereka.

2.3. Kebijakan Pemerintah Terhadap Penanggulangan Kemiskinan

Program Penanggulangan Kemiskinan adalah salah satu kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dunia usaha dan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin melalui kegiatan yang pro rakyat kecil yaitu berupa pemberian bantuan pemerintah, perlindungan sosial, pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil, agar dapat meningkatkan kegiatan ekonomi. Penanggulangan kemiskinan melalui mekanisme ekonomi dengan menerbitkan serangkaian kebijakan yang bersifat makro dapat mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi melalui penciptaan lapangan kerja dan pemberdayaan masyarakat yang berpihak kepada masyarakat miskin.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, telah dibentuk Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Nasional (TNP2KN) yaitu berupa wadah koordinasi di tingkat nasional yang akan melakukan langkah-langkah kegiatan koordinasi secara terpadu lintas pelaku untuk memastikan agar pelaksanaan dan pengendalian program Penanggulangan Kemiskinan yang dilakukan oleh K/L dapat terlaksana sesuai dengan perencanaan. Sehubungan dengan hal tersebut telah disusun kebijakan pokok Penanggulangan Kemiskinan yaitu meliputi :

1. Bidang penetapan sasaran (*targeting*) dengan menggunakan metode dan daftar rumah tangga sasaran yang sama untuk semua program bantuan sosial;
2. Bidang rancangan program agar tidak terjadi duplikasi pemberian bantuan;
3. Bidang pengendalian pelaksanaan program agar efisien dan efektif; dan
4. Bidang monitoring dan evaluasi proram Penanggulangan Kemiskinan.

Koordinasi program Penanggulangan Kemiskinan merupakan kegiatan yang dilakukan Pemerintah dan pemangku kepentingan untuk menyelaraskan setiap keputusan yang terkait dengan kebijakan program Penanggulangan Kemiskinan,

sehingga tidak inkonsistensi terhadap antarkebijakan dengan mengkonsolidasikan program Penanggulangan Kemiskinan yang meliputi upaya pengurangan beban pengeluaran masyarakat miskin, meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin, meningkatkan tabungan dan menjamin keberlanjutan berusaha pelaku usaha mikro dan kecil.

Arah kebijakan Penanggulangan Kemiskinan⁹ dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), di tingkat daerah disesuaikan dengan RPJPD ditujukan untuk :

- 1) Mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin melalui program perlindungan sosial, dengan memperbaiki dan mengembangkan sistem perlindungan sosial bagi penduduk miskin dan rentan. Sistem perlindungan sosial yang efektif akan mengantisipasi agar seseorang atau masyarakat yang mengalami guncangan tidak sampai terpuruk menjadi miskin;
- 2) Meningkatkan akses terhadap pelayanan dasar masyarakat miskin, meliputi bidang pendidikan, kesehatan, air bersih dan sanitasi, serta pangan dan gizi untuk membantu mengurangi biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat miskin;
- 3) Mengembangkan akses pelayanan dan menjamin keberlanjutan usaha mikro dan kecil, yang dilakukan secara individu maupun kelompok untuk mengembangkan usahanya, agar masyarakat miskin bisa mendapatkan kemudahan akses berusaha untuk melepaskan dirinya menjadi miskin produktif;
- 4) Pemberdayaan kelompok masyarakat miskin adalah meningkatkan efektivitas dan keberlanjutan penanggulangan kemiskinan yang berpihak kepada masyarakat miskin agar dapat keluar dari kemiskinan baik secara fisik, sosial, dan ekonomi. Dalam hal ini yang dibutuhkan adalah kebijakan Pemerintah Pusat untuk memberikan fasilitas, dan Pemerintah Daerah agar dapat menyesuaikan dengan kondisi daerah.
- 5) Mensinergikan kebijakan program Penanggulangan Kemiskinan, yaitu agar tidak terjadi tumpang tindih, saling berkaitan dan berkesinambungan sehingga akan mencapai output yang lebih efektif.
- 6) Melaksanakan program yang inklusif, yaitu pembangunan yang mengikutsertakan dan sekaligus memberikan manfaat kepada seluruh masyarakat, diharapkan agar penurunan angka kemiskinan hanya terdapat pada suatu perekonomian yang tumbuh secara dinamis, dan sebaliknya pada perekonomian yang stagnan, tingkat kemiskinan akan meningkat.

Untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan program Penanggulangan Kemiskinan berdasarkan Rencana Kerja Pembangunan (RKP), dikelompokkan

⁹ PMK No. 168/PMK.07/2009

melalui 3 klaster, yaitu : 1) berisi program-program yang memberikan perlindungan sosial dalam rangka meningkatkan akses masyarakat miskin kepada pemenuhan kebutuhan dasar, antara lain mencakup raskin, Jemkesmas, bea siswa miskin, bantuan langsung tunai (BLT) dan program keluarga harapan (PKH); 2) berisi program-program pemberdayaan bagi masyarakat miskin, mencakup Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)-Mandiri, dan 3) program-program penguatan usaha mikro dan kecil, dilakukan melalui pelatihan fasilitator/motivasi usaha dan teknis manajemen usaha mikro melalui koperasi, pembinaan sentra-sentra produksi khususnya di perdesaan dan daerah tertinggal ditujukan untuk meningkatkan kemiskinan produktif. Melalui program tersebut, diharapkan kegiatan ekonomi lokal dan kesejahteraan masyarakat miskin dapat meningkat, antara lain dapat dilakukan melalui dua pendekatan, yaitu :

- 1) *Dari sisi masyarakat miskin (bottom up approach)*, meningkatkan tanggungjawab pemerintah dalam memberikan pelayanan bagi penduduk miskin melalui berbagai kebijakan seperti pemberian fasilitas kebutuhan dasar, pendidikan, kesehatan, dan kebutuhan untuk berusaha, dan memenuhi kebutuhan penduduk miskin produktif, dan
- 2) *Dari sisi Pemerintah (top down approach)*, meringankan beban pusat kepada daerah untuk memberikan fasilitas pelayanan kepada daerah atau kantong kemiskinan beserta upaya penaggulangannya dan dapat membantu mencapai tujuan nasional.

Untuk mendukung pelaksanaan kebijakan Penanggulangan Kemiskinan telah dialokasikan anggaran pembangunan di beberapa sektor melalui 3 (tiga) kegiatan pokok, yaitu :

- 1) Penyediaan kebutuhan pokok untuk keluarga miskin, melalui :
 - a. Sektor Pendidikan, penyediaan pelayanan pendidikan dasar dalam rangka percepatan penuntasan wajib belajar 9 tahun, serta pemberian beasiswa kepada anak-anak keluarga miskin dan melaksanakan pendidikan masyarakat yang diarahkan untuk perluasan lapangan kerja;
 - b. Sektor Kesehatan, yaitu penyediaan pelayanan dasar kesehatan dan perbaikan gizi;
 - c. Sektor Perumahan dan Pemukiman, yaitu penyediaan dan perbaikan lingkungan perumahan, termasuk air bersih;
 - d. Sektor Pertanian, yaitu penyediaan bibit dan benih;
- 2) Pengembangan budaya usaha masyarakat miskin, melalui :
 - a. Sektor Pertanian, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan; yaitu kegiatan pengembangan agrobisnis bagi masyarakat perdesaan, masyarakat di sekitar hutan, terutama konservasi, dan kegiatan pengembangan sumber daya perikanan bagi masyarakat nelayan;
 - b. Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha dan Koperasi : yaitu mendukung

usaha dan kewirausahaan Pengusaha Kecil, Menengah, dan Koperasi (PKMK);

- c. Sektor Pertambangan dan Energi : yaitu pengembangan usaha pertambangan rakyat terpadu dan pengembangan listrik perdesaan;
 - d. Sektor Perumahan dan Pemukiman : yaitu penyediaan prasarana dan sarana dasar pemukiman bagi masyarakat miskin di perkotaan dan bagi pengungsi;
 - e. Sektor Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup : yaitu peningkatan peranan masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup, terutama peningkatan efektivitas pengelolaan, konservasi dan rehabilitasi, serta untuk penataan kelembagaan.
- 3) Pemberdayaan masyarakat miskin, melalui;
- a. Sektor Kesejahteraan Sosial : yaitu pemberian pelayanan bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial yaitu penduduk miskin, anak terlantar termasuk anak jalanan, lanjut usia terlantar, penyandang cacat, tuna susila, dan korban bencana alam dan bencana sosial;
 - b. Sektor Pembangunan Daerah : yaitu kegiatan-kegiatan pemberdayaan masyarakat di perdesaan, meliputi pengembangan prasarana perdesaan, penanggulangan kemiskinan perkotaan, dan pengembangan masyarakat kecamatan;

Mulai tahun 2011, strategi penanggulangan kemiskinan yang ditempuh oleh Pemerintah diperluas menjadi 4(empat) klaster yaitu :

- 1. Lebih difokuskan untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat miskin, antara lain melalui program Jamkesmas, Raskin, PKH, dan Beasiswa bagi masyarakat miskin;
- 2. Difokuskan untuk melibatkan masyarakat miskin dalam kegiatan pembangunan dalam rangka meningkatkan dan menjaga kesinambungan pendapatan masyarakat miskin melalui PNPM-Mandiri;
- 3. Difokuskan untuk meningkatkan akses masyarakat miskin dalam memperoleh pendanaan untuk usaha melalui KUR, dan
- 4. Difokuskan untuk memenuhi kebutuhan yang terjangkau oleh masyarakat miskin, antara lain rumah sangat murah, angkutan umum murah, dan listrik murah.

III. GAMBARAN UMUM

3.1. Profil Penanggulangan Kemiskinan

Gambaran umum kemiskinan di daerah maupun di negara manapun, pada dasarnya mempunyai ciri-ciri yang sama yaitu: tingkat pendidikan rendah,

mempunyai banyak anak, umumnya tinggal di perdesaan, minim sarana dan prasarana, minim komunikasi, budaya tradisional yang kental, tinggal di daerah yang minim terhadap infrastruktur seperti terbatasnya air bersih, terbatasnya aliran listrik, di daerah tandus, luas lahan olahan terbatas, namun demikian tidak menimbulkan permasalahan yang menonjol karena akibat oleh ketidakmampuannya. Sementara itu, penduduk miskin yang tinggal di perkotaan, selain berpendidikan rendah, minim sarana prasarana dan kemampuan, merupakan golongan penduduk yang sama sekali tidak memiliki lahan maupun pekerjaan tetap, kebanyakan adalah pendatang dari perdesaan atau daerah lain maupun keturunannya yang dari daerah asalnya juga tidak memiliki lahan, berpengetahuan rendah, banyak anak, dan tingkat penghasilannya rendah.

Untuk mengatasi kemiskinan yang menjadi permasalahan utama bangsa perlu segera ditangani secara sistemik, terpadu, menyeluruh dan berkesinambungan telah dilakukan dalam program Penanggulangan Kemiskinan sejak tahun 1960-an melalui strategi pemenuhan kebutuhan pokok rakyat dalam Pembangunan Nasional Berencana Delapan Tahun (Penasbede), dan gagal akibat krisis politik yang terjadi pada tahun 1965. Memasuki tahun anggaran 1970-an program Penanggulangan Kemiskinan secara berkesinambungan terus dilaksanakan melalui program sektoral maupun regional. Selanjutnya diikuti dengan Inpres Nomor 3 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan dilanjutkan dengan program IDT (Inpres Desa Tertinggal). Memasuki tahun 1998 jumlah penduduk miskin di perkotaan dan di perdesaan melonjak pesat, sebagai pemicu utamanya adalah adanya krisis ekonomi dan krisis politik yang mengakibatkan adanya pemutusan hubungan kerja di berbagai perusahaan industri secara besar-besaran yang berdampak kepada meningkatnya pengangguran. Sehubungan dengan hal tersebut, Pemerintah mengeluarkan program Jaring Pengaman Sosial (JPS) tujuannya untuk menyelamatkan dan membantu masyarakat miskin agar dapat memenuhi kebutuhan dasarnya. Program tersebut belum dapat menurunkan jumlah penduduk miskin secara signifikan, karena program dibuat secara darurat, fokusnya hanya untuk memberikan pertolongan pertama agar masyarakat miskin tidak menjadi lebih miskin.

Selanjutnya untuk memperbaiki pelaksanaan program Penanggulangan Kemiskinan, Pemerintah membentuk Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK), melalui Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001, yang berfungsi sebagai forum lintas pelaku untuk melakukan koordinasi perencanaan, pembinaan, pemantauan, dan pelaporan seluruh upaya penanggulangan kemiskinan, diikuti dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tentang pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) sampai ke tingkat daerah, dimaksudkan untuk menjalankan fungsi koordinasi penanggulangan kemiskinan dengan

melakukan langkah-langkah konkrit seluruh program di tingkat Pemerintah Pusat maupun di Pemerintah Daerah dilengkapi dengan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan sekaligus menjadi bukti keseriusan pemerintah dalam upaya menanggulangi kemiskinan.

Perkembangan jumlah penduduk miskin berdasarkan provinsi dari Tahun 1999-2010 dapat dilihat dalam Tabel 3.1 sebagaimana berikut :

Tabel 3.1
Perkembangan Jumlah Penduduk Miskin Berdasarkan Provinsi Tahun 1999-2010b (ribu jiwa)

Provinsi	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2008	2009	2010
Pulau Sumatera											
Nr Aceh Darussalam*	602,1	595,1	758,6	1.199,9	1.254,2	1.157,2	1.166,4	1.149,7	959,7	892,9	861,9
Sumatera Utara	1.972,7	1.491,8	1.359,7	1.883,9	1.883,6	1.800,1	1.840,2	1.897,1	1.613,8	1.499,7	1.490,9
Sumatera Barat	601,5	482,5	643,3	496,4	501,1	472,4	482,8	578,7	477,2	429,3	430,0
Riau	589,7	485,6	491,6	722,4	751,3	744,4	600,4	564,9	566,7	527,5	500,3
Jambi	677,0	504,9	480,4	326,9	327,3	325,1	317,8	304,6	260,3	249,7	241,6
Sumatera Selatan	1.813,7	1.338,0	1.113,8	1.600,6	1.397,1	1.379,3	1.429,0	1.446,9	1.249,6	1.167,9	1.125,7
Bengkulu	302,3	249,0	308,5	372,4	344,2	345,1	361,2	360,0	352,0	324,1	324,9
Lampung	2.037,2	2.017,8	1.674,1	1.650,7	1.568,0	1.561,7	1.572,6	1.638,0	1.591,6	1.558,3	1.479,9
Bangka Belitung	--	--	127,9	106,2	98,2	91,8	95,3	117,4	86,7	76,6	67,8
Pulau Jawa											
DKI Jaya	379,6	416,1	247,5	286,9	294,1	277,1	316,2	407,1	379,6	323,2	312,2
Jawa Barat	8.393,4	6.658,4	5.532,3	4.938,2	4.899,0	4.654,2	5.137,6	5.712,5	5.322,4	4.983,6	4.773,7
Jawa Tengah	8.755,4	6.513,6	6.856,7	7.308,3	6.980,0	6.843,8	6.533,5	7.100,6	6.189,6	5.725,7	5.369,2
DI Yogyakarta	789,1	1.035,8	767,6	635,7	636,8	616,2	625,8	648,7	616,3	585,8	577,3
Jawa Timur	10.286,5	7.845,4	7.508,3	7.701,2	7.578,4	7.312,5	7.139,9	7.678,1	6.651,3	6.022,6	5.529,3
Banten	--	--	1.424,0	786,7	855,8	779,2	830,5	904,3	816,7	788,1	758,2
Pulau Bali dan Nusa Tenggara											
Bali	257,8	176,8	248,4	221,8	246,1	231,9	228,4	243,5	215,7	181,7	174,9
Nusa Tenggara Barat	1.276,8	1.070,5	1.175,5	1.145,8	1.054,8	1.031,6	1.136,5	1.156,1	1.080,6	1.050,9	1.009,4
Nusa Tenggara Timur	1.779,0	1.425,9	1.317,5	1.206,5	1.166,0	1.152,1	1.171,2	1.273,9	1.098,3	1.013,1	1.014,1
Pulau Kalimantan											
Kalimantan Barat	1.016,2	1.095,0	728,5	644,2	583,7	558,2	629,8	626,7	508,8	434,8	428,8
Kalimantan Tengah	261,7	213,7	715,4	231,4	207,7	194,1	230,9	212,8	200,0	165,9	164,2
Kalimantan Selatan	440,2	385,3	357,5	259,8	259,0	231,0	235,7	278,5	218,9	176,0	182,0
Kalimantan Timur	509,2	393,6	349,7	313,0	328,6	318,2	299,1	335,5	286,4	239,2	243,0
Pulau Sulawesi											
Sulawesi Utara	504,6	365,9	213,2	229,3	191,6	192,2	201,4	249,4	223,5	219,6	206,7
Sulawesi Tengah	599,4	503,2	530,5	564,6	509,1	486,3	527,5	553,5	524,7	489,8	475,0
Sulawesi	1.462,0	1.198,0	1.296,3	1.309,2	1.301,8	1.241,5	1.280,6	1.112,0	1.031,7	963,6	913,4

Selatan											
Sulawesi Tenggara	504,9	419,2	457,5	463,8	428,4	418,4	450,5	466,8	435,9	434,3	400,7
Gorontalo	..	..	253,0	274,7	257,7	259,1	255,0	273,8	221,6	224,6	209,9
Kepulauan Maluku											
Maluku ^b	1.013,9	891,7	418,8	418,8	399,9	397,6	411,5	418,6	391,3	380,0	378,6
Maluku Utara ^c	..	..	110,1	110,1	118,8	107,8	118,6	116,8	105,1	98,0	91,1
Pulau Papua											
Papua ^d	1.148,7	970,9	900,8	984,7	917,0	966,8	1.028,2	816,7	733,1	760,3	761,6
Jumlah	47.974,6	38.743,7	37.867,0	38.394,0	37.339,4	36.146,9	36.802,1	39.295,3	34.963,3	32.530,0	31.023,4

Sumber : Diolah dari hasil Susenas, Panel Modul Konsumsi , BPS.

Tabel di atas menggambarkan keberhasilan Pemerintah dalam melakukan program Penanggulangan Kemiskinan yang pro-rakyat, sehingga jumlah penduduk miskin dalam periode lima tahun terakhir (2006-2011), secara bertahap menurun dengan rata-rata sebesar 5,3 persen per tahun, sehingga jumlah penduduk miskin dalam tahun 2011¹⁰ diperkirakan sekitar 30,02 juta jiwa atau sekitar 11,5-12,5 persen dari seluruh jumlah penduduk Indonesia. Penurunan jumlah penduduk miskin akan memberikan hasil yang positif bagi peningkatan kemampuan daya beli masyarakat miskin untuk mengembangkan hak-hak dasarnya. Selain program Penanggulangan Kemiskinan pada K/L, masih terdapat program bantuan sosial (bansos) yang diberikan secara bersyarat maupun tidak bersyarat. Dengan dukungan dan peran Pemerintah Daerah sebagai pelaksana kegiatan di daerah program bansos tersebut hasilnya sudah cukup bagus.

Kunci sukses penanggulangan kemiskinan antara lain disebabkan oleh bantuan langsung kepada masyarakat miskin berdasarkan penyebab kemiskinan dan tingkat kemiskinannya. Berbagai akses bagi masyarakat miskin mulai diperbaiki melalui pemberdayaan masyarakat, perlindungan sosial, dan pemberian pelayanan kebutuhan dasarnya, agar masyarakat miskin dapat meningkatkan kualitas hidupnya dan tidak menjadi rentan. Melalui pemberdayaan masyarakat dimaksudkan agar masyarakat miskin dapat keluar dari kondisi miskin dengan menggunakan potensi dan sumberdaya yang dimilikinya, melalui program yang berbasis individu maupun kelompok yaitu merupakan langkah lanjutan dari proses penanggulangan kemiskinan. Diharapkan secara bertahap masyarakat miskin menyadari bahwa kemampuan dan potensi yang dimilikinya dapat digunakan untuk berupaya keluar dari kemiskinan. Pendekatan melalui perlindungan sosial, diharapkan agar masyarakat dapat mencukupi kebutuhan dasarnya.

Selanjutnya perkembangan jumlah dan persentase penduduk miskin di perkotaan dan perdesaan di Indonesia tahun 1998-2010 dapat diikuti dalam Tabel 3.2 sebagaimana berikut :

¹⁰ Angka sementara, dalam Buku Saku dan Indikator APBN, September 2011

Tabel 3-2
Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Perkotaan dan Perdesaan di
Indonesia, Tahun 1998 -2010

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (juta jiwa)			Persentase Penduduk Miskin		
	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
1998	17,60	31,90	49,50	21,92	25,72	24,23
1999	15,64	32,33	47,97	19,41	26,03	23,43
2000	12,30	26,40	38,70	14,60	22,38	19,14
2001	8,60	29,30	37,90	9,76	24,84	18,41
2002	13,30	25,10	38,40	14,46	21,10	18,20
2003	12,20	25,10	37,30	13,57	20,23	17,42
2004	11,40	24,80	36,10	12,13	20,11	16,66
2005	12,40	22,70	35,10	11,68	19,98	15,97
2006	14,49	24,81	39,30	13,47	21,81	17,75
2007	13,56	23,61	37,17	22,52	20,37	16,58
2008	12,77	22,19	34,96	11,65	18,93	15,42
2009	11,91	20,62	32,53	10,72	17,35	14,15
2010	11,10	19,93	31,03	9,87	16,56	13,33

Sumber : Badan Pusat Statistik

Perkembangan jumlah dan presentase penduduk miskin dalam periode tahun 1998-2010 cenderung menurun¹¹ baik di perkotaan maupun perdesaan. Penurunan penduduk miskin di perkotaan antara lain disebabkan oleh meningkatnya lapangan kerja pada sektor informal tidak penuh, meningkatnya kualitas pendidikan, serta meningkatnya jumlah pekerja di atas usia 15 tahun terdapat hampir di semua provinsi. Sementara itu, jumlah penduduk miskin di perdesaan lebih banyak jika dibandingkan dengan di perkotaan. Penurunan jumlah penduduk miskin di perdesaan¹² antara lain berkaitan dengan adanya peningkatan daya beli masyarakat sejalan dengan meningkatnya indikator nilai tukar petani (NTP), yaitu daya tukar dari produk pertanian dengan barang dan jasa yang dikonsumsi maupun untuk biaya produksi. NTP dihitung dari perbandingan antara indeks harga yang diterima petani terhadap indeks harga yang dibayar petani. Semakin tinggi NTP, semakin kuat pula tingkat kemampuan atau daya beli petani. Peningkatan daya beli petani terutama didukung oleh meningkatnya NTP tanaman pangan, NTP hortikultura, NTP tanaman perkebunan rakyat, dan NTP perikanan. Ke depan diharapkan kenaikan NTP dapat semakin meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan.

3.2. Alokasi Anggaran Program Kemiskinan

Alokasi anggaran Program Kemiskinan berdasarkan K/L, dapat dilihat dalam Tabel 3.3 sebagai berikut:

¹¹ Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 2012

¹² idem

Tabel 3.3
Alokasi Program Pemerintah Bidang Penanggulangan Kemiskinan
Tahun 2005-2011 (dalam miliar rupiah)

No	Kementerian Negara/Lembaga	Jumlah Program	2005	2006	2007	2008	2009	2010
			realisasi	realisasi	realisasi	realisasi	realisasi	realisasi
1	Kementerian Dalam Negeri	3	-	139,5	168,7	142,2	143,1	551,4
2	Kementerian Pertanian	3	979,2	3.243,2	3.247,9	4.201,2	5.132,4	6.284,9
3	Kementerian Perhubungan	1	-	86,2	189,2	181,9	340,8	308,5
4	Kementerian Pendidikan Nasional	4	10.662,6	19.252,5	19.200,0	19.200,0	29.488,1	27.472,3
5	Kementerian Kesehatan	6	5.331,4	7.301,8	10.527,3	10.471,5	11.501,5	14.872,2
6	Kementerian Agama	2	1.507,2	2.018,5	1.884,2	1.661,3	4.572,8	5.880,2
7	Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi	4	-	363,8	517,8	530,8	588,7	653,5
8	Kementerian Sosial	6	1.497,9	1.707,1	2.098,3	2.413,3	2.493,6	2.777,7
9	Kementerian Kehutanan	3	218,3	340,6	238,8	185,6	320,2	1.501,2
10	Kementerian Kelautan dan Perikanan	3	51,7	143,4	148,1	152,1	215,1	164,7
11	Kementerian Pekerjaan Umum	8	1.540,0	4.113,3	5.213,7	5.711,2	8.086,9	7.644,8
12	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian	-	-	-	-	-	-	-
13	Kementerian Koordinator Bidang Kesra	-	-	-	-	-	-	-
14	Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata	-	-	-	-	-	-	-
15	Kementerian Koperasi dan UKM	4	813,8	684,4	1.090,1	824,6	600,4	561,5
16	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan	2	21,0	19,6	24,5	26,6	20,1	44,0
17	Badan Pertanahan Nasional	1	283,1	249,2	741,4	1.076,5	1.021,1	1.138,3
18	Kementerian Komunikasi dan Informasi	3	112,0	575,4	404,4	420,1	629,2	1.347,9
19	Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal	6	6,7	61,9	120,9	424,0	402,3	434,6
20	Badan Koordinasi Kelg Berencana Nasional	1	314,1	271,4	325,2	341,5	478,9	664,7
21	Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia	1	-	9,9	7,9	8,5	12,3	15,0
22	Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi	1	-	32,3	42,9	14,9	6,7	12,8
23	Badan Koordinator Survei dan Pemetaan Nasional	1	-	10,7	10,6	11,2	13,7	14,8
24	Kementerian Negara Perumahan Rakyat	2	73,2	326,3	321,6	461,6	1.050,6	829,7
Jumlah K/L			23.412,1	41.253,9	46.523,3	48.460,8	67.118,5	47.259,5
1	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)	1	-	-	-	-	-	-
2	Subsidi Pangan	1	-	5.320,2	6.584,3	12.095,9	12.987,0	13.925,1
3	Penempatan Modal Negara dalam rangka Mendukung KUR	1	-	-	-	-	-	-
Total			23.412,1	46.574,1	53.107,6	60.556,7	80.105,5	61.184,6
Pertumbuhan alokasi anggaran (miliar rupiah)			-	23.162,0	6.533,5	7.449,1	19.548,8	-23.619,98
Persentase pertumbuhan alokasi anggaran (%)			-	98,93	14,03	14,03	32,28	-29,49
Jumlah Penduduk Miskin (juta jiwa)			36,802	39,295	37,172	34,963	32,530	31,023
Pertumbuhan penduduk miskin (juta jiwa)			-	12.493	-2.123	-2.209	-2.433	-1.507
Persentase pertumbuhan penduduk miskin			-	33,95	-5,42	-5,94	-6,96	-4,63

Sumber : Direktorat Jenderal Anggaran, September 2011

Tabel 3.3 di atas, menggambarkan perkembangan anggaran Program Kemiskinan dalam periode tahun 2006-2011¹³ (sekitar lima tahun) yang terdapat pada 24 K/L dan tiga program tambahan dari Pemerintah, diperkirakan jumlahnya mencapai sebesar Rp325,0 triliun, dengan output yang dicapai yaitu menurunkan jumlah penduduk miskin sebanyak 9,3 juta jiwa dalam waktu sekitar 5 tahun. Dengan demikian jika dirata-rata besarnya biaya untuk menurunkan satu orang penduduk miskin memerlukan biaya sekitar Rp34.946.236,55.

Kementerian Pendidikan Nasional dan Kementerian Kesehatan memiliki anggaran terbesar untuk memberikan pelayanan kebutuhan masyarakat miskin yang sangat pokok di bidang pendidikan dan kesehatan yang langsung menjadi tanggungjawab pemerintah, diikuti oleh K/L lainnya yang merupakan program pendukung maupun program infrastruktur yang sekaligus dapat dinikmati atau digunakan oleh masyarakat umum. Dapat diindikasikan bahwa porsi anggaran yang langsung dapat dinikmati masyarakat miskin lebih kecil dari program pendukung sebagaimana terlihat antara lain pada anggaran Kementerian Sosial dan Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah.

Sesuai dengan komitmen Pemerintah dalam pokok-pokok kebijakan fiskal melalui penyusunan APBN yang *pro-poor*, *mainstreaming* ke pemberdayaan ekonomi rakyat¹⁴, anggaran kemiskinan dalam APBN-P Tahun 2006 naik menjadi sebesar Rp46,574 triliun, atau meningkat sebesar 98,93 persen dibandingkan dari tahun sebelumnya. Berikutnya dalam tahun 2007 sampai dengan 2009 realisasi anggaran kemiskinan meningkat masing-masing menjadi sebesar Rp53,107 triliun, Rp60,556 triliun, dan Rp80,105 triliun, atau masing-masing meningkat sebesar 14,03 persen, 14,02 persen, dan 32,28 persen. Selanjutnya realisasi anggaran Program Kemiskinan tahun 2010 mengalami penurunan yang disebabkan oleh adanya restrukturisasi anggaran PNPM menjadi anggaran infrastruktur, dan tahun 2011 diperkirakan menjadi sebesar Rp50 triliun¹⁵, yang disebabkan karena anggaran BOS yang semula dikelola oleh Pemerintah Pusat di realokasikan ke dalam pos belanja transfer ke daerah melalui rekening kas Pemerintah Daerah sehingga tidak dicatat dalam anggaran kemiskinan.

Selain program bansos bidang pendidikan, kesehatan, dan PNPM-Mandiri yang diberlakukan sejak Tahun 2004, masih terdapat program bansos bidang perlindungan sosial (BLT dan PKH) dimulai sejak Tahun 2007. Di samping itu, Pemerintah juga telah memberikan subsidi bidang ketahanan pangan kepada masyarakat miskin berupa raskin. Dalam tahun 2008 telah disalurkan beras subsidi sebanyak 3,4 juta ton untuk 19,1 juta rumah tangga sasaran (RTS). Tahun 2009 kepada 18,5 juta RTS dengan alokasi 15 kg per RTS selama 12 bulan. Tahun

¹³ Tahun 2006-2010 angka realisasi, dan Tahun 2011 sementara.

¹⁴ Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 2007.

¹⁵ Nota Keuangan dan RAPBN 2012, Buku Saku dan Indikator APBN 2011.

2010 sebanyak 17.483.989 RTS dengan alokasi 13 kg per RTS selama 5 bulan, dan 15 kg selama 7 bulan. Selanjutnya dalam tahun 2011 dengan sasaran keluarga sebesar 17.488.007 rumah tangga miskin (KK), masing-masing KK mendapat sebanyak 15 kg selama 12 bulan, dan total raskin sebanyak 3.147.841 ton.

Berikut adalah jenis program Penanggulangan Kemiskinan berdasar K/L dapat diikuti dalam Tabel 3.4 sebagai berikut:

Tabel 3.4
Jenis Program Penanggulangan Kemiskinan Berdasarkan K/L

No	KEMENTERIAN/LEMBAGA	JENIS PORGRAM
1	KEMENTERIAN DALAM NEGERI	1. PROGRAM PENINGKATAN KAPASITAS KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH 2. PROGRAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DAN PEMERINTAHAN DESA. 3. PROGRAM BINA PEMBANGUNAN DAERAH.
2	KEMENTERIAN PERTANIAN	1. PROGRAM PENINGKATAN KETAHANAN PANGAN, 2. PROGRAM PENINGKATAN KESEJAHTERAAN PETANI, 3. PROGRAM DUKUNGAN MANAJEMEN DAN PELAKSANAAN TEKNIK LAINNYA KEMENTERIAN PERTANIAN.
3	KEMENTERIAN PERHUBUNGAN	1. PROGRAM PENINGKATAN AKSESIBILITAS PELAYANAN ANGKUTAN PERKERETAAPIAN,
4	KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL	1. PROGRAM WAJIB BELAJAR PENDIDIKAN DASAR SEMBILAN TAHUN, 2. PROGRAM PENDIDIKAN TAMAN KANAK-KANAK DAN PENDIDIKAN DASAR, 3. PROGRAM PENDIDIKAN MENEGAH, 4. PROGRAM PENDIDIKAN TINGGI.
5	KEMENTERIAN KESEHATAN	1. PROGRAM OBAT DAN PERBEKALAN KESEHATAN, 2. PROGRAM UPAYA KESEHATAN PERORANGAN, 3. PROGRAM PROMOSI KESEHATAN DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT, 4. PROGRAM UPAYA KESEHATAN MASYARAKAT, 5. PROGRAM PERBAIKAN GIZI MASYARAKAT, 6. PROGRAM DUKUNGAN MANAJEMEN DAN PELAKSANAAN TEKNIK LAINNYA.
6	KEMENTERIAN AGAMA	1. PROGRAM WAJIB BELAJAR PENDIDIKAN DASAR SEMBILAN TAHUN, 2. PROGRAM PENDIDIKAN ISLAM.
7	KEMENTERIAN TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI	1. PROGRAM PENGEMBANGAN WILAYAH TERTINGGAL, 2. PROGRAM PENEMPATAN DAN PENINGKATAN PERLUASAN KESEMPATAN KERJA, 3. PROGRAM PERLINDUNGAN TENAGA KERJA DAN PENGEMBANGAN SISTEM PENGAWASAN KETENAGAKERJAAN,
8	KEMENTERIAN SOSIAL	1. PROGRAM PEMBERDAYAAN FAKIR MISKIN, KOMUNITAS ADAT TERPENCIL (KAT) DAN PENYANDANG MASALAH KESEJAHTERAAN SOSIAL LAINNYA, 2. PROGRAM PELAYANAN DAN REHABILITASI KESEJAHTERAAN SOSIAL, 3. PROGRAM JAMINAN DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL, 4. PROGRAM PERLINDUNGAN DAN JAMINAN SOSIAL, 5. PROGRAM REHABILITASI SOSIAL.
9	KEMENTERIAN KEHUTANAN	1. PROGRAM PERLINDUNGAN DAN KONSERVASI SUMBER DAYA ALAM, 2. PROGRAM RAHABILITASI DAN PEMULIHAN CADANGAN SUMBER DAYA ALAM, 3. PROGRAM PENGEMBANGAN KAPASITAS PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM DAN LINGKUNGAN HIDUP.
10	KEMENTERIAN KELAUTAN DAN PERIKANAN	1. PROGRAM PERLINDUNGAN DAN KONSERVASI SUMBER DAYA ALAM, 2. PROGRAM REHABILITASI DAN PEMULIHAN CADANGAN SUMBER DAYA ALAM, 3. PROGRAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA LAUT, PESISIR, DAN PULAU-PULAU KECIL.
11	KEMENTERIAN PEKERJAAN UMUM	1. PROGRAM PENGEMBANGAN PERUMAHAN, 2. PROGRAM PEMBERDAYAAN KOMUNITAS PERUMAHAN, 3. PROGRAM PENYEDIAAN DAN PENGELOLAAN AIR BAKU, 4. PROGRAM PENGEMBANGAN KINERJA PENGELOLAAN AIR MINUM DAN AIR LIMBAH, 5. PROGRAM PENGEMBANGAN WILAYAH PERBATASAN, 6. PROGRAM PENGEMBANGAN WILAYAH TERTINGGAL, 7. PROGRAM PENINGKATAN PRASARANA DAN SARANA PERDESAAN, 8. PROGRAM PEMBINAAN DAN PENGEMBANGAN INFRASTRUKTUR PERMUKIMAN.
12	KEMENTERIAN KOORDINATOR BIDANG PEREKONOMIAN	1. PROGRAM KOORDINASI KEBIJAKAN BIDANG PEREKONOMIAN,
13	KEMENTERIAN KOORDINATOR BIDANG KESRA	1. PROGRAM KOORDINASI PENGEMBANGAN KEBIJAKAN KESEJAHTERAAN SOSIAL.
14	KEMENTERIAN KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA	1. PROGRAM PENGEMBANGAN DESTINASI PARIWISATA..
15	KEMENTERIAN KOPERASI DAN UKM	1. PROGRAM PENGEMBANGAN DAN KEWIRAUSAHAAN DAN KEUNGGULAN KOMPETITIF UKM, 2. PROGRAM PENGEMBANGAN SISTEM PENDUKUNG USAHA BAGI UMKM 3. PROGRAM PEMBERDAYAAN USAHA SKALA MIKRO, 4. PROGRAM PEMBERDAYAAN KOPERASI DAN UMKM.
16	KEMENTERIAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DAN PERLINDUNGAN	1. PROGRAM KESERASIAN KEBIJAKAN PENINGKATAN KUALITAS ANAK DAN PEREMPUAN, 2. PROGRAM PENINGKATAN KUALITAS HIDUP PERLINDUNGAN PEREMPUAN.
17	BADAN PERTANAHAN NASIONAL	1. PROGRAM PENGELOLAAN PERTANAHAN.
18	KEMENTERIAN KOMUNIKASI DAN INFORMASI	1. PROGRAM PENGEMBANGAN PEMERATAAN DAN PENINGKATAN KUALITAS SARANA DAN PRASARANA POS DAN TELEMATIKA, 2. PROGRAM PENGUSAHAAN SERTA PENGEMBANGAN APLIKASI DAN TEKNOLOGI INFORMASI DAN KOMUNIKASI.
19	KEMENTERIAN PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL	1. PROGRAM PENGEMBANGAN WILAYAH PERBATASAN, 2. PROGRAM PENGEMBANGAN KAWASAN TERTINGGAL, 3. PROGRAM PENINGKATAN KEBERDAYAAN MASYARAKAT PERDESAAN, 4. PROGRAM PEMBERDAYAAN FAKIR MISKIN, KOMUNITAS ADAT TERPENCIL (KAT) DAN PENYANDANG

Sumber : Direktorat Jenderal Anggaran

Tabel 3.4 menggambarkan berbagai jenis program Penanggulangan Kemiskinan yang terdiri dari program pendukung kebutuhan pokok, pengembangan budaya usaha masyarakat miskin, pemberdayaan masyarakat, dan lainnya. Jenis Program Penanggulangan Kemiskinan berdasarkan K/L hasilnya dapat dibedakan antara program yang secara langsung dapat dinikmati masyarakat miskin, maupun program pendukung yang secara tidak langsung dapat dinikmati oleh masyarakat miskin dan bahkan dapat dinikmati oleh masyarakat umum. Dikhawatirkan bahwa anggaran Program Kemiskinan tersebut bukan hanya merupakan anggaran untuk kemiskinan namun juga termasuk untuk keperluan lainnya seperti tugas pokok K/L. Apabila ditelaah lebih lanjut, dimungkinkan bahwa porsi program pendukung penanggulangan kemiskinan jumlah anggarannya lebih besar dari pada anggaran yang dapat langsung diterima masyarakat miskin. Oleh karena itu, sistem anggaran pada K/L perlu dibuat lebih transparan dan diinformasikan kepada publik agar dapat dievaluasi. Dengan anggaran yang transparan diharapkan dapat berguna untuk memperbaiki kinerja K/L, serta dapat mengetahui efektivitas dan efisiensi dari masing-masing program kegiatan.

Di samping anggaran Program Kemiskinan pada K/L, masih terdapat ketahanan pangan, program pemberdayaan masyarakat miskin maupun penempatan modal negara dalam rangka mendukung KUR yang bertujuan untuk mendorong masyarakat miskin agar lebih berpartisipasi dalam skala yang lebih luas dalam proses pembangunan di daerah, yaitu berupa program-program penguatan usaha mikro dan kecil yang meliputi pembiayaan atau bantuan permodalan, pembukaan akses pada permodalan maupun pemasaran produk, serta pendampingan dan peningkatan ketrampilan dan manajemen usaha.

3.3. Program Bantuan Sosial

Bantuan sosial (Bansos)¹⁶ merupakan transfer uang atau barang yang diberikan kepada masyarakat guna melindungi dari kemungkinan terjadinya risiko sosial. Bansos dapat diberikan secara langsung kepada masyarakat dan/atau lembaga kemasyarakatan termasuk di dalamnya bantuan untuk lembaga non pemerintah bidang pendidikan dan keagamaan. Bansos secara langsung bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sifatnya tidak terus menerus dan selektif. Sifat bantuan bisa dengan syarat atau tanpa syarat, diberikan melalui K/L sesuai dengan tugas dan kewenangan masing-masing melalui bendahara umum negara (BA 999), serta untuk bencana alam. Dari segi durasinya, bansos dapat bersifat sementara (untuk korban bencana), atau tetap (penyandang cacat), dan dapat berupa uang atau barang.

¹⁶ Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2011

Bansos ditujukan langsung kepada masyarakat miskin sesuai dengan program yang diikutinya, yaitu meliputi bidang kesehatan, pendidikan, pemberdayaan masyarakat dan perlindungan sosial. Bagi masyarakat miskin apabila memenuhi kriteria miskin bisa mendapatkan program bansos secara keseluruhan. Bansos bertujuan untuk mengatasi penanggulangan kemiskinan yaitu berupa pelayanan dasar agar mempercepat masyarakat miskin menjadi lebih produktif dan mandiri.

Anggaran program bansos ditetapkan melalui APBN dan didistribusikan melalui Kementerian Pendidikan Nasional (BOS), Kementerian Kesehatan (Jamkesmas), Kementerian Sosial (Perlindungan Sosial), Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Pekerjaan Umum (PNPM), diharapkan hasilnya dapat menciptakan kualitas hidup masyarakat, menciptakan lapangan kerja, dan mempercepat pertumbuhan ekonomi.

Bansos bidang pendidikan antara lain berupa program BOS (biaya operasional sekolah), diberikan kepada siswa SD/MI dan SMP/MTs negeri maupun swasta berupa paket wajib belajar 9 tahun, dengan harapan kualitas pendidikan anak sekolah meningkat. Pemerintah juga mengalokasikan anggaran bagi program beasiswa untuk siswa SMP dan SMA dan SMK miskin, dan bea siswa untuk mahasiswa miskin di Perguruan Tinggi dan Perguruan Tinggi Agama.

Untuk meningkatkan pelayanan kesehatan masyarakat miskin (Jamkesmas, Jamkesda dan lainnya) telah dialokasikan anggaran untuk peningkatan sarana dan prasarana, peningkatan pangan dan perbaikan gizi buruk bagi balita dan manula di puskesmas, mantri, bidan desa, atau dapat dirujuk ke rumah sakit yang ditunjuk Pemerintah dengan perawatan di kelas III sesuai dengan ketentuan jenis penyakit dan obatnya.

Di bidang perlindungan sosial, bagi ibu hamil/menyusui/nifas yang tergolong masyarakat miskin, mempunyai anak usia sekolah dan balita, jika memenuhi kriteria bisa mendapatkan program keluarga harapan (PKH), yaitu diberikan uang dengan jumlah yang ditentukan sebagai bantuan tunai bersyarat.

Adapun melalui bidang pemberdayaan masyarakat di perdesaan dan di perkotaan, diberikan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat) Mandiri (PNPM-Mandiri), melalui:

- 1) peningkatan keberdayaan masyarakat dan PNPM Perdesaan dengan Kecamatan PPK (PNPM Perdesaan),
- 2) Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW)/Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP-PNPM Perkotaan),
- 3) PNPM Infrastruktur Perdesaan,
- 4) PNPM Daerah tertinggal dan Khusus (PDT), dan
- 5) PNPM Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW).

Orientasi kebijakan penanggulangan kemiskinan diupayakan agar meningkatkan produktivitas dan pendapatan, serta mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin untuk memenuhi kebutuhan dasarnya, yaitu melalui:

- 1) Pemenuhan pelayanan dasar, khususnya bagi masyarakat sangat miskin agar menjadi miskin produktif;
- 2) Pemberdayaan masyarakat, secara langsung ditujukan kepada individu atau kelompok masyarakat miskin di sektor informal seperti lapangan kerja padat karya;
- 3) Peningkatan kemampuan, melalui peningkatan kemampuan dasar masyarakat miskin untuk meningkatkan pendapatan dengan pemberian dana bergulir, usaha kecil mikro, kredit usaha rakyat, dan
- 4) Perlindungan sosial, melalui pemberian perlindungan dan rasa aman bagi masyarakat miskin, serta perlakuan yang adil.

Bansos mulai digalakkan pada tahun 2005, beberapa program cakupannya diperluas atau bahkan dihapuskan, diberikan dalam waktu yang relative singkat. Perkembangan anggaran bansos secara rinci diuraikan dalam Tabel 3.5 sebagai berikut:

Tabel 3.5
Perkembangan Anggaran Bantuan Sosial
Tahun 2005-2011

No	Keterangan	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	Pendidikan	4.824,3	9.848,5	10.435,9	14.793,5	22.071,5	24.275,8	7.350,5
	1. BOS (miliar Rp)	4.824,3	9.848,5	10.435,9	12.541,9	19.074,5	19.825,3	3.000,0
	Sasaran (juta siswa)	34,5	33,7	35,2	41,9	42,8	44,1	6,5
	2. Bea Siswa Pendidikan siswa/Mahasiswa Miskin	-	-	-	2.251,6	2.997,0	4.350,5	4.350,5
2	Kesehatan (miliar Rp)	3.236,3	2.765,6	4.448,5	4.686,4	4.524,8	5.125,6	6.198,6
	1. Puskesmas (miliar Rp)	1.703,3	1.069,0	1.048,5	1.000,0	916,8	1.000,0	1.000,0
	2. Rumah Sakit (miliar Rp)	1.533,0	1.696,6	3.400,0	3.686,4	3.608,0	4.125,6	5.198,6
3	Pemberdayaan Masyarakat (miliar Rp)	282,277	2.395,698	3.775,829	6.246,3	9.512,2	12.920,9	12.987,5
4	Perlindungan Sosial	4.620,0	18.619,0	843,6	15.106,7	4.911,0	1.300,0	1.610,0
	1. PKH (miliar Rp)	-	-	843,6	1.006,7	1.100,0	1.300,0	-
	2. BLT (miliar Rp)	4.620,0	18.619,0	-	14.100,0	3.811,0	-	-

Sumber : Buku Saku APBN dan Indikator Ekonomi 12 Agustus 2011

Perkembangan anggaran BOS meningkat dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2010. Kenaikan tersebut dipicu oleh adanya kenaikan target sasaran penerima Bea Siswa maupun nominal yang dianggarkan bagi siswa SD/MI serta siswa SMP/MTS. Mulai tahun 2011, terdapat pengalihan dana BOS dari Pemerintah

Pusat ditransfer ke rekening Pemerintah Daerah untuk dilanjutkan ke masing-masing sekolah penerima BOS. Demikian pula, untuk program Bea Siswa Pendidikan mencakup dari semua tingkatan pendidikan, yaitu dari SD, SMP, SMA dan Perguruan Tinggi yang diberikan sejak tahun 2008 meningkat jumlah siswanya maupun nominalnya.

Selanjutnya perkembangan Jamkesmas sampai dengan tahun 2006 jumlah target sasarannya mencapai sebesar 60 juta jiwa, dalam tahun 2007 hingga 2011 cakupannya diperluas menjadi 76,4 juta jiwa. Secara keseluruhan realisasi anggaran Jamkesmas meningkat setiap tahun, dan terdapat pengalihan alokasi anggaran dari Puskesmas ke RS, sehingga anggaran RS menjadi lebih besar. Apabila dalam tahun 2005 realisasi anggaran Jamkesmas sebesar Rp3.236,3 miliar, dalam tahun 2011 naik menjadi sebesar Rp6.198,6 miliar, dengan memberikan pelayanan dasar bidang kesehatan lebih luas.

Demikian pula, perkembangan PNPM-Mandiri meliputi Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), PNPM Infrastruktur Perdesaan (PPIP), PNPM Daerah Tertinggal dan Khusus (P2DTK), dan PNPM Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW dari tahun 2005 hingga 2011 mengalami peningkatan target sasaran baik diprovinsi, kabupaten/kota maupun kecamatan, dan alokasi anggarannya dari tahun 2005 sebesar Rp282,277 miliar naik menjadi sebesar Rp12.987,5 miliar dalam tahun 2011.

Di bidang sistem perlindungan sosial, yaitu meliputi program keluarga harapan (PKH) dimulai sejak tahun 2007, dan Bantuan Langsung Tunai (BLT) diselenggarakan sejak tahun 2005 hingga 2009. Program BLT dalam tahun 2007 dengan target sasaran mencapai sebesar 15,4 juta rumah tangga sederhana (RTS) naik menjadi 18,5 juta RTS tahun 2009. Sedang peningkatan realisasi anggaran PKH disebabkan oleh meningkatnya target sasaran rumah tangga sangat miskin (RTSM) dari 500 ribu tahun 2007, menjadi sebesar 1,116 juta RTSM dalam tahun 2011.

IV. ANALISIS PEMBAHASAN

4.1. Analisis Alokasi Biaya Penurunan Penduduk Miskin

Jumlah penduduk miskin cenderung menurun sejak tahun 2000 hingga tahun 2011, artinya mengindikasikan keberhasilan Pemerintah dalam rangka melaksanakan program pembangunan yang pro-rakyat secara berkesinambungan yang dilakukan oleh K/L, dan dukungan oleh berbagai program seperti bansos, subsidi pangan, meningkatnya peran Pemerintah Daerah, lembaga-lembaga swasta, dan masyarakat mampu pada umumnya.

Berdasarkan *Worldfactbook*, BPS, dan *World Bank*¹⁷, penurunan jumlah penduduk miskin di Indonesia termasuk yang tercepat dibandingkan negara lainnya. Tercatat dalam kurun waktu tahun 2005 – 2009 Indonesia mampu menurunkan laju rata-rata jumlah penduduk miskin per tahun sekitar 0,8 persen, yaitu jauh lebih tinggi dibandingkan dengan pencapaian negara lain misalnya Kamboja, Thailand, Cina, dan Brasil yang hanya berada di kisaran 0,1 persen per tahun. Bahkan India mencatat hasil minus atau terjadi peningkatan penduduk miskin.

Untuk mendorong percepatan penanggulangan kemiskinan, Pemerintah berupaya melaksanakan program penanggulangan kemiskinan dengan meningkatkan anggaran Program Kemiskinan melalui K/L dan meningkatkan koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah agar jumlah penduduk miskin jumlahnya dapat menurun secara signifikan. Selanjutnya perkembangan jumlah penduduk, penduduk miskin, anggaran program kemiskinan, dan anggaran kemiskinan rata-rata per penduduk periode tahun 2006 - 2011 dapat diikuti dalam Tabel 4.1 sebagai berikut :

Tabel 4.1
Perkembangan Jumlah Penduduk, Penduduk Miskin dan Anggaran Kemiskinan Tahun 2006-2011

THN	JUMLAH PEDDK (JUTA JIWA)	JUMLAH PENDUDUK MISKIN (JUTA JIWA)	TINGKAT KEMISKINAN (PERSEN)	TINGKAT PENGANG- GURAN (PERSEN)	TINGKAT PERTUMBUHAN EKONOMI (PERSEN)	ANGGARAN PROGRAM KEMISKINAN (TRILIUN Rp)	PENDAPATAN / KAPITA (JUTA Rp)	UPAH MINIMUM RATA ² PER BULAN (Rp)	ANGGARAN PROGRAM KEMISKINAN RATA2/ KAPITA/TAHU (Rp)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)=(7)/(3)
2006	222,7	39,3	17,8	10,3	5,5	46,6	15,0	602.700	1.185.750,6
2007	225,9	37,2	16,6	9,8	6,3	53,1	17,5	673.300	1.427.419,3
2008	227,8	34,9	15,4	8,4	6,0	60,6	21,7	743.200	1.736.389,7
2009	232,8	32,5	14,2	7,9	4,5	80,1	24,3	839.400	2.464.615,4
2010	237,6	31,0	13,3	7,1	6,1	81,4	27,0	908.800	2.625.806,5
2011	241,0	30,1*	11,5-12,5	7,0	6,4	93,8*	27,0	961.323	3.116.279,1
JUMLAH						415,6			

Sumber : Badan Pusat Statistik, Badan Kebijakan Fiskal, dan DJA Kementerian Keuangan.

Realisasi anggaran kemiskinan dalam lima tahun terakhir yaitu dalam periode Tahun 2006-2011, mengalami peningkatan dari tahun 2006 sebesar Rp46,6 triliun, terus meningkat sampai dengan tahun 2009 menjadi sebesar Rp80,1 triliun. Dengan adanya restrukturisasi anggaran PNPM menjadi anggaran infrastruktur, anggaran Program Kemiskinan dalam tahun 2010 hanya meningkat relative kecil yaitu menjadi sebesar Rp81,4 triliun, dan selanjutnya dalam tahun

¹⁷ Badan Pusat Statistik, Agustus 2011

- c) Belum optimalnya penggunaan anggaran Program Kemiskinan pada K/L disebabkan karena kurangnya koordinasi antar satuan kerja pada K/L dalam melaksanakan program tersebut. Oleh karena itu, perlu dikelompokkan antara program pendukung yang merupakan tugas pokok pada K/L, dan program penanggulangan kemiskinan inti yang secara langsung berpihak kepada kepentingan masyarakat miskin;
- d) Anggaran pembangunan infrastruktur pendukung program penanggulangan kemiskinan persinya relatif lebih besar dari pada anggaran program kemiskinan yang berpihak secara langsung untuk masyarakat miskin, sehingga hasilnya dalam jangka pendek belum mampu mengurangi jumlah penduduk miskin;
- e) Kenaikan jumlah anggaran untuk subsidi ketahanan pangan dan bansos masih belum mampu mengurangi jumlah penduduk miskin secara signifikan, ada kecenderungan karena pemberian ketahanan pangan dan bansos belum tepat sasaran, tepat waktu, dan tepat manfaat, sehingga menjadi kurang efektif dan tidak dapat menurunkan jumlah penduduk miskin;
- f) Alokasi anggaran K/L yang mendapat prioritas paling besar adalah program pendidikan, dan upaya kesehatan masyarakat, sedang program peningkatan kesejahteraan petani melalui ketahanan pangan, peningkatan kesejahteraan petani, dan pemberdayaan masyarakat khususnya dalam hal melanjutkan usahanya masih perlu ditingkatkan;
- g) Program penanggulangan kemiskinan bidang pendidikan, bertujuan untuk menyediakan sumber daya manusia tingkat dasar yang berkualitas, memberikan bekal keterampilan dan pengetahuan sebagai landasan proses mengisi lapangan dan kesempatan kerja jangka menengah, meningkatkan pendapatan masyarakat miskin sesuai dengan kemampuannya, serta untuk menyiapkan kemandirian di bidang usaha kecil dan menengah, menuju masyarakat sejahtera, secara langsung anggarannya perlu ditingkatkan untuk mendukung pengembangan pendidikan dan biaya sekolah gratis;
- h) Program penanggulangan kemiskinan bidang kesehatan (terdiri dari: program upaya kesehatan masyarakat, perbaikan gizi buruk masyarakat, dan program upaya kesehatan perorangan), mengutamakan pelayanan kesehatan dengan memberikan gizi sehat kepada balita dan manula dengan kriteria kekurangan energi protein, pemberian pengobatan gratis melalui kesehatan bagi keluarga miskin, dan masyarakat yang terkena wabah seperti demam berdarah, kekurangan gizi, dan Jamkesmas yaitu mendapatkan fasilitas pelayanan kesehatan di Puskesmas maupun di rumah sakit kelas III agar ditingkatkan pelayanannya;
- i) Program perlindungan dan jaminan sosial serta program pemberdayaan fakir miskin masih memiliki porsi yang relatif kecil. Sementara itu, program

bantuan jaminan kesejahteraan, ketahanan pangan, pemberdayaan usaha skala mikro, dan bantuan langsung lainnya diindikasikan masih belum seluruhnya tepat sasaran, tepat waktu dan tepat manfaat, khususnya bagi masyarakat di wilayah pedalaman, terisolir atau wilayah terpencil lainnya;

- j) Program pengembangan sektor riil belum mampu dimanfaatkan oleh masyarakat miskin sebagai sarana untuk mendukung modal usaha, karena adanya keterbatasan keterampilan dan tenaga pendamping untuk berusaha, serta kurangnya sosialisasi;
- k) Pembangunan infrastruktur pendukung program penanggulangan kemiskinan yang diperlukan oleh masyarakat miskin masih belum seluruhnya dapat menjangkau wilayah di daerah terpencil, terisolir, secara cepat dan tepat;
- l) PNPM-Mandiri sebagai salah satu bagian dari proses perubahan pembangunan di mana pemerintah pada hakikatnya meyakini perlunya pembangunan yang serasi dan berkesinambungan, yang dianggarkan pada bansos direstrukturisasi ke pembangunan infrastruktur sehingga anggaran kemiskinan tahun 2010 relatif sedikit meningkat ;
- m) Anggaran kemiskinan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, sebaiknya mengacu kepada RKPD dan dituangkan dalam Renja-SKPD, perencanaannya harus *bottom up*, disesuaikan dengan kebutuhan dasar masyarakat miskin setempat;

4.3. Analisis Perhitungan Alokasi Anggaran Program Kemiskinan

Untuk mengukur efektivitas anggaran Program Kemiskinan, dapat dilakukan dengan membandingkan anggaran antara anggaran program kemiskinan pada K/L, dan alternatif skenario anggaran versi baru apabila diberikan kepada seluruh kepala keluarga (KK) miskin setara dengan upah minimum rata-rata nasional dengan tujuan untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan dan penghematan biaya anggaran program kemiskinan sesuai dengan standar biaya upah minimum rakyat, adalah sebagai berikut :

Tabel 4.2
Perbandingan Anggaran Program Kemiskinan dan Asumsi
Anggaran versi Standar UMR

Anggaran Program Kemiskinan	Anggaran Kemiskinan	Waktu (tahun)	Keterangan
A. Anggaran Kemiskinan mela-lui 24 K/L, untuk mengem-taskan 9,3 juta jiwa agar keluar dr kemiskinan, meemrlukan waktu	Jumlah anggaran kemiskinan selama tahun 2006-2011 sebesar Rp 415,6 triliun, atau Rp44.688.172,04	5	• Anggaran Program Kemiskinan yang digunakan melalui K/L selama 2006-2011 adalah sebesar Rp415,6 triliun; • Penurunan jumlah penduduk miskin dalam periode tahun 2006-2011, yang berhasil keluar dari golongan penduduk miskin adalah sebanyak 9,3 jiwa;

			program menjadi tidak efektif dan tidak efisien. • Anggaran perlu dikelompokkan menjadi: 1. program pendukung yang berupa infrastruktur, kesejahteraan petani/nelayan, pengembangan wilayah, rehabilitasi dan pemulihan cadangan sumber daya alam, penge-lolaan pertanahan, aksesibilitas angkutan perkereta-apian, pos dan telematika, pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi, 2. program perlindungan sosial; 3. program penanggulangan kemiskinan melalui pemberdayaan masyarakat dan usaha kecil mikro; • Anggaran Program Kemiskinan, sesuai dengan klasternya perlu ditingkatkan berdasarkan perencanaan, pembiayaan maupun pelaksanaannya sesuai dengan strategi pembangunan kemiskinan; • Versi B, waktu untuk pelaksanaan mengentaskan kemiskinan relatif lebih cepat, anggarannya lebih fokus, dalam waktu 3 tahun penduduk miskin jumlahnya nol.. Untuk melaksanakan versi B, pemberian fasilitas pemenuhan kebutuhan dasar bidang pendidikan, kesehatan dan perlindungan sosial tetap dipertahankan; • Untuk pelaksanaannya bisa mengikutsertakan peran Pemerintah Daerah, sesuai dengan PMK Nomor 61/PMK.07/2010, PMK Nomor 66/PMK.07/2011, Pendanaan berasal dari APBN dan APBD, PMK 168/PMK.07/2009. • Penghematan waktu percepatan penanggulangan kemiskinan sekitar 15 tahun - 3 tahun = 12 tahun.
--	--	--	---

Untuk keberlangsungan agar penduduk Indonesia bisa terlepas dari kemiskinan, maka Pemerintah dapat meningkatkan pelaksanaan pemberdayaan masyarakat dan pemberdayaan usaha mikro kepada KK miskin, khususnya melalui PNPM Mandiri maupun Koperasi dan UKM yang wadahnya sudah tersedia. Sejalan dengan upaya tersebut, pelayanan dasar bidang pendidikan, kesehatan, dan perlindungan sosial, serta pembangunan infrastruktur penanggulangan kemiskinan terus ditingkatkan anggarannya maupun pelayanannya melalui K/L terkait. Diharapkan masalah kemiskinan dapat diatasi dan kesejahteraan masyarakat akan meningkat.

4.4. Analisis Kebijakan Anggaran Program Kemiskinan

Untuk memperbaiki kualitas dari penganggaran Program Kemiskinan perlu dilakukan perencanaan, pembiayaan, dan pelaksanaan yang terkoordinasi sesuai dengan strategi percepatan penanggulangan kemiskinan dengan melibatkan

pendanaan urusan bersama penanggulangan kemiskinan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berdasarkan Indeks Fiskal dan Kemiskinan Daerah, dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggungjawab.

Penggunaan belanja untuk program kemiskinan (*pro poor*) sebaiknya didesain dalam satu paket bersama dengan program penyerapan tenaga kerja maupun program pengangguran, sehingga hasilnya akan lebih efektif dan efisien. Penggunaan belanja modal hanya diarahkan untuk pembangunan infrastruktur dasar (*pro growth*), antara lain seperti pembangunan jalan, aksesibilitas perkeretaapian, irigasi, perumahan dan pembangunan infrastruktur lainnya. Sementara untuk pekerjaan industri, infrastruktur, pertambangan, kehutanan, pada umumnya merupakan pekerjaan padat modal bukan lagi menggunakan padat karya sehingga tidak banyak menyerap tenaga kerja informal.

Penggunaan belanja modal yang bersifat pendukung program kemiskinan seperti program pengembangan wilayah tertinggal, perlindungan konservasi sumber daya alam (SDA), rehabilitasi dan pemulihan cadangan SDA, pengembangan kapasitas pengelolaan SDA, pengelolaan sumber daya laut, pesisir dan pulau-pulau kecil, pengembangan perumahan, penyediaan dan pengelolaan air baku, pengembangan penyediaan air minum, pengembangan wilayah perbatasan, sarana dan prasarana perdesaan, pengelolaan pertanahan, pos dan telematika, ilmu pengetahuan dan teknologi, dan lainnya yang dilakukan oleh K/L dengan memanfaatkan anggaran kemiskinan perlu dikelompokkan kembali yaitu antara : 1) program yang langsung (jangka pendek) dapat menyentuh masyarakat miskin dapat dikelompokkan menjadi anggaran kemiskinan, dan 2) program kegiatan pendukung yang tidak secara langsung belum bisa digunakan untuk mengangkat kemiskinan dapat dikelompokkan menjadi anggaran K/L namun bukan sebagai anggaran kemiskinan. Dengan demikian anggaran kemiskinan pada K/L tidak menjadi tinggi namun outputnya kecil, sehingga akan mengganggu kinerja K/L yang bersangkutan.

Penggunaan anggaran Program Kemiskinan yang berkaitan dengan kegiatan yang rawan pemborosan seperti seminar, sosialisasi, perjalanan dinas, konsinyering yang berkaitan dengan kemiskinan perlu dilakukan seefisien mungkin, sementara kajian khususnya dalam mendorong paska penduduk miskin perlu ditingkatkan untuk menjaga kebersinambungan dalam menuju kesejahteraan sosial. Selanjutnya alokasi belanja kemiskinan dalam jangka pendek perlu difokuskan pada penyediaan infrastruktur dan perlindungan sosial dengan meningkatkan ketepatan sasaran, ketepatan manfaat, serta melibatkan lembaga swadaya terkait, dunia usaha, dan masyarakat mampu untuk berperan memperkuat daya beli masyarakat miskin. Di sisi lain, agar penggunaan anggaran

dapat tepat sasaran dan tepat manfaat, maka penyerapan anggaran harus dilaksanakan tepat waktu, tidak menumpuk di akhir tahun.

V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1. Kesimpulan

Dari hasil studi Analisis Efektivitas Anggaran Program Kemiskinan Pada K/L dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Anggaran Program Kemiskinan pada K/L antara tahun 2006-2011 (sekitar 5 tahun) menunjukkan jumlah yang relative tinggi yaitu sebesar Rp351,5 triliun melalui 24 K/L hanya mampu mengurangi jumlah penduduk miskin sebanyak 9,3 juta (23,7 persen), sedang jumlah penduduk miskin dalam tahun 2011 masih sekitar 30,02 juta. Dengan demikian apabila dibandingkan antara besarnya anggaran dan waktu pelaksanaannya, besarnya anggaran kemiskinan pada K/L menjadi kurang efektif;
2. Terlalu banyak K/L yang mengelola anggaran Program Kemiskinan dengan pendekatan *top down*, sehingga tidak relevan dengan kebutuhan masyarakat miskin di daerah, menjadikan hasil yang tidak maksimal;
3. Perlu dibedakan antara anggaran kemiskinan pada K/L sebagai pendukung dan anggaran kemiskinan secara langsung dapat dinikmati oleh penduduk miskin secara tepat waktu, tepat sasaran, dan tepat manfaat;
4. Penurunan jumlah penduduk miskin dalam periode 2006-2011, tidak hanya tergantung dari besarnya anggaran saja, melainkan juga disebabkan oleh faktor lainnya seperti yang terjadi pada penurunan penduduk miskin di perdesaan karena adanya peningkatan daya beli masyarakat yang dapat dilihat dari indikator nilai tukar petani (NTP) yang menunjukkan daya tukar dari produk pertanian dengan barang dan jasa yang dikonsumsi maupun untuk biaya produksi.

5.2. Rekomendasi

Adapun usulan rekomendasi yang dapat disampaikan agar dalam penyusunan anggaran ke depan dapat menjadi efektif, dapat disampaikan sebagai berikut :

1. Agar anggaran Program Kemiskinan pada K/L dapat diselenggarakan secara lebih efektif, perlu dirumuskan anggaran kebijakan penanggulangan kemiskinan versi baru yang berpihak kepada masyarakat miskin dengan anggaran dan waktu yang lebih efisien;
2. Usulan anggaran Program Kemiskinan dengan pengurangan penduduk miskin relatif lebih cepat, dan anggaran lebih signifikan, ke depan semua KK miskin diberikan bantuan langsung bersyarat setara dengan UMR nasional setiap

bulan selama tiga tahun. Masyarakat miskin diharuskan untuk bekerja sesuai dengan kemampuan atau disesuaikan dengan ketentuan daerah, dan wajib menabung untuk modal usaha pada tahun ke empat. Adapun jumlah besarnya bantuan langsung masyarakat yang dibutuhkan sekitar Rp572,151 triliun (selama tiga tahun, penduduk miskin menjadi habis). Atau relatif lebih efektif jika anggaran kemiskinan diberikan kepada banyak K/L, sebagai belanja modal;.

3. Proses penyusunan anggaran Program Kemiskinan K/L harus relevan antara kebutuhan riil masyarakat miskin maupun daerah. Maka anggaran kemiskinan yang akan diterapkan dikoordinasikan terlebih dulu antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sehingga menghasilkan *output* dan *outcome* sesuai dengan perencanaannya;
4. Untuk menentukan anggaran Program Kemiskinan yang efektif, maka konsep kebijakan perlu dipertimbangkan :
 - a) Apakah kebijakan penanggulangan kemiskinan secara langsung benar-benar untuk kepentingan masyarakat miskin, maka anggaran dan kebijakan diserahkan ke daerah, kalau kebijakan sifatnya strategis dianggarkan melalui Pemerintah Pusat (K/L);
 - b) Bila anggaran Program Kemiskinan banyak melibatkan masyarakat banyak di daerah, misalnya padat karya, kebijakan diserahkan ke daerah;
 - c) Bila anggaran Program Kemiskinan menggunakan teknologi yang canggih dan berlaku secara nasional, seyogyanya disusun oleh Pemerintah Pusat (K/L), tetapi jika teknologi yang digunakan secara sederhana, anggaran diserahkan ke daerah.
5. Kurangnya tanggungjawab Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan penanggulangan kemiskinan selama ini, karena masih sering timbul anggapan bahwa program adalah milik Pemerintah Pusat. Agar tanggungjawab Pemerintah Daerah menjadi lebih besar terkait dengan kebutuhan daerah dan masyarakat miskin, perlu koordinasi, APBD tetap harus dipertanggungjawabkan pada akhir tahun.
6. Dalam penyusunan anggaran Program Kemiskinan K/L pendekatan yang digunakan adalah *bottom up* berbasis masyarakat miskin, sehingga mempunyai manfaat yang lebih besar khususnya bagi masyarakat miskin dan daerah.
7. Penyusunan anggaran Program Kemiskinan pada K/L berdasarkan kriteria teknis yang dapat mengakomodasi kearifan lokal secara penuh.
8. Antara perencanaan kegiatan, penganggaran, dan pelaksanaannya secara periodik perlu dilakukan pemantauan dan evaluasi, sehingga dapat meminimalisir kesalahan.

Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik, Data dan Informasi Kemiskinan Tahun 2008, Buku I dan II, Jakarta – Indonesia.
- Era Baru Dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia, Indopov, Bank Dunia Juli 2007
- Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia : Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia dalam Setengah Abad Terakhir, 50 Tahun ISEI, Tahun 2005.
- Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional : Rancangan Awal Rencana Kerja Pemerintah (RKP) buku II dan Buku III tahun 2010, 2011.
- Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional : Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan.
- Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2010, sampai dengan Tahun Anggaran 2012.
- Panduan Penanggulangan Kemiskinan, Tim Nasional Percepatan Penanggulanagn Kemiskinan 2011.
- Pedoman Umum Program Keluarga Harapan, 2010.
- Penjelasan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 : Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi Dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2009 tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan;
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 168/PMK.07/2009 tentang Pedoman Pendanaan Urusan Bersama Pusat dan Daerah Untuk Penanggulangan Kemiskinan;
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.
- Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 42 Tahun 2010 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten/Kota.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 66/PMK.07/2011 tentang Indeks Fiskal dan Kemiskinan Daerah Dalam Rangka Perencanaan Pendanaan Urusan Bersama Pusat dan Daerah Untuk Penanggulangan Kemiskinan Tahun Anggaran 2012.