



Department of Digital Business

Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS)

Homepage: <https://journal.ilmudata.co.id/index.php/RIGGS>

Vol. 4 No.4 (2025) pp: 2334-2341

P-ISSN: 2963-9298, e-ISSN: 2963-914X

Implementasi dan Tantangan Anggaran *Pro-Poor* Dalam Pengelolaan Keuangan Publik: Studi Literatur

Frido Evindey Manihuruk¹, Eza Syahbana², Jeane Alisya³, Putri Kemala Dewi Lubis⁴, Khairani Alawiyah Matondang⁵

¹Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi, Universitas Negeri Medan

¹frido.7223240027@mhs.unimed.ac.id, ²ezasyahbana@gmail.com, ³jeanealisya@gmail.com, ⁴putrikemala@unimed.ac.id, ⁵alawivah@unimed.ac.id

Abstrak

Anggaran *pro-poor* memegang peranan krusial sebagai instrumen fiskal strategis dalam agenda global pengentasan kemiskinan dan pencapaian Sustainable Development Goals (SDGs). Meskipun alokasi anggaran negara terus mengalami peningkatan, realitas menunjukkan bahwa hal tersebut sering kali tidak berkorelasi positif dengan penurunan tingkat kemiskinan yang signifikan, sehingga menciptakan sebuah paradoks kebijakan yang persisten. Penelitian ini bertujuan untuk menginvestigasi dinamika implementasi dan tantangan struktural anggaran *pro-poor* dalam pengelolaan keuangan publik. Melalui desain studi literatur deskriptif-komparatif terhadap 12 artikel jurnal terpilih, penelitian ini menyintesis bukti empiris dari konteks desentralisasi di Indonesia dan studi komparatif di Afrika. Analisis dilakukan dengan membedah kesenjangan antara komitmen perencanaan dan realisasi anggaran menggunakan lensa teori kapabilitas Amartya Sen. Temuan utama mengungkap bahwa hambatan terbesar bukan terletak pada ketiadaan kapasitas fiskal, melainkan pada distorsi alokasi dan ekonomi politik. Secara spesifik, studi ini mengidentifikasi tiga hambatan krusial: (1) Inkonsistensi alokasi anggaran, di mana belanja pegawai dan operasional birokrasi mendominasi dan menggerus porsi belanja pemberdayaan masyarakat; (2) Fenomena elite capture dalam forum partisipatif seperti Musrenbang yang secara sistematis meminggirkan aspirasi kelompok miskin; serta (3) Hambatan teknis berupa inclusion/exclusion error pada basis data penerima bantuan sosial. Studi ini menyimpulkan bahwa instrumen desentralisasi fiskal, seperti Dana Desa, terbukti *pro-poor* secara nominal namun gagal menjadi *pro-equality* secara substantif akibat rendahnya kualitas belanja (*spending quality*). Implikasi kebijakan menuntut transformasi paradigma dari pendekatan administratif menuju intervensi yang berfokus pada penguatan modal manusia serta reformasi mekanisme partisipasi yang lebih inklusif dan akuntabel.

Kata kunci: Anggaran *Pro-Poor*, Pengentasan Kemiskinan, Keuangan Publik, Desentralisasi Fiskal

1. Latar Belakang

Pengentasan kemiskinan merupakan tantangan kemanusiaan terbesar yang menjadi prioritas global melalui Sustainable Development Goals (SDGs), di mana negara-negara berkomitmen untuk mengakhiri kemiskinan dalam segala bentuknya pada tahun 2030 (UNDP, 2015). Di Indonesia, komitmen ini diejawantahkan secara konstitusional melalui UU Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, dan diperkuat oleh kebijakan terbaru Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 8 Tahun 2025 yang menargetkan penghapusan kemiskinan ekstrem melalui optimalisasi anggaran negara (Indonesia, 2011, 2025). Dalam kerangka ini, Anggaran *Pro-Poor* menjadi instrumen fiskal vital, yang didefinisikan sebagai keberpihakan kebijakan anggaran untuk memenuhi hak dasar dan memberdayakan kelompok rentan. Namun, menargetkan bantuan kepada kelompok miskin bukanlah sekadar masalah teknis alokasi dana, melainkan sebuah tantangan ekonomi politik yang kompleks. Sen (1999) menekankan bahwa penargetan (*targeting*) sering kali terhambat oleh distorsi informasi, insentif yang keliru, dan stigma sosial, yang menuntut penerima bantuan dipandang sebagai agen aktif, bukan sekadar objek pasif kebijakan.

Meskipun terdapat landasan hukum yang kuat dan peningkatan alokasi anggaran, realitas di lapangan menunjukkan adanya paradoks antara komitmen kebijakan dan realisasi kesejahteraan. Fenomena ini terlihat jelas dalam studi kasus di Kabupaten Bojonegoro, di mana meskipun memiliki APBD yang besar dari bagi hasil migas dan dokumen perencanaan yang pro-rakyat, tingkat kemiskinan tetap tinggi karena belanja pegawai dan infrastruktur fisik lebih mendominasi dibandingkan belanja pemberdayaan masyarakat (Huda et al., 2024). Temuan ini sejalan dengan studi komparatif di Afrika yang menunjukkan bahwa bantuan asing atau anggaran publik hanya akan efektif menurunkan kemiskinan jika disertai dengan kebijakan fiskal yang kuat dan spesifik

pada sektor modal manusia, yakni pendidikan dan kesehatan (Iwegbu & Dauda, 2022). Hal ini mengindikasikan bahwa kenaikan anggaran semata tidak menjamin penurunan kemiskinan jika tidak diikuti oleh kualitas belanja (*spending quality*) yang tepat sasaran.

Disparitas efektivitas juga terlihat pada implementasi desentralisasi fiskal melalui Dana Desa. Di satu sisi, program ini terbukti berhasil menurunkan kemiskinan pedesaan dan meningkatkan partisipasi kerja perempuan di berbagai wilayah Indonesia. Namun, di sisi lain, implementasinya sering kali tidak berdampak pada pengurangan ketimpangan pendapatan (*inequality*) (Sutiyo & Maharjan, 2017). Bahkan, studi di Sumatera Barat menemukan bahwa Dana Desa menjadi tidak efektif karena alokasinya habis untuk biaya operasional birokrasi pemerintahan desa yang membengkak, melebihi mandat 30% yang ditetapkan aturan, sehingga porsi untuk pemberdayaan masyarakat miskin menjadi marginal. Selain itu, pada level teknis, program bantuan sosial sering menghadapi masalah akurasi data penerima (*targeting error*) dan kualitas bantuan yang rendah (Guswandi & Amelia, 2023).

Hambatan struktural yang lebih dalam terletak pada proses politik penyusunan anggaran itu sendiri. Mekanisme partisipatif seperti Musrenbang yang seharusnya inklusif, sering kali terjebak dalam fenomena *elite capture* atau pembajakan oleh elit. Studi di Surakarta mengungkapkan bahwa kelompok miskin yang hadir dalam forum anggaran sering kali terpinggirkan suaranya oleh dominasi elit local (Arif et al., 2024). Fenomena pengabaian suara warga miskin dalam proses penganggaran partisipatif ini juga terjadi di negara berkembang lainnya, seperti di Afrika Selatan, di mana kurangnya transparansi dan akuntabilitas birokrat membuat partisipasi publik hanya menjadi formalitas belaka. Selain itu, proses tawar-menawar politik (*political bargaining*) antara eksekutif dan legislatif sering menyebabkan keterlambatan pengesahan anggaran (*budget delay*), yang pada akhirnya menghambat eksekusi program-program krusial bagi masyarakat miskin.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini menjadi penting untuk menginvestigasi mengapa kebijakan anggaran yang secara nominal meningkat dan didukung regulasi seperti Inpres No. 8 Tahun 2025, sering kali gagal memberikan dampak signifikan terhadap penurunan kemiskinan. Dengan menyintesis literatur dari Indonesia dan perbandingannya dengan negara berkembang lain, studi ini berupaya membedah kesenjangan implementasi (*implementation gap*) yang terjadi, baik dari sisi teknis alokasi, hambatan birokrasi, hingga distorsi dalam proses partisipasi politik. Analisis ini diharapkan dapat memberikan wawasan baru bagi perbaikan tata kelola anggaran *pro-poor* di masa depan.

Penelitian ini mengadopsi kerangka pemikiran *Development as Freedom* yang dikemukakan oleh Amartya Sen, yang mendefinisikan pembangunan sebagai proses perluasan kebebasan riil yang dinikmati oleh manusia. Dalam perspektif ini, kemiskinan tidak dipandang semata-mata sebagai kekurangan pendapatan (*lowness of income*), melainkan sebagai perampasan kapabilitas dasar (*capability deprivation*) atau hilangnya kebebasan substantif untuk mencapai kehidupan yang layak, seperti kebebasan dari kelaparan, akses terhadap kesehatan, dan kesempatan memperoleh pendidikan. Oleh karena itu, kebijakan anggaran *pro-poor* harus diletakkan dalam kerangka penyediaan *social opportunities* salah satu dari lima kebebasan instrumental Sen di mana negara bertanggung jawab melalui anggaran publik untuk menyediakan fasilitas pendidikan dan kesehatan yang memungkinkan masyarakat miskin berpartisipasi secara efektif dalam kegiatan ekonomi dan politik (Sen, 1999).

Lebih jauh, Sen (1992) menekankan bahwa penerima manfaat pembangunan harus dipandang sebagai agen yang aktif (*active agents*), bukan sekadar penerima bantuan yang pasif (*passive recipients*). Hal ini berimplikasi pada desain anggaran pengentasan kemiskinan yang tidak hanya berfokus pada jaring pengaman sosial (*Protective Security*) untuk mencegah kerentanan ekstrem, tetapi juga pada jaminan transparansi (*Transparency Guarantees*) untuk mencegah korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan yang sering merugikan kelompok miskin. Dengan demikian, efektivitas anggaran *pro-poor* dalam studi ini akan dinilai berdasarkan sejauh mana alokasi sumber daya mampu menghilangkan "ketidakbebasan" (*unfreedoms*) dan meningkatkan kapabilitas individu untuk menjalani kehidupan yang mereka hargai, bukan hanya berdasarkan metrik serapan anggaran semata.

Meskipun berbagai studi telah mengkaji dampak kebijakan fiskal terhadap pengentasan kemiskinan, literatur yang ada menunjukkan temuan yang sangat kontradiktif mengenai efektivitas anggaran *pro-poor*, khususnya dalam konteks desentralisasi di Indonesia. Di satu sisi, Rammohan & Tohari (2023) memberikan bukti empiris bahwa Dana Desa berhasil menurunkan kemiskinan pedesaan dan meningkatkan partisipasi angkatan kerja perempuan secara signifikan. Namun, temuan optimis ini dibantah oleh studi lain yang menunjukkan inefisiensi struktural; Guswandi & Amelia (2023) menemukan bahwa Dana Desa tidak efektif di Sumatera Barat karena dominasi belanja operasional birokrasi dibandingkan pemberdayaan masyarakat. Lebih lanjut, Ernawati et al. (2021) menegaskan bahwa meskipun belanja pemerintah bersifat *pro-poor* dan *pro-job*, kebijakan tersebut gagal menjadi *pro-equality* dalam mengurangi ketimpangan pendapatan. Kesenjangan (gap) empiris ini menuntut investigasi lebih lanjut mengenai faktor determinan apa yang menyebabkan divergensi hasil tersebut, apakah terletak pada desain kebijakan atau kualitas eksekusi anggaran di tingkat lokal.

Selain perdebatan mengenai efektivitas, literatur saat ini cenderung terfragmentasi pada studi kasus lokal yang spesifik tanpa sintesis struktural yang memadai antara hambatan teknis dan ekonomi politik. Studi-studi terbaru seperti Arif et al. (2024) di Surakarta dan Huda et al. (2024) di Bojonegoro secara mendalam memotret kegagalan implementasi akibat *elite capture* dan inkonsistensi alokasi anggaran, namun analisisnya terbatas pada lingkup administratif mikro. Belum ada studi komprehensif yang mencoba menyintesis temuan-temuan lokal ini dengan perspektif makro-global seperti analisis dampak kebijakan fiskal di Afrika oleh Iwegbu & Dauda (2022) untuk memetakan pola tantangan yang lebih universal. Oleh karena itu, penelitian ini hadir untuk mengisi celah tersebut dengan mengintegrasikan analisis teknis dan politis, menggunakan kerangka teoretis penargetan dari Sen (1999) untuk membedah mengapa mekanisme *pro-poor budgeting* seringkali gagal mencapai targetnya meskipun didukung oleh sumber daya fiskal yang besar.

Berdasarkan urgensi dan kesenjangan literatur tersebut, penelitian ini menawarkan kontribusi kebaharuan dengan melampaui analisis studi kasus tunggal yang dominan dalam literatur sebelumnya. Studi ini menyintesis dinamika anggaran *pro-poor* yang selama ini terfragmentasi, dengan menjembatani perspektif mikro-implementatif di tingkat daerah di Indonesia dengan tantangan makro-struktural di negara berkembang lainnya, menggunakan kerangka teoretis ekonomi politik penargetan dari Sen. Tujuan utama penelitian ini adalah untuk menginvestigasi bagaimana kebijakan anggaran *pro-poor* diimplementasikan dalam berbagai konteks fiskal, serta mengidentifikasi taksonomi tantangan mulai dari distorsi birokrasi, *elite capture*, hingga inefisiensi alokasi yang secara sistemik menghambat efektivitas pengentasan kemiskinan dalam pengelolaan keuangan publik.

2. Metode Penelitian

Desain Penelitian Penelitian ini menggunakan desain studi literatur deskriptif-komparatif dalam kerangka kerja kualitatif. Pendekatan ini dipilih untuk memeriksa secara sistematis implementasi anggaran *pro-poor* di berbagai konteks administratif dan mengidentifikasi tantangan struktural yang berulang. Dengan menggunakan kacamata komparatif, studi ini menyintesis bukti empiris dari studi kasus lokal di Indonesia seperti Bojonegoro dan Surakarta dan membandingkannya dengan pengalaman internasional, termasuk dari Zambia dan Afrika Selatan, untuk menghasilkan wawasan yang berlaku secara universal dalam pengelolaan keuangan publik.

Sumber Data dan Kriteria Seleksi Data primer terdiri dari 12 artikel jurnal terpilih, yang mencakup publikasi nasional dan internasional. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik purposive sampling berdasarkan tiga kriteria inklusi: (1) relevansi tematik dengan penganggaran *pro-poor*, desentralisasi fiskal, dan pengentasan kemiskinan; (2) ketelitian empiris; dan (3) kebaruan publikasi. Literatur yang dipilih didominasi oleh rentang waktu 2020–2024 untuk memastikan analisis mencerminkan dinamika fiskal terkini dan penyesuaian kebijakan pasca-pandemi. Namun, karya teoretis fundamental, seperti ekonomi politik penargetan oleh Sen, tetap disertakan sebagai landasan konseptual analisis. Dataset ini mencakup berbagai metodologi, mulai dari analisis data panel kuantitatif hingga studi kasus kualitatif tentang perilaku birokrasi, yang memberikan pandangan holistik terhadap masalah penelitian.

Teknik Analisis Data yang terkumpul dianalisis menggunakan Analisis Tematik, sebuah metode untuk mengidentifikasi, menganalisis, dan melaporkan pola (tema) dalam data. Proses sintesis melibatkan pengkodean temuan dari setiap artikel dan pengelompokannya ke dalam tiga tema struktural utama:

- 2.1 Tantangan Partisipasi: Memeriksa efektivitas mekanisme perencanaan *bottom-up* (seperti Musrenbang) dan hambatan terhadap keterlibatan masyarakat yang substantif.
- 2.2 Inefisiensi Alokasi Fiskal: Menganalisis kesenjangan antara dokumen perencanaan dan realisasi anggaran, termasuk masalah kualitas belanja (*spending quality*) dan dominasi belanja pegawai.
- 2.3 Hambatan Birokrasi dan Politik: Menyelidiki peran tawar-menawar politik, keterlambatan anggaran, dan hambatan administratif yang menghambat penyampaian layanan *pro-poor*.

3. Hasil dan Diskusi

Hasil penelusuran menghasilkan sepuluh artikel jurnal yang sesuai dengan kata kunci dan fokus kajian, terdiri atas 4 jurnal nasional dan 8 jurnal internasional. Seluruh jurnal yang menjadi acuan dalam studi literatur ini disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Daftar Artikel Jurnal yang Digunakan dalam Studi Literatur

No	Judul Artikel (Penulis & Tahun)	Lokus Kasus	Metode Penelitian	Permasalahan & Hasil Penelitian
1	<i>The Political Economy of Targeting</i> (Sen, 1992)	Teoretis (Global)	Kualitatif (Analisis Filosofis & Ekonomi Politik)	Permasalahan: Menargetkan anggaran khusus untuk orang miskin sulit dilakukan karena adanya distorsi informasi, insentif yang salah, dan stigma sosial. Memperlakukan penerima bantuan sebagai objek pasif daripada agen aktif seringkali menggagalkan tujuan pengentasan kemiskinan. Hasil: Pendekatan targeting administratif seringkali kurang efektif dibandingkan mekanisme <i>self-selection</i> seperti program padat karya. Kebijakan harus berfokus pada perbaikan kapabilitas individu, bukan sekadar transfer pendapatan semata.
2	<i>Participatory Budgeting in Surakarta, Indonesia: Pro-Poor Approach</i> (Arif et al., 2024)	Surakarta, Indonesia	Kualitatif (Observasi, Studi Dokumen, Wawancara)	Permasalahan: Meskipun Musrenbang di Surakarta diklaim inklusif, tingkat kemiskinan di kota tersebut cenderung stagnan. Kelompok miskin dan marjinal yang hadir dalam forum seringkali tidak memiliki daya tawar yang cukup untuk memengaruhi keputusan anggaran. Hasil: Anggaran yang didelegasikan (delegated budget) ke kelurahan sangat membantu, namun jumlahnya terlalu kecil (<1% dari APBD) untuk dampak struktural. Tanpa pemberdayaan yang kuat, forum partisipatif rentan terhadap pembajakan oleh elit local.
3	<i>Pro Poor Budgeting: Analysis of Budget Policies by the Social Affairs Office...</i> (Huda et al., 2024)	Bojonegoro, Indonesia	Kualitatif (Deskriptif-Interpretatif)	Permasalahan: Bojonegoro memiliki APBD besar dari Dana Bagi Hasil Migas dan dokumen perencanaan yang pro-poor, namun kemiskinan tetap tinggi (12,21%). Terdapat pertanyaan besar mengenai konsistensi antara janji perencanaan dengan realisasi belanja dinas teknis. Hasil: Terjadi inkonsistensi kebijakan di mana belanja Dinas Sosial didominasi oleh belanja pegawai (gaji) dan pendataan, bukan bantuan langsung. Anggaran lebih banyak terserap untuk infrastruktur fisik daripada intervensi pemberdayaan ekonomi rumah tangga miskin.
4	<i>Spatial Diversity of Village Funds in Reducing Poverty...</i> (Guswandi & Amelia, 2023)	Sumatera Barat, Indonesia	Kuantitatif (<i>Geographically Weighted Regression/GWR</i>)	Permasalahan: Mengevaluasi efektivitas Dana Desa dalam menurunkan kemiskinan di kabupaten/kota Sumatera Barat periode 2015-2020. Terdapat indikasi bahwa besarnya dana yang dikucurkan tidak berbanding lurus dengan penurunan jumlah penduduk miskin. Hasil: Dana Desa terbukti tidak efektif menurunkan kemiskinan di sebagian besar wilayah studi karena alokasi anggaran lebih banyak digunakan untuk operasional pemerintahan desa (sering melebihi batas 30%). Porsi anggaran untuk pemberdayaan masyarakat miskin menjadi sangat minim.
5	<i>Does Government Expenditure Affect Regional Inclusive Growth?...</i> (Ernawati et al., 2021)	33 Provinsi, Indonesia	Kuantitatif (Regresi Data Panel)	Permasalahan: Menganalisis apakah pengeluaran pemerintah melalui Dana Desa benar-benar mendukung pertumbuhan inklusif. Wilayah pedesaan yang bergantung pada pertanian membutuhkan intervensi fiskal yang tepat untuk mengurangi ketimpangan. Hasil: Dana Desa terbukti signifikan sebagai kebijakan <i>Pro-Poor</i> dan <i>Pro-Job</i> . Namun, kebijakan ini gagal menjadi <i>Pro-Equality</i> karena tidak berpengaruh signifikan terhadap penurunan ketimpangan pendapatan (Gini Ratio).
6	<i>Rural Poverty and Labour Force Participation...</i> (Rammohan & Tohari, 2023)	Indonesia (Nasional)	Kuantitatif (<i>Difference-in-Differences/DiD</i>)	Permasalahan: Mengevaluasi dampak Program Dana Desa terhadap kemiskinan pedesaan dan partisipasi angkatan kerja perempuan. Studi ini ingin melihat apakah transfer fiskal ke desa mampu mempersempit kesenjangan kesejahteraan desa-kota. Hasil: Implementasi Dana Desa berhasil menurunkan kemiskinan pedesaan dengan meningkatkan pengeluaran konsumsi rumah tangga, khususnya pada keluarga petani. Program ini juga sukses meningkatkan partisipasi kerja perempuan secara signifikan di sektor jasa non-pertanian.
7	<i>The Village Fund Program in Indonesia... SDGs</i> (Permatasari et al., 2021)	Indonesia (Nasional)	<i>Mixed-Method</i> (Analisis Konten & Alokasi Kuantitatif)	Permasalahan: Menganalisis keselarasan antara penggunaan Dana Desa dengan target <i>Sustainable Development Goals</i> (SDGs). Masalah utamanya adalah kurangnya panduan bagi pemerintah desa untuk menyelaraskan anggaran mereka dengan tujuan SDGs. Hasil: Alokasi Dana Desa sangat bias pada pembangunan infrastruktur (SDG 9) yang memakan porsi anggaran terbesar. Sebaliknya, alokasi untuk program yang berdampak langsung pada pengentasan kemiskinan (SDG 1) dan kelaparan (SDG 2) relatif terabaikan.
8	<i>Political Economy Analysis of Pro-Poor Policies in Zambia</i> (Hinfeelaar, 2025)	Zambia	Kualitatif (<i>Political Economy Analysis</i>)	Permasalahan: Mengapa kebijakan pro-poor seringkali tidak konsisten meskipun ada janji politik? Negara menghadapi krisis utang dan ketergantungan pada sektor tembaga yang membatasi ruang fiskal untuk perlindungan sosial.

9	<i>Budget Delay: Between Local Capacity, Bargaining or Political Interaction...</i> (Vidyattama et al., 2022)	Blora, Singkawang, Bengkalis (Indonesia)	Kualitatif (Studi Kasus: Wawancara & FGD)	<p>Hasil: Kebijakan <i>pro-poor</i> seringkali disandera oleh siklus pemilu jangka pendek dan tawar-menawar elit politik. Tantangan fiskal (utang) menyebabkan anggaran sosial sering dipotong atau dialihkan untuk kepentingan politik populis.</p> <p>Permasalahan: Meninvestigasi penyebab keterlambatan pengesahan anggaran di pemerintah daerah yang menghambat layanan publik. Keterlambatan ini seringkali dianggap sebagai masalah administrasi semata, padahal ada faktor politik yang kuat.</p> <p>Hasil: Keterlambatan anggaran lebih banyak disebabkan oleh proses tawar-menawar politik antara eksekutif dan legislatif terkait "dana aspirasi". Interaksi politik yang buruk dan kepentingan elit menyebabkan layanan publik bagi masyarakat menjadi korban penundaan.</p>
10	<i>The Effectiveness of Social Assistance Program Food...</i> (Rheviany et al., 2022)	Indonesia (Nasional)	Kualitatif (Studi Literatur & SWOT)	<p>Permasalahan: Meskipun nilai bantuan sosial meningkat, penurunan angka kemiskinan tidak sebanding. Terdapat indikasi ketidakefektifan dalam penyaluran Program Sembako kepada masyarakat miskin.</p> <p>Hasil: Program ini terhambat oleh masalah teknis seperti akurasi data penerima, kualitas bahan pangan yang buruk, dan ketidaktepatan waktu distribusi. Hal ini menyebabkan bantuan tidak berdampak optimal pada pengurangan beban pengeluaran orang miskin.</p>
11	<i>Participatory Budgeting to Foster Inclusivity... City of Ekurhuleni</i> (Kraai et al., 2023)	Ekurhuleni, Afrika Selatan	Kualitatif (Studi Kasus & Kuesioner)	<p>Permasalahan: Menguji sejauh mana Penganggaran Partisipatif (PB) benar-benar melibatkan masyarakat miskin. Seringkali ada kesenjangan antara klaim partisipasi pemerintah dengan realitas di lapangan.</p> <p>Hasil: Implementasi PB seringkali bersifat formalitas (<i>tokenism</i>) di mana masyarakat hanya dikonsultasikan tanpa diberi wewenang pengambilan keputusan. Kurangnya transparansi informasi anggaran membuat partisipasi masyarakat menjadi tidak bermakna.</p>
12	<i>Effectiveness of Foreign Aid in Poverty Reduction in Africa</i> (Iwegbu & Dauda, 2022)	Afrika (Regional Panel)	Kuantitatif (Panel Dynamic OLS)	<p>Permasalahan: Meninvestigasi apakah bantuan asing efektif menurunkan kemiskinan dan bagaimana peran kebijakan fiskal domestik memediasi hal tersebut. Apakah dana bantuan benar-benar sampai ke orang miskin?</p> <p>Hasil: Bantuan dana (fiskal) hanya efektif menurunkan kemiskinan jika disertai dengan kebijakan belanja pemerintah yang kuat di sektor pendidikan dan kesehatan. Tanpa intervensi spesifik pada modal manusia, aliran dana tidak berdampak signifikan pada pendapatan warga miskin.</p>

3.1. Paradoks Komitmen vs. Realisasi Anggaran

Salah satu temuan paling mendasar dalam studi literatur ini adalah adanya kesenjangan yang mencolok antara komitmen politik yang tertuang dalam dokumen perencanaan dengan realitas eksekusi anggaran di lapangan. Secara normatif, dokumen perencanaan jangka menengah dan jangka panjang seringkali dirancang dengan sangat idealis, menempatkan pengentasan kemiskinan sebagai prioritas utama pembangunan daerah. Namun, ketika diterjemahkan ke dalam kebijakan anggaran tahunan, konsistensi tersebut seringkali memudar. Hal ini menciptakan sebuah paradoks kebijakan, di mana narasi keberpihakan kepada kaum miskin (*pro-poor*) dalam dokumen perencanaan tidak serta-merta menjamin alokasi sumber daya yang proporsional dalam implementasi keuangannya. Fenomena ini menunjukkan bahwa hambatan terbesar bukan terletak pada ketiadaan visi, melainkan pada inkonsistensi dalam menerjemahkan visi tersebut ke dalam prioritas belanja yang nyata.

Studi kasus empiris di Kabupaten Bojonegoro, Indonesia, memberikan gambaran nyata mengenai inkonsistensi tersebut. Meskipun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) secara eksplisit menetapkan target penurunan angka kemiskinan tahunan, realisasi kebijakan anggaran justru menunjukkan anomali. Temuan Huda et al. (2024) mengungkap bahwa alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) khususnya pada dinas teknis seperti Dinas Sosial lebih banyak terserap untuk belanja operasional birokrasi, seperti gaji pegawai dan pendataan administratif, dibandingkan untuk intervensi program yang menyentuh langsung kebutuhan dasar warga miskin. Padahal, sebagai daerah yang kaya akan sumber daya alam (minyak dan gas), Bojonegoro memiliki kapasitas fiskal yang memadai. Kondisi ini menegaskan bahwa besarnya pendapatan daerah tidak otomatis berkorelasi dengan efektivitas penurunan kemiskinan jika struktur belanjanya masih didominasi oleh kepentingan birokrasi (belanja pegawai) daripada belanja pemberdayaan masyarakat.

Pola inefisiensi alokasi ini juga terkonfirmasi dalam konteks internasional melalui studi komparatif di wilayah Afrika. Penelitian Iwegbu & Dauda (2022) menemukan bahwa aliran dana pembangunan, baik yang bersumber dari bantuan asing maupun anggaran domestik, tidak akan efektif menurunkan tingkat kemiskinan jika tidak disertai dengan kebijakan fiskal yang kuat pada sektor pelayanan dasar. Mereka membuktikan bahwa dana

pembangunan hanya memberikan dampak signifikan terhadap peningkatan pendapatan dan konsumsi rumah tangga miskin apabila dikombinasikan dengan kebijakan fiskal yang secara spesifik dialokasikan untuk sektor pendidikan dan kesehatan. Tanpa intervensi fiskal yang terarah pada penguatan modal manusia (*human capital*), anggaran yang besar hanya akan habis dalam siklus konsumsi birokrasi tanpa memberikan daya ungkit ekonomi bagi masyarakat lapisan bawah.

Sintesis dari kedua perspektif tersebut mengarah pada satu kesimpulan krusial: kegagalan anggaran pro-poor seringkali bukan disebabkan oleh kurangnya ketersediaan uang (*lack of funds*), melainkan akibat kesalahan dalam pengalokasian sasaran (*misallocation*). Baik kasus di Indonesia maupun Afrika menunjukkan kecenderungan "pembajakan" anggaran oleh kepentingan administratif, di mana belanja yang seharusnya bersifat pro-rakyat bergeser menjadi pro-birokrasi. Oleh karena itu, tantangan utama dalam pengelolaan keuangan publik ke depan bukan lagi sekadar mencari sumber pendapatan baru, melainkan memperbaiki kualitas belanja (*spending quality*) agar alokasi anggaran benar-benar menysar intervensi yang berdampak langsung pada kesejahteraan kelompok miskin, seperti pemenuhan gizi, akses kesehatan, dan pendidikan, bukan sekadar habis untuk membiayai aparatur yang mengelolanya

3.2 Ilusi Partisipasi: Fenomena *Elite Capture*

Mekanisme perencanaan *bottom-up* seperti Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) seringkali terjebak dalam apa yang disebut sebagai "ilusi partisipasi". Meskipun secara prosedural forum ini dirancang inklusif, realitas di lapangan menunjukkan adanya dominasi elit lokal (*elite capture*) yang secara sistematis meminggirkan suara kelompok marginal. Studi Arif et al. (2024) di Surakarta mengungkapkan bahwa meskipun ada perwakilan kelompok miskin yang hadir dalam forum anggaran, kehadiran mereka seringkali hanya bersifat simbolis atau sekadar memenuhi undangan. Tanpa kapasitas tawar (*bargaining power*) yang memadai dan keberanian untuk bernegosiasi, aspirasi kelompok miskin seringkali tenggelam oleh dominasi aktor yang lebih kuat, sehingga usulan program yang disetujui lebih banyak mengakomodasi kepentingan elit daripada kebutuhan mendesak warga miskin itu sendiri.

Fenomena eksklusivitas dalam ruang partisipatif ini bukanlah masalah yang unik di Indonesia, melainkan tantangan struktural yang juga terjadi di negara berkembang lainnya. Di Kota Metropolitan Ekurhuleni, Afrika Selatan, Kraai et al. (2023) menemukan kegagalan serupa dalam implementasi *Participatory Budgeting* (PB). Proses penganggaran di wilayah tersebut seringkali berjalan tanpa transparansi informasi yang memadai, sehingga menghalangi masyarakat untuk membuat keputusan yang tepat. Akibatnya, partisipasi masyarakat tereduksi menjadi sekadar formalitas administratif untuk melegitimasi keputusan yang sebenarnya telah dibuat secara sepihak (*top-down*) oleh birokrat atau politisi, tanpa benar-benar mencerminkan preferensi publik.

Sintesis dari kedua studi kasus tersebut menegaskan bahwa tanpa reformasi mendasar pada desain forum, anggaran partisipatif justru berpotensi memperkuat ketimpangan kuasa yang ada. Ketika forum anggaran gagal menyediakan ruang yang aman dan setara bagi kelompok miskin untuk bersuara, mekanisme tersebut berhenti berfungsi sebagai alat redistribusi keadilan dan berubah menjadi alat kooptasi elit. Oleh karena itu, tantangan krusial dalam anggaran *pro-poor* adalah mentransformasi partisipasi dari sekadar kehadiran fisik menjadi pemberdayaan substantif, di mana kelompok rentan tidak hanya "diundang" tetapi juga memiliki akses data dan otoritas nyata untuk mempengaruhi keputusan alokasi sumber daya.

3.3 Evaluasi Instrumen Desentralisasi: Dana Desa

Sebagai instrumen utama desentralisasi fiskal, Dana Desa telah menunjukkan dampak positif yang signifikan pada tataran makro, terutama dalam menstimulasi aktivitas ekonomi di wilayah pedesaan. Rammohan dan Tohari (2023) memberikan bukti empiris yang kuat bahwa implementasi program ini memiliki korelasi langsung dengan penurunan tingkat kemiskinan di wilayah pedesaan serta peningkatan partisipasi angkatan kerja perempuan secara nasional. Temuan ini diperkuat oleh analisis Ernawati et al. (2021) yang mengklasifikasikan Dana Desa sebagai kebijakan yang pro-poor (memihak warga miskin) dan pro-job (menciptakan lapangan kerja), karena alokasinya mampu menggerakkan roda ekonomi lokal melalui proyek padat karya dan pemberdayaan masyarakat. Dalam konteks ini, desentralisasi anggaran terbukti berhasil mendekatkan sumber daya fiskal kepada basis permasalahan, memungkinkan intervensi yang lebih responsif terhadap kerentanan ekonomi di tingkat desa.

Namun, efektivitas instrumen ini tercederai oleh inefisiensi alokasi yang terjadi pada level implementasi lokal, di mana prioritas belanja seringkali tidak selaras dengan tujuan pengentasan kemiskinan. Guswandi & Amelia (2023) menemukan anomali di Sumatera Barat, di mana Dana Desa gagal menurunkan angka kemiskinan secara efektif akibat distorsi penggunaan anggaran yang didominasi oleh biaya operasional administrasi pemerintahan desa seringkali melebihi batas ketentuan 30% sehingga memangkas porsi pemberdayaan masyarakat miskin. Pola

inefisiensi ini juga terkonfirmasi dalam analisis Permatasari et al. (2021), yang menunjukkan bahwa secara umum, Dana Desa lebih banyak terserap untuk pembangunan infrastruktur fisik (SDG 9), sementara alokasi untuk program yang berdampak langsung pada pengentasan kemiskinan (SDG 1) dan kelaparan (SDG 2) justru mendapatkan porsi yang jauh lebih kecil. Fenomena ini menegaskan bahwa tanpa pengawasan kualitas belanja, desentralisasi dana justru terjebak pada pembangunan fisik semata tanpa menyentuh akar deprivasi manusia.

Sintesis dari berbagai temuan tersebut mengarah pada kesimpulan bahwa meskipun Dana Desa efektif sebagai jaring pengaman, instrumen ini memiliki keterbatasan struktural dalam aspek keadilan distributif. Ernawati et al. (2021) menegaskan bahwa walaupun kebijakan ini terbukti *pro-poor* dan *pro-job*, Dana Desa gagal menjadi kebijakan yang *pro-equality* karena tidak memberikan dampak signifikan terhadap penurunan ketimpangan pendapatan di masyarakat. Kegagalan dalam aspek pemerataan ini mengindikasikan bahwa manfaat ekonomi dari dana transfer desa mungkin belum terdistribusi secara inklusif kepada kelompok paling rentan, melainkan hanya berputar pada kelompok yang memiliki akses terhadap proyek infrastruktur desa. Oleh karena itu, evaluasi terhadap Dana Desa tidak cukup hanya melihat penyerapan anggaran, tetapi harus menuntut reformasi alokasi yang lebih ketat untuk memastikan dana tersebut benar-benar mereduksi ketimpangan, bukan sekadar membiayai birokrasi atau pembangunan fisik.

3.4 Hambatan Politik dan Teknis (*The Bottlenecks*)

Selain tantangan struktural dalam alokasi, implementasi kebijakan anggaran *pro-poor* seringkali terhambat oleh dinamika ekonomi politik yang kompleks di tingkat lokal, terutama terkait dengan fenomena keterlambatan pengesahan anggaran (*budget delay*). Vidyattama et al. (2022) mengungkapkan bahwa penundaan ini bukan semata-mata disebabkan oleh rendahnya kapasitas administratif, melainkan akibat proses tawar-menawar (*bargaining*) yang alot antara pihak eksekutif dan legislatif demi mengakomodasi kepentingan politik jangka pendek, seperti tuntutan "dana aspirasi". Konsekuensi dari tarik-ulur kepentingan elit ini sangat fatal bagi kelompok miskin, karena keterlambatan pencairan dana secara langsung menunda eksekusi program layanan publik krusial dan menurunkan kualitas output pembangunan yang seharusnya dapat segera dinikmati oleh masyarakat rentan. Dengan demikian, realisasi anggaran seringkali disandera oleh siklus politik yang mengorbankan ketepatan waktu pelayanan bagi masyarakat miskin.

Di sisi lain, ketika anggaran telah disahkan, hambatan teknis operasional menjadi dinding penghalang berikutnya dalam efektivitas program jaring pengaman sosial, khususnya Bantuan Sosial (Bansos). Evaluasi terhadap Program Sembako oleh Rheviany et al. (2022) menemukan bahwa inefektivitas program seringkali bermuara pada akurasi data penerima manfaat yang rendah, sehingga memicu *inclusion error* (kelompok mampu menerima bantuan) dan *exclusion error* (kelompok miskin tidak terdata). Permasalahan ini diperburuk oleh lemahnya pengawasan kualitas di lapangan, di mana bahan pokok yang didistribusikan kepada masyarakat seringkali dilaporkan tidak layak konsumsi serta mengalami keterlambatan dalam penyaluran. Akumulasi dari kendala teknis mengenai validitas data dan manajemen distribusi ini menyebabkan intervensi anggaran yang besar tidak mampu memberikan dampak optimal terhadap penurunan angka kemiskinan secara riil.

4. Kesimpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa efektivitas anggaran *pro-poor* dalam pengelolaan keuangan publik menghadapi tantangan sistemik berupa "kesenjangan implementasi" (*implementation gap*) yang akut. Bukti empiris dari berbagai studi kasus di Indonesia dan Afrika menegaskan bahwa kegagalan pengentasan kemiskinan bukan disebabkan oleh kurangnya ketersediaan sumber daya fiskal, melainkan akibat distorsi prioritas dalam eksekusi anggaran. Paradoks terjadi ketika dokumen perencanaan yang idealis tereduksi oleh realitas politik anggaran yang transaksional, di mana alokasi dana lebih banyak terserap untuk membiayai birokrasi (belanja pegawai) dan infrastruktur fisik, daripada intervensi yang menyentuh akar deprivasi kapabilitas manusia seperti kesehatan dan pendidikan. Selain itu, mekanisme desentralisasi dan partisipasi yang seharusnya mendekatkan layanan kepada publik, justru seringkali dibajak oleh kepentingan elit lokal (*elite capture*) dan terhambat oleh akurasi data yang rendah, sehingga menjadikan anggaran partisipatif sekadar formalitas administratif yang gagal mereduksi ketimpangan pendapatan secara signifikan. Saran Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan agar pemerintah daerah dan pembuat kebijakan melakukan reorientasi fokus dari sekadar penyerapan anggaran (*budget absorption*) menuju peningkatan kualitas belanja (*spending quality*). Hal ini dapat dilakukan dengan memperketat pagu belanja operasional birokrasi dan mewajibkan alokasi minimum yang proporsional untuk program perlindungan sosial dan pemberdayaan modal manusia. Secara teknis, diperlukan integrasi basis data terpadu yang dinamis untuk meminimalkan *targeting error* dalam distribusi bantuan sosial. Lebih jauh, mekanisme perencanaan partisipatif perlu direformasi dengan memberikan otoritas lebih besar dan pendampingan advokasi kepada kelompok rentan untuk mencegah dominasi elit. Bagi penelitian selanjutnya,

disarankan untuk melakukan studi kuantitatif lanjutan yang mengukur korelasi antara siklus politik (pilkada) dengan fluktuasi alokasi anggaran *pro-poor* untuk melihat dampak ekonomi politik secara lebih terukur.

Referensi

1. Arif, A., Kristiyanto, A., Seftyono, C., Anantanyu, S., Saptaningtyas, H., Juego, B., & Widayat, T. (2024). Participatory budgeting in Surakarta, Indonesia: Pro-poor approach. *Journal of Government and Civil Society*, 8(2), 183–203. <https://doi.org/10.31000/jgcs.v8i2.11155>
2. Ernawati, E., Tajuddin, T., & Nur, S. (2021). Does government expenditure affect regional inclusive growth? An experience of implementing Village Fund policy in Indonesia. *Economies*, 9(4), 164. <https://doi.org/10.3390/economies9040164>
3. Guswandi, & Amelia, S. (2023). Spatial diversity of Village Funds in reducing poverty in West Sumatra Province. *TATA LOKA*, 25(3), 165–180. <https://doi.org/10.14710/tataloka.25.3.165-180>
4. Hinfelaar, M. (2025). *Political economy analysis of pro-poor policies in Zambia (CPAN Working Paper)*. Institute of Development Studies. <https://doi.org/10.19088/CPAN.2025.004>
5. Huda, M. M., Kumalasari, A., & Sofitasari. (2024). Pro poor budgeting: Analysis of budget policies by the Social Affairs Office of Bojonegoro Regency for poverty reduction. *Journal of Governance and Administrative Reform*, 5(2), 156–184. <https://doi.org/10.20473/jgar.v5i2.63917>
6. Indonesia. (2011). *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin*. Pemerintah Pusat.
7. Indonesia. (2025). *Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2025 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Pengentasan Kemiskinan dan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem*. Pemerintah Pusat.
8. Iwegbu, O., & Dauda, R. O. S. (2022). Effectiveness of foreign aid in poverty reduction in Africa: The role of fiscal policy. *CBN Journal of Applied Statistics*, 13(1), 55–92. <https://doi.org/10.33429/Cjas.13122.3/9>
9. Kraai, S., Ndevu, Z., & Matsiliza, N. (2023). Participatory budgeting to foster inclusivity, transparency, and accountability in local government: A case study of the City of Ekurhuleni Metropolitan Municipality of South Africa. *African Journal of Public Affairs*, 14(1), 63–88.
10. Permatasari, P., Iلمان, A. S., Tilt, C. A., Lestari, D., Islam, S., Tenrini, R. H., Rahman, A. B., Samosir, A. P., & Wardhana, I. W. (2021). The Village Fund program in Indonesia: Measuring the effectiveness and alignment to Sustainable Development Goals. *Sustainability*, 13(21), 12294. <https://doi.org/10.3390/su132112294>
11. Rammohan, A., & Tohari, A. (2023). Rural poverty and labour force participation: Evidence from Indonesia's Village Fund program. *PLOS ONE*, 18(6), e0283041. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0283041>
12. Rheviyany, P. H. S., Tri, Y., Nur, K., Saputro, G. E., Prakoso, L. Y., Murtiana, S., Winarna, A., Sutrasna, Y., Sulistyadi, E., Juliana, Alman, G. C., Yulivan, I., & Rianto. (2022). The effectiveness of social assistance program food on poverty reduction in Indonesia. *Jurnal Cakrawala Ilmiah*, 2(2), 731–740.
13. Sen, A. (1992). The Political Economy of Targeting. In *Annual Bank Conference on Development Economics*. World Bank.
14. Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.
15. Sutiyo, & Maharjan, K. L. (2017). Does Decentralization Matter in Rural Poverty Alleviation? In *Decentralization and Rural Development in Indonesia* (pp. 139–149). Springer Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-10-3208-0_11
16. UNDP. (2015). *Human Development Report 2015: Work for Human Development*. United Nations Development Programme.
17. Vidyattama, Y., Sugiyarto, S., & Sutyono, W. (2022). Budget delay: Between local capacity, bargaining or political interaction in three study cases. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 58(2), 183–209. <https://doi.org/10.1080/00074918.2020.1812515>