

ANALISIS PENERAPAN DAN PERKEMBANGAN *PRO-POOR BUDGETING* DI PROVINSI SUMATERA SELATAN TAHUN 2009-2013

Padriyansyah¹⁾

¹⁾Program Studi Akuntansi Universitas Indo Global Mandiri
Jl Jend. Sudirman No. 629 KM. 4 Palembang Kode pos 30129
Email : Padriyansyah90@gmail.com¹⁾

ABSTRACT

This study aimed to analyze the application and development of pro-poor budgeting in the province of South Sumatra, which is done by analyzing the consistency, relevance and effectiveness of pro-poor budgeting documents between government development planning and budgeting. The analysis technique used is descriptive analysis of qualitative and quantitative research to answer the problem. The results showed that the application of the assessment ratio of pro-poor budgeting calculations obtained 0.2 in 2009, 2010 and 2011 with a very pro category. Whereas, in the implementation of pro-poor budgeting in 2012 and in 2013 obtained the calculation of 0.18 with enough categories siding.

Keywords : Document Planning, Budgeting, Pro-poor budgeting

1. Pendahuluan

Permasalahan strategis di pemerintahan Provinsi Sumatera Selatan adalah masih besarnya jumlah penduduk di bawah garis kemiskinan. Berdasarkan data Biro Pusat Statistik (BPS) tahun 2009-2013 jumlah penduduk miskin Sumatera Selatan sebagai berikut :

Tabel 1. Jumlah (dalam ribuan) dan Persentase Penduduk Miskin Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2009-2013

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (000)	Persentase Penduduk Miskin (%)
2009	1.130,00	15,68
2010	1.105,43	14,80
2011	1.061,87	13,95
2012	1.043,60	13,48
2013	1.104,60	14,06

Sumber : BPS Provinsi Sumatera Selatan

Berdasarkan data tabel 1 di atas, pada tahun 2009 jumlah penduduk miskin adalah sebanyak 1.130.000 jiwa. Angka ini masih cukup besar karena meliputi sekitar 15,68 persen dari seluruh penduduk Sumatera Selatan. Meskipun, dalam tahun berikutnya angka kemiskinan memiliki trend yang menurun di mana pada tahun 2010 angka kemiskinan menjadi 1.105.430 jiwa atau sebesar 14,80 persen. Pada tahun 2011 penduduk miskin di Sumatera Selatan berjumlah 1.061.870 jiwa atau sebesar 13,95 persen. Pada tahun 2012 tingkat kemiskinan di Sumatera Selatan mengalami penurunan yaitu menjadi 1.043.600 jiwa atau sekitar 13,48 persen. Tingkat kemiskinan tersebut mengalami kenaikan pada tahun 2013 yaitu menjadi 1.104.600 jiwa atau sekitar 14,06 persen.

Sejalan dengan strategi kebijakan *pro-poor budgeting* berbagai kebijakan dan program telah

dilakukan dan anggaran pemerintah juga telah ditingkatkan untuk menurunkan angka kemiskinan. Lucyanda dan Sari (2009), mengungkapkan bahwa anggaran yang berkualitas adalah anggaran yang berpihak pada kepentingan rakyat miskin (*pro-poor budgeting*) dan tidak mendiskriminasi serta menguntungkan *gender* tertentu (berspektif *gender*). Anggaran yang *pro-poor* merupakan anggaran yang digunakan untuk menilai apakah alokasi terhadap anggaran untuk pemenuhan hak-hak perekonomian rakyat, seperti ; pendidikan, kesehatan dan lainnya telah sesuai terhadap besar alokasinya yang berkaitan terhadap pengentasan kemiskinan.

Adapun realisasi anggaran Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2009-2013 sebagai berikut :

Tabel 2. Realisasi Anggaran Sumatera Selatan Tahun 2009-2013

Tahun	Pendapatan (Rp)	Belanja (Rp)
2009	2.681.672.318.900	2.751.672.318.900
2010	3.131.672.318.900	3.225.412.046.518
2011	3.435.484.000.000	3.565.887.000.000
2012	4.979.147.950.000	4.782.452.272.000
2013	5.767.315.049.000	5.763.277.895.000

Sumber : laporan RKPD Prov. Sumatera Selatan 2009-2013

Peningkatan APBD pada table 2 di atas menunjukkan jumlah peningkatan yang cukup besar antara Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2009 sampai 2013. Namun demikian, dalam era desentralisasi ini efektivitas langkah penurunan kemiskinan tergantung pada pencapaian pelaksanaannya yaitu diantaranya pendidikan dan kesehatan.

Dalam melihat pencapaian di bidang pendidikan dapat diukur dari Angka Partisipasi Sekolah (APS) Sumatera Selatan. APS mempunyai keunggulan dapat mencerminkan partisipasi/akses pendidikan sesuai

kelompok usia sekolah sehingga jelas menggambarkan seberapa besar penduduk yang sedang menikmati pendidikan. Meningkatnya angka partisipasi sekolah berarti menunjukkan adanya keberhasilan di bidang pendidikan, utamanya yang berkaitan dengan upaya memperluas jangkauan pelayanan pendidikan.

Tabel 3. *Angka Partisipasi Sekolah (APS) Sumatera Selatan Tahun 2009-2013*

Umur	2009	2010	2011	2012	2013
7 – 12	97,80	98,00	97,11	98,04	98,96%
13 – 15	84,65	85,41	85,32	85,52	96,87%
16 – 18	54,10	54,79	55,93	58,31	74,65%
19 – 24	11,55	12,07	12,25	13,55	-

Sumber : laporan RKPD Prov. Sumatera Selatan 2009-2013

Tabel 3 di atas menunjukkan bahwa semakin tinggi umur seseorang maka angka partisipasi sekolah semakin kecil, mengindikasikan bahwa masih banyak penduduk yang tidak dapat melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Seperti tahun 2013, Angka Partisipasi Sekolah anak-anak usia 7-12 tahun (usia SD) mencapai 98,96 %. Pada kelompok umur 13-15 tahun (usia SMP), angka partisipasi sekolah lebih kecil yaitu 96,87% dan pada kelompok umur 16-18 tahun, angka partisipasi sekolah hanya sebesar 74,64 %. Ini berarti bahwa masih ada 2,09 % penduduk usia 13-15 yang tidak melanjutkan pendidikan ke SMP dan 22,23 % penduduk usia 16-18 yang tidak melanjutkan pendidikan ke SMA.

Bidang kesehatan di Sumatera Selatan untuk mengukur kesejahteraan masyarakat miskin digunakan Angka Harapan Hidup yaitu perkiraan rata-rata lamanya hidup (dalam tahun) dari lahir yang dapat ditempuh oleh seseorang. Di bawah ini tabel 1.4 merupakan Angka Harapan Hidup yang dapat digunakan untuk melihat tingkat kesehatan penduduk Sumatera Selatan.

Program *pro-poor budgeting* harus senantiasa diimplementasikan, dilanjutkan, dan diperlukan kerjasama dengan pemerintah kabupaten/kota dan DPRD untuk meningkatkan pemahaman bersama terhadap rencana yang bersifat *pro-poor* dan menuangkannya ke dalam rencana kerja pemerintah di daerah, serta menggunakannya untuk mengarahkan penggunaan anggaran pembangunan yang lebih berpihak dan memberi perhatian lebih pada masyarakat miskin.

Tabel 4. *Angka Harapan Hidup Sumatera Selatan Tahun 2009-2013*

No	Tahun	Angka Harapan Hidup
1	2009	69,00
2	2010	69,20
3	2011	69,40
4	2012	69,60
5	2013	69,80

Sumber : laporan RKPD Prov. Sumatera Selatan 2009-2013

Dari tabel 4 di atas tingkat kesehatan rakyat Sumatera Selatan dapat dilihat dari angka Angka

Harapan Hidup meningkat dari 69,00 di tahun 2009 menjadi 69,80 di tahun 2013, ini mencerminkan tingkat derajat kesehatan masyarakat Sumatera Selatan mengalami perbaikan pada periode tersebut. Namun dari estimasi RPJPD 2005-2025, Angka Harapan Hidup diestimasikan pada tahun 2010-2015 akan mencapai 71,2. Hal ini menunjukkan Angka Harapan Hidup yang terealisasi belum sesuai dari target yang diestimasikan dalam dokumen Perencanaan Pembangunan Jangka Panjang.

Analisis terhadap *pro-poor budgeting* terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan seperti Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), serta Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang berkaitan erat dengan kebijakan-kebijakan. Bahri (2008) menyebutkan di Sumatera Selatan tawaran yang diperoleh untuk bergabung dalam program *Pro-poor planning Budgeting*, disambut hangat oleh Kab. OKI, menyebutkan keterkaitan penganggaran terhadap perencanaan dianjurkan untuk melakukan analisis terhadap SKPD atau dinas-dinas yang memperoleh alokasi anggaran yang besar.

Mengacu pada dokumen RKA-SKPD dinas-dinas tersebut dapat diklasifikasikan arah alokasi anggaran terhadap sasaran penerima manfaat, indikator kinerja sampai dengan hasil/*outcome*, dan pada akhirnya dapat diperoleh keterkaitan benang merah penganggaran dengan perencanaan. Jadi, konsistensi *pro-poor budgeting* antar dokumen perencanaan dan penganggaran penting diperhatikan yang merupakan indikator dalam menilai kinerja pemerintah daerah sehingga juga perlu dilakukan penelitian karena berpengaruh terhadap capaian dari visi, misi, tujuan, sasaran dan arah kebijakan yang telah direncanakan dalam dokumen perencanaan. Menyadari pentingnya peran pemerintah daerah dalam proses pencapaian tujuan pembangunan, maka perlu disiapkan dengan baik perencanaan dan penganggarnya sehingga semua dokumen perencanaan dan penganggaran di daerah harus dijaga konsistensinya.

Landasan Teori

Teori Anggaran, Akuntabilitas dan Kemiskinan

Teori adalah pernyataan atau konsep yang telah diuji kebenarannya melalui riset. Teori ini digunakan untuk menganalisis, menjelaskan dan menerangkan suatu fenomena tertentu, dimana analisis dan penjelasan yang dilakukan bukanlah sekedar penjelasan yang berdasarkan perasaan, prasangka atau akal sehat, melainkan penjelasan yang rasional atau bersifat ilmiah. (Pasolong, 2013;119).

Melihat pada permasalahan, terdapat tiga teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu teori anggaran, teori akuntabilitas dan teori kemiskinan. Berkaitan dengan pokok permasalahan ini, teori anggaran dapat menjadi dasar dalam menyelesaikan penelitian ini untuk menganalisis peran aparat pemerintah terhadap penyusunan anggaran, apakah telah berpedoman dengan analisis kemiskinan atau belum seperti yang terdapat

pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 8/2008 tentang Tahapan Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Anggaran sektor publik dikaitkan dengan akuntabilitas, karena akuntabilitas berkaitan dengan pelaksanaan evaluasi atau penilaian mengenai standard pelaksanaan kegiatan, apakah standar yang dibuat sudah tepat dengan situasi dan kondisi yang dihadapi sehingga digunakan teori akuntabilitas. Selain itu, teori kemiskinan digunakan dalam penelitian ini karena dapat menjadi dasar dalam penyelesaian permasalahan.

Kerangka Konseptual Anggaran Sektor Publik

Anggaran sektor publik merupakan rencana kerja yang diukur dalam satuan finansial yang dibuat dan digunakan oleh pemerintah pusat maupun daerah untuk memuat informasi tentang pendapatan, belanja, aktivitas dan pembiayaan dalam satuan moneter. Peran penting anggaran dalam organisasi sektor publik berasal dari kegunaannya dalam menentukan estimasi pendapatan atau jumlah tagihan atas jasa yang diberikan (Nordian, 2006: 47). Mardiasmo (2004: 63) menyatakan terdapat beberapa alasan pentingnya anggaran sektor publik yaitu:

- Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
- Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya (*scarcity of resources*), pilihan (*choise*) dan *trade offs*.
- Anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat.

Dalam hal ini anggaran merupakan instrumen pelaksanaan akuntabilitas oleh lembaga-lembaga publik yang ada. Menurut Mardiasmo (2004:63), anggaran daerah mempunyai beberapa fungsi antara lain:

- sebagai *planning tool* yaitu anggaran digunakan untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, seperti ; berapa biaya yang dibutuhkan serta berapa hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut,
- sebagai *control tool* yaitu merupakan instrumen pengendalian yang digunakan untuk menghindari adanya *overspending* dan salah sasaran dalam mengalokasikan anggaran pada bidang lain yang bukan prioritas.
- sebagai *performance measurement tool*, dimana anggaran merupakan wujud komitmen dan *budget holder* kepada pemberi wewenang.
- Sebagai *public sphere*, dimana anggaran digunakan sebagai alat untuk menciptakan ruang publik yang melibatkan pemerintah, birokrat, DPR, masyarakat perguruan tinggi dan berbagai organisasi kemasyarakatan.

Anggaran merupakan pernyataan dari pemerintah mengenai perkiraan penerimaan dan belanja pada tahun berjalan yang mencerminkan kebijakan pemerintah, baik sosial maupun ekonomi.

Kerangka Konseptual Anggaran yang Berpihak pada orang Miskin (*Pro-Poor Budgeting*)

Anggaran yang berpihak kepada rakyat miskin (*pro-poor budgeting*) dapat diterjemahkan sebagai praktek perencanaan dan penganggaran yang sengaja ditujukan untuk membuat kebijakan, program dan kegiatan yang dampaknya dapat meningkatkan kesejahteraan atau terpenuhinya kebutuhan hak-hak dasar masyarakat (Rinusu, 2006:2). Tahap penyusunan anggaran harus memegang beberapa prinsip diantaranya harus mengedepankan: (1). partisipasi masyarakat dalam penyusunan anggaran (2). transparansi dan akuntabilitas anggaran (3). disiplin anggaran (4). keadilan anggaran (5). efisiensi dan efektivitas anggaran (6). taat asas dalam penyusunan anggaran. Jika prinsip-prinsip tersebut dapat di laksanakan dengan baik maka pengalokasian anggaran untuk kepentingan rakyat (*pro-poor budget*) akan dapat tercapai dengan hasil yang maksimal (Sopannah;2004).

Bapenas (2008:3) dalam wibisono (2010;29), *Pro-Poor Planning And Budgeting* atau perencanaan dan penganggaran kemungkinan besar bersifat "*pro-poor*" jika:

- Orang miskin ditargetkan untuk mendapat perhatian khusus, sehingga proporsi orang miskin yang menerima manfaat lebih besar dari proporsi orang miskin dalam populasi.
- Perencanaan dan penganggaran difokuskan pada akar masalah dari kemiskinan, serta memberikan kemampuan pada orang miskin agar dapat mengakses dan menggunakan sumber daya yang dapat membantu mereka untuk keluar dari kemiskinan.
- Perencanaan dan penganggaran yang dapat memaksimalkan manfaat bagi orang miskin melalui program yang dihubungkan dengan MDGs.
- Orang miskin dapat berpartisipasi dalam perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi atas langkah-langkah penganggulangan kemiskinan.

Nilai Lebih *Pro-poor Budgeting* menurut Rinusu (2006:30) adalah sebagai berikut:

- Fungsi kesejahteraan sosial masyarakat (*social welfare function*) menjadi lebih optimal.
- Mempercepat proses demokratisasi melalui mekanisme proses perencanaan dan penganggaran yang partisipatif, misalnya, memberikan ruang bagi kaum miskin untuk mengaktualisasikan hak-hak politiknya terhadap kebijakan anggaran publik.
- Faktor pendorong terciptanya stabilisasi politik dan sosial, karena kepentingan kaum miskin yang selama ini cenderung tertinggal sehingga mengakibatkan frustrasi yang berkepanjangan.
- Mempercepat proses penanggulangan kemiskinan. Dengan menerapkan *Pro-Poor Budgeting*, upaya penanggulangan kemiskinan menjadi lebih fokus dan transparan. Kebutuhan-kebutuhan sosial dasar kaum miskin seperti sarana kesehatan, pendidikan dan pengembangan usaha-usaha produktif menjadi lebih mudah terpenuhi.

Peraturan Pemerintah tentang *Pro-Poor Budgeting*

Tahapan tata cara penyusunan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 8/2008 menyebutkan bahwa Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam merumuskan rencana kerja daerahnya harus mempertimbangkan analisis kemiskinan dan kesetaraan *gender* dalam menyusun kebijakan, program serta kegiatan pembangunan.

Kategori dan Ciri-ciri Anggaran yang *Pro-Poor Budgeting*

Kategori anggaran yang berpihak pada orang miskin atau *pro-poor budgeting* dapat dikategorikan menjadi dua yaitu *pertama*, alokasi anggaran yang secara langsung diperuntukan dan diterima oleh rakyat miskin. *Kedua*, alokasi anggaran yang secara tidak langsung diperuntukan bagi rakyat miskin tetapi memberikan dampak dan manfaat positif terhadap mereka. Selanjutnya ciri-ciri anggaran yang berpihak pada orang miskin (*pro-poor budgeting*) dapat dilihat dari dua sisi yaitu sisi Pendapatan Daerah dan sisi Belanja Daerah. Adapun ciri-ciri anggaran yang *pro-poor* tersebut yaitu :

1. Sisi Pendapatan Daerah
 - a. Sedapat mungkin tidak memungut pajak dan retribusi terhadap transaksi pemenuhan pelayanan dasar publik, misalnya ; retribusi puskesmas, rumah sakit, sekolah, dan lain-lain.
 - b. Tidak menjadikan pajak dan retribusi untuk pemenuhan kebutuhan dasar orang miskin sebagai sumber pendapatan utama daerah.
 - c. Tidak membebani orang miskin dengan berbagai jenis pungutan pajak dan retribusi.
2. Sisi Belanja Daerah
 - a. Adanya alokasi anggaran untuk subsidi pemenuhan kebutuhan dasar warga miskin. Misalnya bahan kebutuhan pokok, pembebasan bea pendidikan, dan lain-lain.
 - b. Adanya alokasi anggaran untuk penyediaan sarana dan prasarana publik yang berpihak kepada orang miskin, misalnya puskesmas, pustu, jalan desa, dan air bersih.
 - c. Adanya alokasi anggaran untuk melakukan pendataan kelompok miskin dan *asesment* kebutuhan kelompok miskin.
 - d. Adanya alokasi anggaran untuk memberikan ruang partisipasi dan aktualisasi diri kelompok miskin.
 - e. Adanya alokasi anggaran untuk perencanaan dan menilai dampak program/kegiatan terhadap orang miskin. (LGSP-USAID, 2009;7)

Penelitian Terdahulu

1. Djayasanga dengan judul “Riset Anggaran untuk Rakyat (Studi Kasus : APBD Kota Bandar Lampung), dosen ahli ekonomi pembangunan. Penelitiannya menggambarkan secara rinci tentang besarnya anggaran yang langsung bermanfaat kepada masyarakat serta kegiatan-kegiatan apa saja yang dilakukan dengan anggaran tersebut. Hasil analisis menunjukkan bahwa,

keberpihakan Pemerintah Kota Bandar Lampung berupa anggaran untuk rakyat masih rendah. Hal ini ditandai dari jumlah alokasi yang minim serta pengalokasian dalam bentuk kegiatan-kegiatan yang tidak fokus. Untuk itu diperlukan perubahan paradigma pengelolaan keuangan daerah serta komitmen yang kuat dari para penyelenggaraan pemerintah kota bahwa amanah mengelola APBD adalah semata-mata untuk mensejahterakan masyarakat kota Bandar Lampung, tidak hanya pengalokasian anggaran ke sektor publik lebih besar namun bagaimana pengguna tersebut dapat langsung bermanfaat dan dirasakan masyarakat.

2.Mawardi dan Sudarno dengan judul “Kebijakan Publik yang Memihak Orang Miskin (Fokus: *Pro-poor Budgeting*) menjelaskan juga permasalahan tentang kebijakan yang dapat menanggulangi kemiskinan adalah *pro-poor budgeting* yang harus dipandang sebagai salah satu kebijakan dalam penanggulangan kemiskinan. Hasilnya dalam mencapai terciptanya kebijakan *pro-poor budgeting* maka diperlukan kebijakan awal seperti *pro-poor policy*, *pro-poor institutions*, *pro-poor government*. Kemudian dalam menyusun dan mengimplementasikan kebijakan anggaran diperlukan tiga aspek yang perlu diperhatikan yaitu aspek penyusunan anggaran, aspek penerimaan daerah dan aspek pembelanjaan daerah.

3. Widianingsih dengan judul “Mengukur Alokasi Anggaran untuk Rakyat di Sektor Pendidikan (Studi Kasus APBD Kota Surakarta), meneliti permasalahan mengenai seberapa besar anggaran untuk rakyat di sektor pendidikan baik secara *sectoral* maupun *aggregate* di Kota Surakarta. Variabel data yang digunakan berupa data APBD Kota Surakarta Tahun 2007 dan 2009 beserta dokumen Daftar Anggaran Satuan Kerja (DASK) per satuan kerja. Hasilnya dengan menggunakan rasio pengukuran dapat diketahui bahwa (1) secara *sectoral* Pemerintah Kota Surakarta telah mengalokasikan anggaran untuk sektor pendidikan dengan jumlah yang relative besar melalui beberapa programnya (2) secara *aggregate* jumlah yang dialokasikan di sektor pendidikan masih relative kecil.

4. Rahman dengan judul “Politik Anggaran yang Minus Keberpihakan”, menjelaskan bahwa kebijakan anggaran sektor pendidikan dalam APBD Kota Semarang Tahun Anggaran 2009 tidak menunjukkan keberpihakan terhadap masyarakat miskin. Hal ini terbukti dari temuan-temuan lapangan. *Pertama*, meskipun alokasi anggaran sektor pendidikan dari APBD Kota Semarang Tahun Anggaran 2009 sebesar 35 % dari jumlah keseluruhan APBD Kota Semarang Tahun Anggaran 2009 tetapi tidak memberikan alokasi anggaran secara konkrit untuk masyarakat miskin. *Kedua*, Program Pendidikan Gratis 2009 dalam implementasinya masih mempraktikkan partisipasi semu, tingkat akuntabilitas dan transparansi masih tertutup, serta belum memenuhi derajat efektif dan efisien. Padahal masyarakat miskin harus mendapatkan keberpihakan, penegasan dari alokasi anggaran sehingga bisa memperoleh hak-hak dasarnya.

5. Wibisono dengan judul “Analisis Kinerja dan Keberpihakan APBD untuk Rakyat (Studi Kasus di Kota

Madiun Tahun 2004-2008) mengeksplorasi tentang bagaimana keberpihakan APBD Kota Madiun untuk rakyat tahun 2004-2008. Model penelitiannya yaitu dengan menganalisis proposionalitas alokasi APBD khususnya pada sektor-sektor yang menjadi prioritas pembangunan daerah kota Madiun. Kemudian, menyimpulkan bagaimana konsistensi Pemerintah Kota Madiun dalam melaksanakan Visi - Misi Daerah sesuai dengan RPJMD Kota Madiun tahun 2004-2008. Temuan secara umum pemerintah kota Madiun dalam menyusun visi-misi, prioritas pembangunan daerah, serta arah kebijakan umum belanja daerah dan program kerja sudah mendasarkan pada RPJP dan RPJM. Namun demikian, terdapat ketidakkonsistenan dalam perumusan misi, prioritas pembangunan daerah, arah kebijakan umum belanja daerah dan program kerja.

6. Menurut hasil riset **Rahayu, Ludigdo dan Affandy**, mengeksplorasi pemahaman atas fenomena penganggaran dengan berfokus pada bagaimana proses penyusunan anggaran pemerintah daerah pada tingkat satuan kerja perangkat daerah (SKPD) khususnya yang berkaitan dengan perilaku aparatur di Provinsi Jambi. Menyimpulkan bahwa penerapan *performance budgeting* dalam proses penyusunan anggaran masih belum berjalan sebagaimana yang diinginkan. Perubahan kebijakan hanya diikuti oleh daerah pada tingkat perubahan teknis dan format, namun perubahan paradigma belum banyak terjadi sehingga dominasi pembangunan fisik dan alokasi anggaran lebih banyak dinikmati oleh kalangan birokrasi saja. Hal ini menunjukkan bahwa fokus dan alokasi dana pembangunan masih harus terus diperbaiki.

Berdasarkan penelitian-penelitian sebelumnya, hal ini menunjukkan bahwa dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat perlu dipertimbangkan faktor-faktor pendukung dalam dokumen perencanaan dan penganggaran yang saling berhubungan antar dokumen satu dengan yang lainnya. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terdapat pada konsistensi, efektifitas dan komitmen antara dokumen perencanaan yang meliputi : RPJPD, RPJMD,

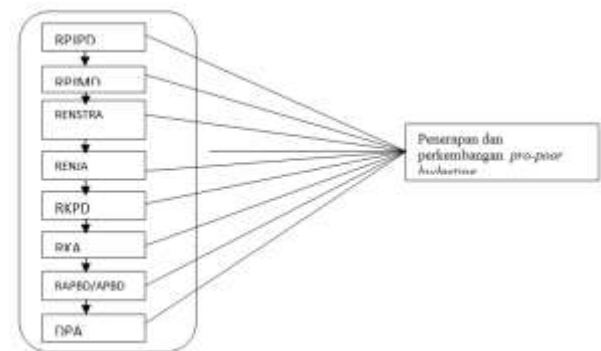
Renstra, Renja serta RKPd dan dokumen penganggaran yang meliputi : RKA, RAPBD serta DPA akan *pro-poor budgeting*.

2. Pembahasan

Kerangka Pemikiran

Dalam melakukan analisis terhadap *pro-poor budgeting* terdapat dokumen perencanaan dan penganggaran yang ditujukan untuk membuat kebijakan, program dan kegiatan yang dampaknya dapat meningkatkan kesejahteraan. Dokumen perencanaan tersebut antara lain ; RPJPD, RPJMD, Renstra, Renja serta RKPd, sedangkan dokumen penganggaran antara lain ; RKA, RAPBD serta DPA yang merupakan bagian dari dimensi analisis kebijakan strategis dan operasional pada analisis penilaian APBD.

Berdasarkan uraian di atas, dikembangkan kerangka pemikiran terhadap analisis dan penerapan *pro-poor budgeting* sebagai berikut :



Gambar 1. Analisis Pro-Poor Budgeting

Keterangan :

- RPJPD : Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah
- RPJMD : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
- Renstra : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
- SKPD : Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah
- SKPD : Rencana Kerja Perangkat Daerah
- RKPD : Rencana Kerja Pemerintah Daerah
- RKA : Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah
- SKPD : Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah
- RAPBD : Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
- DPA : Dokumen Pelaksana Anggaran

Dokumen-dokumen tersebut merupakan tata urutan kebijakan yang saling terkait satu sama lain dalam analisis penilaian APBD agar mendapatkan kajian yang komprehensif mengenai penerapan *pro-poor budgeting* dalam dokumen perencanaan dan penganggaran tersebut.

Jadi jika dokumen perencanaan dan penganggaran (RPJPD, RPJMD, Renstra SKPD, Renja SKPD, RKPd, RKA SKPD, RAPBD dan DPA) tersebut telah mengarah pada kesejahteraan pada orang miskin maka analisis APBD di Sumatera Selatan dapat dikatakan telah *pro-poor budgeting*. Sebaliknya jika dokumen-dokumen tersebut tidak mengarah pada kesejahteraan orang miskin maka analisis APBD Sumatera Selatan belum *pro-poor budgeting*.

Metode Penelitian

a) Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini dilakukan dengan menganalisis konsistensi, relevansi dan efektifitas penerapan dan perkembangan *pro-poor budgeting* antar dokumen perencanaan dan penganggaran pembangunan pemerintah di Provinsi Sumatera Selatan. Dalam penelitian ini berfokus pada analisis terhadap dokumen

APBD sehingga proses pelaksanaan dari APBD dan lainnya tidak termasuk dalam penelitian. Selanjutnya, objek analisis dalam penelitian, meliputi data-data yang berkaitan dengan *pro-poor budgeting* dalam dokumen perencanaan dan penganggaran Provinsi Sumatera Selatan dalam periode 2009 sampai dengan 2013.

b) Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam menunjang penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dengan cara membaca, mempelajari dan memahami melalui media lain yang bersumber dari literatur, buku-buku, serta dokumen perusahaan (sugiyono, 2012:141).

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berupa data dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran, yang bersumber dari instansi Dinas Badan Perencanaan dan Pembangunan (Bappeda) Provinsi Sumatera Selatan serta data lain berupa; literatur, tulisan ilmiah, artikel, maupun dokumen dan referensi sumber lain yang menunjang penelitian

c) Teknik Pengumpulan Data

Adapun beberapa teknik pengumpulan data yang digunakan penulis, diantaranya yaitu :

1. Dokumentasi yaitu salah satu metode pengumpulan data kualitatif dengan melihat atau menganalisis dokumen-dokumen yang dibuat oleh subjek sendiri atau oleh orang lain tentang objek penelitian. Jadi, objek yang akan diteliti berupa dokumen perencanaan dan penganggaran APBD Sumatera Selatan. Dokumen perencanaan tersebut antara lain ; RPJPD, RPJMD, Renstra, Renja serta RKPDP, sedangkan dokumen penganggaran antara lain ; RKA, RAPBD serta DPA yang merupakan bagian dari dimensi analisis kebijakan strategis dan operasional pada analisis penilaian APBD.
2. Studi literatur yaitu teknik penelitian yang dilakukan dengan cara mempelajari dan mengkaji buku-buku yang berhubungan dengan masalah yang diteliti untuk memperoleh data atau sumber-sumber informasi teoritis tentang masalah yang diteliti. Jadi, informasi yang dikumpulkan berupa data-data yang dapat menunjang dalam penelitian ini seperti ; definisi-definisi literatur mengenai *pro-poor budgeting* dan lain-lain.

d) Definisi Operasional Variabel

Variabel yang didefinisikan secara operasional ditujukan agar lebih mempermudah dicari hubungan antara satu variable dengan lainnya dan pengukurannya. Tanpa operasionalisasi variabel, peneliti akan mengalami kesulitan dalam menentukan pengukuran hubungan antar variable yang masih bersifat konseptual.

Menurut Sugiyono (2012: 31), definisi operasional adalah penentuan konstruk atau sifat yang akan dipelajari sehingga menjadi variabel yang dapat diukur. Definisi operasional menjelaskan cara tertentu yang digunakan untuk meneliti dan mengoperasikan konstruk, sehingga memungkinkan bagi peneliti yang lain untuk melakukan

replikasi pengukuran dengan cara yang sama atau mengembangkan cara pengukuran konstruk yang lebih baik.

Berikut ini disajikan beberapa instrumen indikator beserta komponen penilaian dari masing-masing analisis kebijakan strategis dan kebijakan analisis operasional :

Tabel 5. Definisi Operasional Variabel

Variabel	Definisi	Indikator	Ukuran
<i>pro-poor budgeting</i>	Merupakan praktek perencanaan dan penganggaran yang sengaja ditujukan untuk membuat kebijakan, program dan kegiatan yang dampaknya dapat meningkatkan kesejahteraan atau terpenuhinya kebutuhan hak-hak dasar masyarakat.	1. RPJPD <ul style="list-style-type: none"> • Tujuan RPJPD • Tahapan RPJPD • Target Pencapaian 	Rasio Penilaian
		2. RPJMD <ul style="list-style-type: none"> • Visi RPJMD • Misi RPJMD • Strategi Dasar Pembangunan • Arah Kebijakan Pembangunan • Program Pembangunan dalam RPJMD 	
		3. Renstra SKPD <ul style="list-style-type: none"> • Isu Strategis dalam Renstra SKPD • Visi/misi Renstra • Program Pokok Renstra • Pelaksanaan Rencana Program • Alokasi Anggaran yang memadai 	
		4. Renja SKPD <ul style="list-style-type: none"> • Dasar arah dan Strategi Kebijakan • Prioritas Program/Kegiatan • Jumlah program/kegiatan Penanganan Kemiskinan • Ukuran capaian program/kegiatan penanganan penanganan kemiskinan 	
		5. RKPDP <ul style="list-style-type: none"> • Isu Kemiskinan • Rencana Program Prioritas RKPDP • Rencana Program/Kegiatan Penanganan Kemiskinan • Total Rencana Program/Kegiatan Penanganan Kemiskinan • Pagu Anggaran 	
		6. KUA <ul style="list-style-type: none"> • Program KUA • Plafon Anggaran Program, Kegiatan Penanganan Kemiskinan • Kelompok Sasaran Program, Kegiatan Penanganan Kemiskinan • Ukuran capaian Program, Kegiatan Penanganan Kemiskinan 	
		7. RKA <ul style="list-style-type: none"> • Program, Kegiatan dan Anggaran yang termuat di RKA • Rumusan Program, Kegiatan dan Anggaran 	

		<ul style="list-style-type: none"> • Jumlah Program, Kegiatan dan Anggaran • Ukuran Capaian Program, Kegiatan dan Anggaran Penanganan Kemiskinan 	
		<p>8. RAPBD/ APBD</p> <p>a. Analisis Struktur Makro</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kontribusi PAD dan Dana Perimbangan pada Sisi Penerimaan Daerah • Kontribusi Pajak dan Retribusi Daerah • Jumlah Nilai Bagi Hasil Pajak/ Non Pajak • Alokasi Belanja Langsung dan Tidak Langsung. • Alokasi Belanja Modal, Pegawai serta Belanja Barang dan Jasa • Alokasi Belanja Gaji dan Tunjangan • Belanja Subsidi, Hibah dan Bantuan Sosial untuk Kelompok Masyarakat • Sumber Penerimaan Pembiayaan Daerah • Alokasi Pembentukan Dana Cadangan dan Pemberian Pinjaman Daerah dalam Pengeluaran Pembiayaan • Alokasi Belanja untuk Pembayaran Hutang dalam Pengeluaran Pembiayaan. <p>b. Analisis Alokasi Belanja Perurusan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Belanja Langsung untuk Kelompok Orang Miskin dalam Alokasi Anggaran urusan Wajib/Pilihan • Pos Belanja Modal untuk Kelompok Orang Miskin • Total Belanja Langsung untuk Kelompok Orang Miskin • Total Belanja Urusan <p>c. DPU</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alokasi Belanja Langusng dalam DPA • Komposisi Belanja • Tolak Ukur Kinerja/Capaian dalam Alokasi Belanja 	
Penerapan Konsistensi, efektifitas dan komitmen antara dokumen	Merupakan interpretasi atas pelaksanaan tingkat keberpihakan orang miskin yang ditafsirkan menurut kategori yang telah ditetapkan.		

Sumber : Hasil olahan, 2015

Pada table 5 menggambarkan variabel / Instrument yang menjadi penilaian pada dokumen perencanaan dan penganggaran. Hasil jawaban dari penilaian dokumen tersebut kemudian untuk jawaban “Ya” akan diberi bobot 1 (satu), sedangkan untuk jawaban “Tidak” akan diberi bobot nilai 0 (nol).

e) Teknik Analisis

Teknik analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif kualitatif dan kuantitatif untuk menjawab permasalahan penelitian. Analisis kuantitatif digunakan untuk menjelaskan keberpihakan anggaran terhadap orang miskin sedangkan deskriptif kualitatif digunakan untuk menjelaskan penerapan dan perkembangan *pro-poor budgeting*. Pendekatan kuantitatif disini sifatnya hanya statistik sederhana yang merupakan alat bantu dalam analisis kualitatif dengan menganalisis dokumen perencanaan dan penganggaran.

Dalam menganalisis pada penelitian ini digunakan alat analisis yang dikembangkan oleh LGSP-USAID yaitu menganalisis anggaran berdasarkan dari dimensi analisis kebijakan strategis dan analisis kebijakan operasional.

1. Analisis Kebijakan Strategis

Pada dasarnya analisis kebijakan strategis adalah untuk menilai terhadap komitmen, konsistensi dan relevansi kebijakan pemerintah terhadap upaya penanganan kemiskinan yang ada pada masyarakat.

2. Analisis Kebijakan Operasional

Analisis kebijakan operasional merupakan analisis yang digunakan untuk menilai sejauh mana rencana pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah terhadap aspek keberpihakan pada masyarakat miskin.

Langkah-langkah yang ditempuh dalam analisis ini adalah sebagai berikut :

1. Menjawab daftar penilaian pertanyaan tertulis pada instrumen indikator (kuisisioner) dengan melihat dokumen-dokumen yang telah ditetapkan penulis. Dalam hal ini ditetapkan 8 (delapan) dokumen yang penulis anggap mewakili terhadap permasalahan yang berhubungan dengan *pro-poor budgeting*.
2. Menghitung jumlah jawaban “Ya” dan banyaknya pertanyaan penilaian untuk setiap setiap dokumen. Setiap penilaian jawaban akan diberikan nilai 1 (satu) jika jawaban “Ya” dan nilainya 0 (nol) jika jawaban “Tidak”.
3. Mengelompokkan jawaban berdasarkan dimensi analisis yaitu dimensi analisis strategis dan dimensi analisis operasional.
4. Menghitung besarnya prosentase penilaian jawaban “Ya” dengan memasukan jumlah penilaian jawaban “Ya” dan jumlah pertanyaan ke dalam rumus skor ideal berdasarkan dari instrumen penilaian indikator masing-masing dokumen:

$$= \frac{\text{jumlah jawaban Ya}}{\text{jumlah jawaban seluruh instrumen}} \times 100 \%$$

5. Hasil jawaban penilaian disesuaikan dengan hasil pengumpulan data lainnya, diperoleh dari dokumentasi dan telaah literatur. Jika pengujian tersebut menghasilkan data yang berbeda maka peneliti akan melakukan diskusi lebih lanjut kepada sumber data yang bersangkutan atau yang lainnya.
6. Dilakukan interpretasi yang dapat ditafsirkan menurut kategori seperti di bawah ini (LGSP-USAID; 2009) :
 - a. $x \geq 0,20$ berarti sangat berpihak
 - b. $0,10 \leq x < 0,20$ berarti berpihak
 - c. $0,05 \leq x < 0,10$ berarti kurang berpihak
 - d. $x < 0,05$ berarti tidak berpihak

Berdasarkan penafsiran akan kategori penerapan di atas maka dapat diketahui dalam menjawab permasalahan pertama tentang penerapan anggaran yang *pro-poor* di Sumatera Selatan, apakah menunjukkan dalam kategori pertama (sangat berpihak), kedua (berpihak), ketiga (kurang berpihak) atau keempat (tidak berpihak). Selanjutnya, sesuai dengan permasalahan kedua dalam melihat perkembangan *pro-poor budgeting* mulai dari tahun 2009 sampai 2013 yaitu dengan menganalisis dari masing-masing dokumen per tahun anggaran.

Hasil Penelitian

a) Gambaran Umum Penelitian

Penerapan *pro-poor budgeting* merupakan praktek perencanaan dan penganggaran yang ditujukan untuk membuat kebijakan, program dan kegiatan yang dampaknya dapat meningkatkan kesejahteraan. Artinya penerapan *pro-poor budgeting* akan berjalan dengan baik apabila dampaknya dapat meningkatkan kesejahteraan. Dalam hal ini, Indikator penerapan *pro-poor budgeting* yang telah ditetapkan dalam dokumen perencanaan daerah baik RPJPD, RPJMD, Renstra dan RKPD kemudian diterjemahkan dalam indikator pada setiap program/kegiatan SKPD per tahun.

Objek penelitian dokumen yang diperoleh oleh peneliti antara lain ; RPJPD, RPJMD, Renstra, RKPD, dan RAPBD/APBD pada tahun 2009 sampai 2013 sedangkan dokumen Renja, RKA dan DPA tidak dapat dilakukan penelitian lebih lanjut karena data tidak dapat diperoleh peneliti. Penelitian tentang *pro-poor budgeting* ini dilakukan melalui dokumentasi dokumen perencanaan dan penganggaran yang diperoleh dari Bappeda Provinsi Sumatera Selatan. Penetapan dokumen tersebut dikarenakan dokumen perencanaan dan penganggaran berkaitan dengan masalah penanggulangan kemiskinan (*pro-poor budgeting*) sehingga diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan yang diteliti.

b) Karakteristik Pembangunan Pro-Poor Budgeting

Karakteristik untuk menentukan kebijakan anggaran yang *pro-poor* diidentifikasi melalui dua dimensi strategis dan operasional atau perencanaan dan penganggaran. Dalam menganalisis sebuah kebijakan alokasi anggaran *pro-poor* yaitu dengan memastikan isi Anggaran Pendapatan Belanja dan Daerah (APBD). Terdapat dua sisi yang menjadi perhatian berkenaan

dengan isi APBD Sumatera Selatan yaitu Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah. Adapun alokasi Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah sebagai berikut

Tabel 6. Realisasi Pendapatan Daerah Tahun 2009-2013. Provinsi Sumatera Selatan (dalam milyar)

Tahun	Pendapatan Daerah	Dana Perimbangan	Lain-lain pendapatan	Total Pendapatan Daerah
2009	1.171.643.283.800	1.500.609.787.700	9.419.247.400	2.681.672.318.900
2010	1.496.643.283.800	1.575.609.787.700	59.419.247.400	3.131.672.318.900
2011	1.563.704.000.000	1.859.991.000.000	11.789.000.000	3.435.484.000.000
2012	1.899.649.695.000	2.205.077.535.000	874.420.720.000	4.979.147.950.000
2013	2.287.016.036.000	2.643.842.763.000	836.456.250.000	5.768.315.049.000

Sumber : laporan RKPD Prov. Sumatera Selatan 2009-2013

Tabel 6 menunjukkan Total Pendapatan Daerah Sumatera Selatan terus meningkat yang bersumber dari Pendapatan Daerah (PD), Dana Perimbangan (DP), Lain-lain Pendapatan yang Sah (LPDS) pada tahun 2009 sampai 2013. Berdasarkan Pendapatan Daerah yang cukup besar maka dana yang berasal dari rakyat sudah seharusnya dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Tabel 7. Realisasi Belanja Daerah Tahun 2009-2013 Provinsi Sumatera Selatan (dalam milyar)

Tahun	Belanja Tidak Langsung (Rp)	%	Belanja Langsung (Rp)	%	Total Belanja (Rp)
2009	1.213.428.891.972	44%	1.538.243.426.928	56%	2.751.672.318.900
2010	1.193.311.019.636	37%	2.032.101.026.882	63%	3.225.412.046.518
2011	1.756.128.503.000	49%	1.809.758.497.000	51%	3.565.887.000.000
2012	2.875.367.647.000	60%	1.907.084.625.000	40%	4.782.452.272.000
2013	3.390.696.058.000	59%	2.372.581.837.000	41%	5.763.277.895.000

Sumber : laporan RKPD Prov. Sumatera Selatan 2009-2013

Tabel 7 menunjukkan Total Belanja Sumatera Selatan terus meningkat dengan Belanja daerah pada tahun 2009 sampai 2013 berfluktuasi terhadap Belanja Tidak Langsung dan Belanja

Langsung. Tahun 2009 sampai 2011 menunjukkan belanja langsung lebih besar dibandingkan belanja tidak langsung sedangkan di tahun 2012 sampai 2013 menunjukkan sebaliknya.

c) Analisis Keterkaitan dan Ketercapaian Pro-poor Budgeting di Bidang Pendidikan dan Kesehatan

Empat argumen yang mendasari keterkaitan antara APBD dengan konsep keberpihakan kepada masyarakat miskin. *Pertama*, APBD merupakan sebuah pilihan-pilihan dari berbagai kebutuhan. *Kedua*, APBD merupakan instrumen untuk meningkatkan tanggung gugat atau akuntabilitas publik. *Ketiga*, APBD menunjukkan keterbatasan sumber daya (*scarcity of resources*). *Keempat*, APBD merupakan instrumen bagi pemerintah meningkatkan kualitas hidup masyarakat. (Rahman;2011). Pemahaman ini berangkat dari angka-angka yang tertulis dalam alokasi anggaran tersebut. Angka-angka yang tertulis dalam APBD jangan sampai bersifat normatif tetapi bisa meningkatkan kualitas hidup masyarakat miskin dalam memperoleh hak-hak dasarnya.

Berdasarkan keempat hal tersebut, setidaknya APBD harus menjawab kebutuhan pendidikan, kesehatan, dan ekonomi masyarakat. Masyarakat harus didekatkan dengan akses pelayanan kesehatan yang murah atau bahkan gratis. Tetapi, sehat tanpa pendidikan akan

menyebabkan tidak produktif, karena itu pendidikan juga merupakan hal yang mesti diperhatikan. Demikian pula peningkatan ekonomi harus pula diperhatikan dalam APBD, supaya orang miskin tidak selamanya miskin. Tetapi, setidaknya untuk masa transisi, *pro-poor budgeting* harus memperhatikan sektor pendidikan dan kesehatan. Secara ringkas ketercapaian pembangunan *pro-poor budgeting* dalam bidang pendidikan dan kesehatan sebagai berikut :

1. Per-Urusan Pendidikan

Pencapaian program pendidikan yang dapat dikatakan *pro-poor* diantaranya adalah bantuan dana BOS (Bantuan Operasional Sekolah) supaya pendidikan murah atau bahkan gratis. Hal ini sesuai dengan Anggaran pendidikan di Sumatera yang ditunjukkan pada Tabel 4.6 bahwa alokasi pendidikan dari Pagu Indikatif mengakomodir terhadap biaya-biaya untuk memenuhi program wajib belajar 9 tahun. Didukung dengan Total Belanja Langsung untuk kelompok orang miskin yang tidak kurang dari 5% terhadap total belanja urusan tersebut.

Keberhasilan pada bidang pendidikan tersebut dilihat dengan seberapa banyak penduduk usia sekolah yang sudah memanfaatkan pendidikan. Persentase penduduk yang bersekolah pada umur tertentu yang lebih dikenal dengan Angka Partisipasi Sekolah (APS).

Perkembangan pendidikan di Provinsi Sumatera Selatan menunjukkan perkembangan yang positif dengan pencapaian Angka Partisipasi Sekolah (APS) Sumatera Selatan terus meningkat seperti terlihat pada Tabel 1.3 terlihat bahwa semakin tinggi umur, maka angka partisipasi sekolah semakin kecil, mengidentifikasi bahwa masih banyak penduduk yang tidak dapat melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi. Dalam tahun 2009 angka partisipasi sekolah anak usia 7-12 tahun (usia SD) mencapai 97,80 %, usia 13-15 (usia SMP) mencapai 84,64 %, usia 16-18 tahun (usia SMA) mencapai 54,10 % sedangkan usia 19-24 hanya mencapai 11,55 %. Hal ini berarti bahwa masih ada 13,15 % penduduk usia 13-15 tahun yang tidak melanjutkan ke SMP, dan 30,55 % penduduk usia 16-18 yang tidak melanjutkan ke jenjang SMA di tahun tersebut.

Perkembangan yang baik ditunjukkan pada APS dalam kurun waktu 5 (lima) tahun yaitu meningkatnya Angka Partisipasi Sekolah (APS) tingkat usia 7-12 tahun dari 97,80% pada tahun 2009 menjadi 98,96% pada tahun 2013. APS tingkat usia 13-15 tahun meningkat dari 84,65% pada tahun 2009 menjadi 99,87% pada tahun 2013. APS tingkat usia 16-18 tahun meningkat dari 54,10% pada tahun 2009 menjadi 74,65% pada tahun 2013.

2. Per-Urusan Kesehatan

Pelayanan kesehatan yang murah untuk orang miskin, terutama di puskesmas dan rumah sakit merupakan indikator dalam bidang kesehatan sehingga dapat dikatakan *pro-poor*. Hal ini juga sesuai dengan Anggaran Kesehatan di Sumatera yang ditunjukkan pada Tabel 4.6 bahwa alokasi kesehatan dari Pagu Indikatif mengakomodir terhadap biaya-biaya untuk alokasi kesehatan masyarakat dengan Total Belanja Langsung

untuk kelompok orang miskin yang juga tidak kurang dari 5% terhadap total belanja urusan tersebut.

Ketercapaian pada bidang kesehatan penduduk Sumatera Selatan dapat digunakan Angka Harapan Hidup (AHH). Dari tabel 1.4 tingkat kesehatan rakyat Sumatera Selatan dapat dilihat dari angka Angka Harapan Hidup meningkat dari 69,00 di tahun 2009 menjadi 69,80 di tahun 2013, ini mencerminkan tingkat derajat kesehatan masyarakat Sumatera Selatan mengalami perbaikan pada periode tersebut.

Untuk mewujudkan peningkatan derajat dan status kesehatan penduduk, ketersediaan dan keterjangkauan fasilitas dan sarana kesehatan juga merupakan salah satu faktor penentu utama. Adapun jumlah sarana kesehatan tahun 2009-2013 sebagai berikut :

Tabel 8. Jumlah Sarana Kesehatan Tahun 2009-2013 Provinsi Sumatera Selatan

Sarana Kesehatan	2009	2010	2011	2012	2013
Rumah Sakit	45	40	49	47	44
Puskesmas	250	265	277	291	301
Puskesmas Pembantu	942	919	920	920	920
Tempat Tidur Rumah Sakit	3.863	4.081	4.955	5.303	5.635
Posyandu	5.786	6.231	6.274	6.186	6.168

Sumber : laporan RKPD Prov. Sumatera Selatan 2009-2013

Pada Tabel 8 jumlah puskesmas yang tersedia selama periode 2009-2013 mengalami peningkatan, pada tahun 2009 tersedia 250 puskesmas, sedangkan pada tahun 2013 menjadi 301 puskesmas. Sedangkan untuk jumlah puskesmas pembantu dan rumah sakit mengalami fluktuasi. Jumlah puskesmas dari 942 pada tahun 2009, turun menjadi 919 pada tahun 2010 dan kemudian naik menjadi 920 tahun 2011-2012. Begitu pula dengan jumlah Rumah Sakit dari 45 pada tahun 2009, turun menjadi 40 pada tahun 2010, lalu naik menjadi 49 pada tahun 2011 dan kembali turun berturut-turut pada tahun 2012-2013 sebesar 47 dan 44. Jadi, pada angka tersebut dianalisis menunjukkan bahwa sarana kesehatan telah menjadi perhatian dari pemerintah setiap tahunnya. Terlebih pada Puskesmas dan puskesmas pembantu merupakan ujung tombak pelayanan kesehatan karena dapat menjangkau penduduk sampai di pelosok.

d) Analisis Perhitungan Rasio Kebijakan Strategis

Analisis yang dihasilkan dari analisis strategis pada dokumen perencanaan tahun 2009-2013 sebagai berikut:

Tabel 9. Hasil Analisis Kebijakan Strategis Dokumen Perencanaan Tahun 2009-2013 Prov. Sumatera Selatan

Dokumen	Jumlah Pertanyaan	Jawaban	
		Ya	Tidak
RPJPD	3	3	-
RPJMD	5	5	-
RENSTRA	4	4	-
RKPD	5	5	-
Total	17	17	-

Sumber : data diolah, 2009-2013

Derajat keberpihakan terhadap orang miskin (*pro-poor budgeting*) dapat ditentukan dari skala nilai yang terpenuhi dalam setiap kategori dari skala nilai tersebut.

Adapun dari pencapaian nilai yang telah terpenuhi maka dapat dilakukan perhitungan yaitu :

$$\frac{\text{Jumlah Jawaban "Ya"}}{\text{Jumlah Pertanyaan}} \times 100 \%$$

$$\frac{17}{17} \times 100 \% = 0,1$$

Jadi, analisis strategis menunjukkan bahwa dalam perencanaan pembangunan RPJPD, RPJMD dan dokumen perencanaan anggaran lainnya telah dapat dikatakan konsisten dengan *pro-poor budgeting* dalam masing-masing perencanaan untuk setiap dokumen tersebut melalui penyusunan visi-misi, prioritas pembangunan daerah, arah kebijakan umum belanja daerah dan program kerja sudah mendasarkan terhadap kesejahteraan rakyat.

e) Analisis Perhitungan Rasio Kebijakan Operasional

Analisis yang dihasilkan dari Analisis Operasional pada dokumen APBD tahun 2009-2013 sebagai berikut:

Tabel 10. Hasil Analisis Kebijakan Operasional Dokumen Penganggaran Tahun 2009-2013 Prov. Sumatera Selatan

Urutan	Jumlah Pertanyaan	Tahun									
		2009		2010		2011		2012		2013	
		Ya	Tdk	Ya	Tdk	Ya	Tdk	Ya	Tdk	Ya	Tdk
Struktur Makro APBD	6	6	-	6	-	6	-	5	1	5	1
Sektoral per-urusan	2	2	-	2	-	2	-	2	-	2	-
Total	8	8	-	8	-	8	-	7	1	7	1

Sumber : data diolah, 2009-2013

Adapun dari pencapaian nilai yang telah terpenuhi di atas maka dapat dilakukan perhitungan yaitu:

$$\frac{\text{Jumlah Jawaban "Ya"}}{\text{Jumlah Pertanyaan}} \times 100 \%$$

Tahun 2009 = 8/8 x 100 % = 0,1
 Tahun 2010 = 8/8 x 100% = 0,1
 Tahun 2011 = 8/8 x 100% = 0,1
 Tahun 2012 = 7/8 x 100% = 0,08
 Tahun 2013 = 7/8 x 100% = 0,08

Jadi, Analisis operasional secara makro alokasi Belanja Langsung Tahun 2012 dan 2013 lebih kecil dibandingkan dengan Belanja Tidak Langsung. Artinya Belanja untuk urusan kepegawaian dan operasional lebih besar daripada Belanja untuk publik yang secara normatif seharusnya belanja publik lebih besar daripada belanja operasional.

f) Penetapan Klasifikasi Kebijakan

Berdasarkan perhitungan rasio kebijakan strategis dan operasional pada dokumen APBD tahun 2009 sampai 2013 dapat dianalisis sebagai berikut :

Tabel 10. Klasifikasi Hasil Analisis Strategis dan Operasional Tahun 2009-2013

Dimensi	2009	2010	2011	2012	2013
	Nilai Rasio	Nilai Rasio	Nilai Rasio	Nilai Rasio	Nilai Rasio
Analisis Strategis	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Analisis Operasional	0,1	0,1	0,1	0,08	0,08
Total	0,2	0,2	0,2	0,18	0,18

Sumber : data diolah ; 2009-2013

Jadi, penetapan klasifikasi penerapan *pro-poor budgeting* berdasarkan pada tabel 11 diperoleh kesimpulan bahwa :

- Tahun 2009, 2010 dan 2011, penerapan *pro-poor budgeting* di Sumatera Selatan diperoleh perhitungan rasio 0,2 sehingga ditetapkan dengan kategori Sangat Berpihak.
- Tahun 2012 dan 2013 , penerapan *pro-poor budgeting* di Sumatera Selatan diperoleh perhitungan rasio 0,18 sehingga ditetapkan dengan kategori Cukup Berpihak.

Berdasarkan hasil dari perhitungan rasio tersebut maka dapat disimpulkan perkembangan penerapan *pro-budgeting* yaitu :

Berdasarkan tabel 11 di atas dari analisis per tahun terlihat perkembangan *pro-poor budgeting* dari tahun 2009 sampai 2013 menunjukkan hasil yang berbeda. Artinya perkembangan penerapan *pro-poor budgeting* Sumatera Selatan menunjukkan hasil yang baik di tahun 2009, 2010, dan 2011 yaitu 100 % atau dengan kategori sangat berpihak akan masyarakat miskin tetapi hasil pencapai yang berbeda di tahun 2012 dan 2013 dengan hasil 70 % atau dengan kategori cukup berpihak akan masyarakat miskin.

Tabel 11. Perkembangan Penerapan *pro-poor budgeting* Tahun 2009-2013

No	Tahun	Perkembangan Penerapan
1	2009	100 %
2	2010	100 %
3	2011	100 %
4	2012	70 %
5	2013	70 %

Sumber : data diolah, 2009-2013

Hal ini disebabkan oleh alokasi Belanja Langsung di tahun 2012 dan 2013 lebih kecil dibandingkan dengan Belanja Tidak Langsung meskipun pencapaian dalam bidang pendidikan dan kesehatan menunjukkan kemajuan. Artinya apabila anggaran tidak memberi porsi yang besar kepada rakyat miskin, yang dikarenakan lebih banyak porsi disalurkan untuk pemeliharaan rutin pejabat, maka anggaran tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai *pro-poor*. Suatu anggaran dapat dikatakan *pro-poor* maka harus memungkinkan akses masyarakat miskin mencapai kelayakan pendidikan dan kesehatan.

3. Kesimpulan

- 1) Penerapan *pro-poor budgeting* di Sumatera Selatan diperoleh perhitungan rasio 0,2 di Tahun 2009, 2010 dan 2011, sehingga ditetapkan dengan kategori Sangat Berpihak. Selanjutnya, Tahun 2012 dan 2013 penerapan *pro-poor budgeting* di Sumatera Selatan

diperoleh perhitungan rasio 0,18 sehingga ditetapkan dengan kategori Cukup Berpihak.

- 2) Perkembangan *pro-poor budgeting* Sumatera Selatan menunjukkan hasil di tahun 2009, 2010, dan 2011 yaitu 100 % dalam penerapannya tetapi hasil pencapaian yang berbeda di tahun 2012 dan 2013 dengan hasil 70 % dalam penerapan *pro-poor budgeting*.

Saran

- 1) Kategori penerapan *pro-poor budgeting* yang sangat berpihak menunjukkan kinerja pemerintah yang sangat baik dalam mensejahterakan masyarakat sehingga dapat diimplementasikan pada tahun-tahun berikutnya.
- 2) Perkembangan penerapan *pro-poor budgeting* di Sumatera Selatan agar dapat terus ditingkatkan dalam mewujudkan pelaksanaan konsep *pro-poor budgeting* dan peningkatan konsisten, komitmen untuk mempedomani dokumen perencanaan yang telah dibuat sebelumnya.
- 3) Dalam penelitian selanjutnya, peneliti berharap dapat melanjutkan penelitian dengan data yang lebih lengkap akan analisis kemiskinan yang merupakan kelemahan dari analisis ini. Dokumen-dokumen yang menjadi hambatan dan diharapkan dapat dilanjutkan oleh peneliti selanjutnya yaitu Renja, RKA, dan DPA yang tidak dapat dianalisis lebih lanjut dalam penelitian ini.

Daftar Pustaka

- [1] Bastian, Indra. 2006. *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*. Erlangga. Jakarta.
- [2] Bahri Ruslan, et.al , 2008. Perencanaan dan Penganggaran yang Berpihak pada Masyarakat Miskin : Studi Kasus dari Tiga Provinsi (di Kab. OKI, Sumsel, di Kota Semarang, Jawa Tengah dan Kab. Sumba Timur, NTT). *Working Paper No. 6*, Hickling, Jakarta
- [3] Berek, Fridolin. dkk. 2006. *Kumpulan Modul Pendidikan Politik Anggaran Bagi Warga*. Bandung. BIGS dan Yayasan Tifa
- [4] Badan Pusat Statistik, 2014. *Jumlah Penduduk Miskin 2008-2013*. Sumatera Selatan: BPS-Statistic Indonesia
- [5] Badan Pusat Statistik, 2014. *Realisasi Anggaran 2008-2012*. BPS-Statistic Indonesia, Sumatera Selatan
- [6] BPS Provinsi Sumatera selatan. 2014. *Indikator Kesejahteraan Rakyat Sumatera Selatan 2013*. CV. Mutiara Rafelli. Palembang
- [7] Brautigam, Deborah, 2004. The People's Budget ? Politics, Participation and Pro-poor Policy. *Development Policy Review*, 2004, 22(6). hal.653-668
- [8] Djayasinga, M. 2007. Riset Anggaran untuk Rakyat Studi Kasus : APBD Kota Bandar Lampung. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan*, Vol. 12 No. 1, Januari 2007, hal. 49-79
- [9] Hardojo, Antonio P, dkk., 2008, *Mendahulukan Si Miskin: Buku Sumber bagi Anggaran Pro Rakyat*, Lkis, Yogyakarta
- [10] Khan, Aman dan Hildreth W. Bartley ed., 2002, *Budget Theory in The Public Sector*, Quorum Books (An Imprint of Greenwood Publishing Group Inc., London).
- [11] Kusreni Sri dan Suhab, S.2009. Kebijakan APBD dan Kesejahteraan Masyarakat di Provinsi Sulawesi Selatan. *Jurnal Ilmu Ekonomi dan Manajemen*, volume 5, nomor 3, April 2009, hal. 1-18
- [12] Lenggogeni, S dan Iyan, Rita Y. 2012. Analisis Prioritas Penanggulangan Kemiskinan Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Riau. *Jurnal Sosial Ekonomi Pembangunan tahun III No.7*, november 2012, hal. 71-87
- [13] Lucyanda, Jurica dan Sari, Maylia P. 2009. Reformasi Penyusunan Anggaran dan Kualitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). *Jurnal Dinamika Akuntansi*, Vol. 1, No.2, September 2009, hal.76-85
- [14] Local Governance Support Program (LGSP)-USAID-Legislative Strengthening Team. Juni 2009. *Panduan Menilai APBD Berkeadilan*.
- [15] Mardiasmo. 2004. *Akuntansi Sektor Publik*. Penerbit Andi, Yogyakarta
- [16] Mawardi, S dan Sumarto, S. 2003. Kebijakan Publik yang Memihak Orang Miskin (Fokus : *Pro-poor Budgeting*). Lembaga Penelitian SMERU, Maret 2013
- [17] Nordiawan, Deddi, 2006. *Akuntansi Sektor Publik*, Salemba Empat, Jakarta.
- [18] Pasalong, Harbani, 2013. *Metode Penelitian Administrasi Publik*, Alfabeta CV. Bandung
- [19] Premchand, A., 1993, *Government Budgeting and Expenditure Controls*, IMF, Washington.
- [20] Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah
- [21] Rahman, Fathur. 2011. Politik Anggaran yang Minus Keberpihakan. *Jurnal Studi Pemerintahan*, Volume 2 Nomor 1, Februari 2011, hal. 1-14
- [22] Rahayu, Sri; Unti Ludigdo; Didied Affandy. 2007. Studi Fenomenologis Terhadap Proses Penyusunan Anggaran Daerah Bukti Empiris Dari Satu Satuan Kerja Perangkat Daerah Di Provinsi Jambi. *SNA X Unhas Makasar*.
- [23] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang *Standar Akuntansi Pemerintahan*
- [24] Rinusu, Sri Mastuti at. al.. 2006. *Pedoman Propoor and Gender Budgeting*. Ciba Bandung.
- [25] Rusdarti dan Sebayang, Lesta K. 2013. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Tingkat Kemiskinan di Provinsi Jawa Tengah. *Jurnal Economia*, volume 9, Nomor 1, April 2013, hal. 1-9

- [26] Sachs, Jeffrey D. (2005). *The end of poverty: Economic possibilities for our time*. Penguin Books, New York.
- [27] Sopanah, 2004. Memantau APBD Dalam Kerangka Peningkatan Akuntabilitas Publik Di Era Otonomi Daerah, *Jurnal Manajemen Akuntansi dan Bisnis, Volume I, Nomor 2 Juni, FE Universitas Merdeka Malang*
- [28] Sudantoko, Djoko dan Muliawan Hamdani, 2009. *Dasar-Dasar Ekonomi Pembangunan Edisi Pertama*. Jakarta. Mardi Mulya.
- [29] Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Bisnis (Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D) Cetakan ke-16*. Alfabeta. Bandung
- [30] Sukidjo. 2009. Strategi Pemberdayaan Pengentasan Kemiskinan pada PNPM Mandiri. *Jurnal Cakrawala Pendidikan, Juni 2009, Th. XXVIII, No.2*
- [31] Solichah, Siti Imroatus. 2013. Analisis Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran di Kabupaten Tulungagung (Studi pada bidang pendidikan dan kesehatan tahun 2010-2012). *Jurnal Ilmiah Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya*
- [32] Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah
- [33] Welsch, Glenn A, Ronald W. Hilton, dan Paul N. Gordon. 1995. *Budgeting (Penyusunan Anggaran Perusahaan) Perencanaan dan Pengendalian Laba*. Jakarta: Bumi Aksara
- [34] Wenny, Cherrya D. 2012. Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap kinerja keuangan pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Selatan. *Jurnal Ilmiah STIE MDP, Vol. 2 No. 1 September 2012*
- [35] Wibowo, Tri. 2013. Analisis Pertumbuhan Penyerapan Tenaga Kerja dan Kemiskinan Provinsi Sumsel. *Jurnal Pembangunan Manusia Vol. 7 No. 1 April 2013*
- [36] Wibisono, N. 2010. *Analisis Kinerja dan Keberpihakan APBD untuk Rakyat (Studi Kasus di Kota Madiun Tahun 2004-2008)*. Tesis, Fakultas Ekonomi Universitas Sebelas Maret Surakarta
- [37] Widianingsih, Yuni P. 2011. Mengukur Alokasi Anggaran untuk Rakyat di Sektor Pendidikan (Studi Kasus APBD kota Surakarta). *Jurnal Talente Ekonomi-FE UKS, Vol. 5, No. 1*