

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pemerataan pembangunan nasional merupakan hal yang diimpikan oleh setiap penduduk Indonesia. Tujuan pembangunan nasional sendiri adalah meningkatkan kinerja seluruh sektor perekonomian Indonesia agar mampu membuka lapangan pekerjaan bagi penduduk Indonesia. Hal ini dapat mewujudkan kesejahteraan bagi penduduk Indonesia dan juga menurunkan angka kemiskinan, yang secara normatif sudah tertulis dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa negara bertujuan meningkatkan kesejahteraan umum. Disebutkan pula pada pasal 34 ayat (1) bahwa: “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.” Kemiskinan merupakan permasalahan multidimensional dan sangat kompleks dalam perekonomian, sehingga perlu perhatian serius untuk mengkaji permasalahan ini dan solusi untuk mengatasinya.

Permasalahan kemiskinan yang menimpa penduduk miskin sebagai akar segala ketidakberdayaan telah menggugah perhatian masyarakat dunia, sehingga Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) mencanangkan *Millenium Development Goals* atau *MDGs* dengan kemiskinan sebagai isu sentral didalamnya. Indonesia menjadi salah satu negara yang ikut serta menandatangani deklarasi dalam *MDGs* ini. Deklarasi ini pada intinya

merupakan komitmen bersama untuk menurunkan tingkat kemiskinan secara global yang ingin dicapai pada tahun 2015. Kemiskinan diyakini sebagai akar permasalahan hilangnya harkat martabat manusia, hilangnya keadilan, belum terciptanya masyarakat madani, dan tidak berjalannya demokrasi.<sup>1</sup>

Pulau Jawa merupakan salah satu pulau terpadat di Indonesia. Populasi penduduknya mencapai 144.123.177 jiwa dan tersebar di enam provinsi, yaitu DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, dan Banten. Selain populasi penduduknya yang paling besar, tingkat kemiskinan di pulau ini juga cukup tinggi. Dilihat dari jumlah penduduk miskin di Indonesia, lebih dari 55% terdapat di Pulau Jawa.

**Tabel 1.1**  
**Jumlah Penduduk Miskin Menurut Pulau Tahun 2011**

Pulau	Jumlah Penduduk Miskin (000 orang)		
	Kota	Desa	Jumlah
Sumatera	2 135,75	4 315,91	6 451,66
<b>Jawa</b>	<b>7 518,72</b>	<b>9 208,27</b>	<b>16 726,99</b>
Bali dan Nusa Tenggara	658,13	1 415,78	2 073,91
Kalimantan	265,44	704,11	969,55
Sulawesi	354,98	1 789,60	2 144,58
Maluku dan Papua	113,74	1 538,52	1 652,26
<b>Indonesia</b>	<b>11 046,75</b>	<b>18 972,18</b>	<b>30 018,93</b>

Sumber: Badan Pusat Statistik

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) mencatat data kemiskinan di Indonesia masih cukup besar dan tidak merata. Dari 30,02 juta

<sup>1</sup> I. G. W. Murjana Yasa, "Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Partisipasi Masyarakat Di Provinsi Bali", *Jurnal Ekonomi dan Sosial INPUT*, p. 86

penduduk yang hidup miskin, sebagian besarnya (55,83%) menetap di Pulau Jawa. Pulau ini menempati peringkat pertama dibanding Pulau Sumatra yang ada di peringkat kedua dengan persentase 21,44% dari total 30,02 juta penduduk miskin. Sementara itu, Bali dan Nusa Tenggara Timur serta Sulawesi merupakan wilayah dengan peringkat ketiga dan keempat. Masing-masing untuk Sulawesi 7,6%, Bali dan Nusa Tenggara 7,1%, Kalimantan 3,3%, Papua 3,3% dan Maluku 1,5%.<sup>2</sup>

Berikut ini persentase tingkat kemiskinan di Pulau Jawa berdasarkan enam provinsinya, yaitu:

**Tabel 1.2**  
**Tingkat Kemiskinan di Pulau Jawa Tahun 2007-2011**  
**(persen)**

<b>Provinsi</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
DKI Jakarta	4,61	4,29	3,62	3,48	3,75
Jawa Barat	13,55	13,01	11,96	11,27	10,66
Jawa Tengah	20,43	19,23	17,72	16,56	15,21
DI Yogyakarta	18,99	18,32	17,23	16,83	16,08
Jawa Timur	19,98	18,51	16,68	15,26	14,23
Banten	9,07	8,15	7,64	7,16	6,32

Sumber: BPS, Statistik Indonesia 2007-2011

Berdasarkan tabel 1.2 jika dilihat per provinsi yang ada di Pulau Jawa, terdapat sebanyak tiga provinsi yaitu Jawa Tengah, Jawa Timur dan DI Yogyakarta memiliki tingkat kemiskinan yang tinggi. Namun tingkat kemiskinan tersebut menunjukkan kecenderungan yang menurun dari tahun 2007 sampai 2011. Berbeda dengan DKI Jakarta, tingkat kemiskinannya

<sup>2</sup> <http://bisnis.vivanews.com/news/read/192710-orang-miskin-paling-banyak-di-pulau-jawa>  
(diakses tanggal 29 April 2012)

mengalami peningkatan pada tahun 2010, yaitu 3,48% menjadi 3,75% pada tahun 2011.

Karena kemiskinan merupakan persoalan yang kompleks, ada beberapa faktor yang mempengaruhi tingkat kemiskinan suatu negara, diantaranya jumlah penduduk, tingkat pendidikan, pengeluaran pemerintah pada sektor publik (pendidikan dan kesehatan), dan pertumbuhan ekonomi.

Pulau Jawa sebagai pusat kemiskinan erat kaitannya dengan angka kepadatan penduduk. Jadi, semakin tinggi jumlah penduduk per km<sup>2</sup>/per hektar, semakin sempit ladang mereka untuk bertani atau membangun pabrik dimana hal tersebut adalah sumber penghidupan mereka. Hal ini juga mengakibatkan semakin kecil kesempatan kerja dan sumber pendapatan suatu masyarakat, maka akan semakin besar persentase penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan.<sup>3</sup>

Selain jumlah penduduk, tingkat pendidikan suatu masyarakat juga dapat mempengaruhi kemiskinan.<sup>4</sup> Pendidikan merupakan hal pokok yang harus dimiliki oleh setiap orang. Jika pendidikan seseorang tinggi, maka mereka akan mendapatkan pekerjaan yang layak serta pendapatan yang tinggi. Dengan demikian, mereka akan mampu memenuhi kebutuhan pokoknya, sehingga dapat mengangkat kehidupannya dari jurang kemiskinan. Sedangkan mereka yang memiliki pendidikan rendah akan sulit mendapatkan pekerjaan, terutama di sektor modern seperti saat ini. Dengan pendidikan

---

<sup>3</sup> Tulus T.H Tambunan, *Transformasi Ekonomi di Indonesia: Teori dan Penemuan Empiris* (Jakarta: PT Salemba Empat, 2001), p. 190

<sup>4</sup> Tulus T.H Tambunan, *Perekonomian Indonesia* (Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia, 2001), p. 98

yang rendah, pendapatan yang mereka peroleh juga kecil, sehingga mereka tidak dapat memenuhi kebutuhan hidupnya.

Faktor yang mempengaruhi kemiskinan berikutnya adalah pengeluaran pemerintah pada sektor publik. Pengeluaran pemerintah sektor publik ini merupakan pengeluaran oleh pemerintah untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik. Seperti yang tercantum pada Undang-Undang Republik Indonesia No. 4 (11) Tahun 2012 bahwa sektor publik di sini terdiri dari pelayanan umum, pertahanan, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata dan budaya, agama, pendidikan, dan perlindungan sosial. Menurut Sudibyo *et al*, kebijakan pemerintah yang dapat mengurangi kemiskinan adalah melalui program pendidikan gratis 9 tahun, BOS, dan asuransi kesehatan.<sup>5</sup> Jadi dalam penelitian ini tidak semua sektor publik akan dikaji, peneliti hanya memfokuskan pada pendidikan dan kesehatan karena dianggap berkaitan erat dengan penurunan tingkat kemiskinan.

Pengeluaran pemerintah khususnya pada sektor pendidikan dan kesehatan memainkan peran penting dalam pengurangan tingkat kemiskinan.<sup>6</sup> Dibutuhkan persentase yang besar untuk pengeluaran pemerintah melalui investasi terhadap pendidikan dan kesehatan. Dengan meningkatnya alokasi

---

<sup>5</sup> Sudibyo Markus *et al.*, *Islam, Good Governance, dan Pengentasan Kemiskinan* (Jakarta: MAARIF Institute for Culture and Humanity, 2007), p. 19

<sup>6</sup> Johanna. "Analisis Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Di Sektor Pendidikan Dan Kesehatan Terhadap Pengentasan Kemiskinan Melalui Peningkatan Pembangunan Manusia Di Provinsi Jawa Tengah", *Jurnal Dinamika Ekonomi Pembangunan, Volume 1, No. 1, Juli 2011*, p. 26

pengeluaran pemerintah di sektor ini maka kesejahteraan masyarakat meningkat sehingga kemiskinan pun berkurang, terutama di Pulau Jawa.

Campur tangan pemerintah dalam permasalahan pengentasan kemiskinan ini dapat dilihat dari alokasi anggaran pemerintah melalui APBD berdasarkan fungsi yaitu pengeluaran pemerintah untuk sektor pendidikan dan kesehatan. Berdasarkan Undang-Undang No. 20 pasal 4 ayat (1) tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dana pendidikan dialokasikan 20% dari APBD. Sedangkan untuk kesehatan, berdasarkan Undang-Undang No. 3 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Kesehatan, alokasi anggaran sebesar 10% dari APBD. Pengeluaran pemerintah paling besar untuk sektor pendidikan berada di provinsi DKI Jakarta, dan yang paling rendah berada di provinsi Banten. Sedangkan pengeluaran pemerintah untuk sektor kesehatan tertinggi juga berada di DKI Jakarta, dan terendah di provinsi DI Yogyakarta. Pengeluaran pemerintah pada kedua sektor tersebut mengalami peningkatan setiap tahunnya dari tahun 2007-2011, namun tidak pada provinsi DI Yogyakarta yang justru mengalami penurunan pada tahun 2007 dari Rp 101,625 (dalam jutaan rupiah) pada sektor pendidikan dan Rp 56,088 (dalam jutaan rupiah) pada sektor kesehatan, menjadi Rp 95,777 (dalam jutaan rupiah) pada sektor pendidikan dan Rp 49,233 (dalam jutaan rupiah) pada sektor kesehatan tahun 2008. Namun penurunan ini tidak berlangsung lama karena terjadi peningkatan pada tahun-tahun berikutnya.

Kemudian kemiskinan juga memiliki kaitan yang erat dengan pertumbuhan ekonomi. Penurunan kemiskinan memerlukan pertumbuhan

ekonomi yang tinggi dan juga berkelanjutan.<sup>7</sup> Jumlah penduduk miskin tidak akan dapat dikurangi secara signifikan tanpa adanya pertumbuhan ekonomi yang bermanfaat bagi orang miskin. Dan hendaknya pertumbuhan ekonomi tersebut menyebar di setiap golongan pendapatan, termasuk di golongan penduduk miskin.

Krisis keuangan global yang menimpa hampir seluruh negara di dunia juga dirasakan Indonesia. Terimbas krisis global, pertumbuhan ekonomi Indonesia mengalami penurunan, termasuk di Pulau Jawa. Seperti yang tertera pada tabel 1.4 mengenai laju pertumbuhan ekonomi provinsi-provinsi di Pulau Jawa, yaitu sebagai berikut:

**Tabel. 1.3**  
**Laju Pertumbuhan Ekonomi di Pulau Jawa 2007-2011**  
**(persen)**

<b>Provinsi</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
DKI Jakarta	6,44	6,18	5,02	6,5	6,7
Jawa Barat	6,41	5,83	4,29	6,09	6,48
Jawa Tengah	5,59	5,46	4,7	5,8	6,0
DI Yogyakarta	4,20	5,02	4,39	4,87	5,16
Jawa Timur	6,11	5,94	5,01	6,68	7,20
Banten	6,04	5,83	4,66	6,08	6,43

Sumber: BPS, statistik Indonesia, berbagai tahun terbitan

Pada tabel 1.3 jelas terlihat pertumbuhan ekonomi tahun 2008 pada provinsi DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur dan Banten mengalami penurunan. Berbanding terbalik dengan DI Yogyakarta yang justru mengalami peningkatan dari 4,20% pada tahun 2007 menjadi 5,02% pada tahun 2008. Penurunan laju pertumbuhan serentak terjadi pada keenam

<sup>7</sup> Profan Ali Azami, "Analisis Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Tenaga Kerja, dan Pendidikan Terhadap kemiskinan", *Jurnal Riset Ekonomi Tahun I/No. 3, 2009*, p.280

provinsi di Pulau Jawa pada tahun 2009. Namun hal ini tidak berlangsung lama, pada tahun 2010 hingga 2011 keadaan pertumbuhan ekonomi di Pulau Jawa mulai membaik, terlihat dari peningkatan pertumbuhan ekonomi di keenam provinsi tersebut.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Pada Sektor Publik dan Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Tingkat Kemiskinan di Pulau Jawa Tahun 2004-2011.”

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka ada faktor-faktor yang mempengaruhi kemiskinan antara lain:

1. Apakah terdapat pengaruh antara jumlah penduduk terhadap kemiskinan di Pulau Jawa?
2. Apakah terdapat pengaruh antara tingkat pendidikan terhadap tingkat kemiskinan di Pulau Jawa?
3. Apakah terdapat pengaruh antara pertumbuhan ekonomi terhadap tingkat kemiskinan di Pulau Jawa?
4. Apakah terdapat pengaruh antara pengeluaran pemerintah sektor publik (pendidikan) terhadap tingkat kemiskinan di Pulau Jawa?
5. Apakah terdapat pengaruh antara pengeluaran pemerintah sektor publik (kesehatan) terhadap tingkat kemiskinan di Pulau Jawa?



### **C. Pembatasan Masalah**

Berdasarkan berbagai permasalahan yang telah diidentifikasi, penelitian ini hanya dibatasi pada masalah “Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Pada Sektor Publik dan Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Tingkat Kemiskinan di Pulau Jawa pada tahun 2004-2011.”

### **D. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang, identifikasi masalah dan pembatasan masalah, maka dapat dirumuskan:

1. Apakah terdapat pengaruh antara pengeluaran pemerintah sektor publik terhadap tingkat kemiskinan di Pulau Jawa pada tahun 2004-2011?
2. Apakah terdapat pengaruh antara pertumbuhan ekonomi terhadap tingkat kemiskinan di Pulau Jawa pada tahun 2004-2011?
3. Apakah terdapat pengaruh antara pengeluaran pemerintah sektor publik dan pertumbuhan ekonomi terhadap tingkat kemiskinan di Pulau Jawa pada tahun 2004-2011.

### **E. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi:

1. Secara Teoretis, penelitian ini dapat berguna untuk menambah referensi dan hasana ilmu tentang pengeluaran pemerintah pada sektor publik dan pertumbuhan ekonomi dan pengaruhnya terhadap tingkat kemiskinan sehingga penelitian ini dapat menambah perbendaharaan ilmu pengetahuan

2. Secara praktis, penelitian ini dapat digunakan untuk bahan acuan, masukan, serta referensi bagi peneliti selanjutnya dan juga penelitian ini dapat digunakan sebagai instrumen evaluasi pengeluaran pemerintah sektor publik dan pertumbuhan ekonomi terhadap prediksi peningkatan atau penurunan kemiskinan.