

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan ekonomi merupakan salah satu pilar penting untuk mencapai peningkatan kesejahteraan rakyat suatu negara. Pada masa ekonomi tradisional, tingkat kemajuan pembangunan suatu negara diukur berdasarkan tingkat pertumbuhan *Gross Domestic Product* (GDP), baik secara keseluruhan maupun perkapita. Dengan adanya pertumbuhan GDP diyakini dengan sendirinya dapat menciptakan lapangan kerja yang pada akhirnya akan menumbuhkan berbagai kondisi yang diperlukan demi terciptanya distribusi hasil-hasil pertumbuhan ekonomi dan sosial yang lebih merata. Sedangkan pada masa ekonomi modern, GDP bukan merupakan indikator tunggal atas terciptanya kemakmuran dan kriteria kinerja pembangunan, melainkan juga pembangunan yang berorientasi pada manusia, dan penghapusan atau pengurangan tingkat kemiskinan.

Menyimak perkembangan pemahaman pembangunan yang ditandai dengan munculnya pergeseran paradigma pembangunan dari paradigma yang berorientasi pada produksi kearah pertumbuhan ekonomi dan selanjutnya menuju pada orientasi pada manusia. Artinya tujuan pembangunan telah bergeser kearah terciptanya kesejahteraan manusia secara menyeluruh. Dari kesadaran baru tersebut, terjadi pemahaman bahwa taraf hidup manusia tidak hanya dapat dilihat dari sekedar tingkat pendapatan, namun juga kualitas hidup yang dimilikinya. Menciptakan pembangunan yang berkesinambungan adalah hal penting yang

harus dilakukan oleh suatu negara dengan tujuan untuk menciptakan kondisi bagi masyarakat untuk dapat menikmati lingkungan yang sehat, dan menjalankan kehidupan yang produktif. Namun, masalah kemiskinan merupakan masalah yang cukup lama dialami oleh negara berkembang seperti Indonesia. Pembangunan Sumber Daya Manusia mencakup peningkatan kapasitas dasar penduduk yang kemudian akan memperbesar kesempatan untuk dapat berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Kapasitas dasar menurut Todaro, yang sekaligus merupakan nilai pokok keberhasilan pembangunan ekonomi adalah kecukupan (sustenance), jati diri (selfsteem), serta kebebasan (freedom)¹. Kecukupan dalam hal ini merupakan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar yang meliputi pangan, sandang, papan, kesehatan, dan keamanan. Menurut Charisma, Fungsi dasar dari kegiatan ekonomi pada dasarnya adalah untuk menyediakan sebanyak mungkin kebutuhan dasar masyarakat. Atas dasar itulah syarat penentu keberhasilan ekonomi adalah membaiknya kualitas kehidupan seluruh lapisan masyarakat.² Pemerintah pusat sebagai pemangku kepemimpinan Negara Indonesia tentunya harus bertanggung jawab atas hal tersebut, di mana pembangunan merupakan pemicu dan pemacu dari pertumbuhan ekonomi diseluruh wilayah. Namun tentunya juga jika dilaksanakan secara adil dan merata di semua wilayah di Indonesia.

¹ Michael P. Todaro, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga Edisi 9* (Jakarta : Erlangga, 2006), p. 19

² Charisma Kuriata Ginting, et al. *Analisis Pembangunan Manusia di Indonesia*, Skripsi, Medan, Universitas Sumatera Utara, 2008, p. 3

Perekonomian Indonesia mengalami kemajuan dari tahun 2001 ke tahun 2009, walaupun dalam kurun waktu tiga tahun terakhir ini perekonomian nasional sering dihadapkan pada masalah krisis perekonomian dunia. Tingginya tingkat pertumbuhan nasional saat ini tidak dibarengi dengan menurunnya tingkat kemiskinan. Istilah kemiskinan sering dihubungkan dengan kebutuhan, kesulitan dan kekurangan dalam berbagai keadaan hidup. Kemiskinan merupakan masalah multidimensi yang dihadapi hampir semua negara di dunia, baik pada negara berkembang maupun pada negara maju. Masalahnya sama yaitu kemiskinan, namun dimensinya berbeda.

Masalah kemiskinan di negara maju merupakan bagian terkecil dalam komponen masyarakat mereka tetapi bagi negara berkembang seperti di Indonesia persoalannya menjadi lebih kompleks karena jumlah penduduk miskin hampir mencapai setengah dari jumlah penduduk.³ Dan dalam faktanya pada tahun 2011 Indonesia memiliki jumlah penduduk sebanyak 241 juta jiwa, dan jumlah penduduk Indonesia bertambah sekitar 3,5 juta jiwa per tahun dari tahun 2010 dengan laju pertumbuhan penduduk mencapai 1,49 % per tahun seiring tingginya pasangan usia subur.⁴ Menurut BPS tingkat kemiskinan di Indonesia pada tahun 2008 mencapai 15,42% sedangkan tingkat pertumbuhan ekonomi 6,38% yang cenderung mengalami trend positif disaat terjadinya krisis ekonomi global. Hal ini menunjukkan bahwa laju pertumbuhan yang tinggi tidak dibarengi dengan

³Maimun Sholeh, "*Kemiskinan: Telaah Dan Beberapa Strategi Penanggulangannya*", Jurnal Universitas Negeri Yogyakarta, p.1

⁴Benny N. Joewono, *Penduduk Indonesia Tambah 3,5 Juta Jiwa Per Tahun*, <http://www.kompas.com/news/read/2011/07/13/2024416/Penduduk.Indonesia.Tambah.3> (diakses tanggal 4 april 2012)

penurunan tingkat kemiskinan.⁵ Data lain dari BPS menunjukkan pada Maret 2011 jumlah penduduk miskin di Indonesia mencapai 30,02 juta jiwa. Angka ini jauh lebih besar dibandingkan angka tahun 1996 (sebelum krisis ekonomi) yang hanya mencatat jumlah penduduk miskin sebesar 22,5 juta jiwa.⁶ Permasalahan kemiskinan di Indonesia sebenarnya tidak terlepas dari kemiskinan dalam lingkup regional. Pembangunan yang kurang memperhatikan aspek pemerataan akan semakin menciptakan ketimpangan regional yang selanjutnya akan meningkatkan kemiskinan di tingkat nasional.⁷ Untuk itu diperlukan kegiatan pembangunan daerah yang lebih optimal khususnya pada daerah-daerah dengan tingkat kemiskinan yang tinggi. Tingkat kemiskinan yang tinggi membuat individu tidak mempunyai alokasi dana dalam rangka memenuhi kebutuhan dasarnya. Padahal yang dibutuhkan oleh negara sedang berkembang seperti Indonesia untuk keluar dari kemiskinannya adalah sebuah pondasi yang dapat mengantarkan mereka menapaki tangga pembangunan.⁸ Masalah kemiskinan merupakan hal penting yang perlu ditangani pemerintah Indonesia. Hal ini dikarenakan jumlah penduduk miskin yang cukup tinggi di Indonesia.

⁵ <http://www.bps.go.id> (Diakses tanggal 9 Maret 2012)

⁶ Badan Pusat Statistik, *Profil Kemiskinan Di Indonesia Maret 2011*, Berita Resmi Statistik No. 45/07/Th. XIV, 2011, p.1

⁷ Catur Panggih Pamungkas, "Keterkaitan Pertumbuhan Ekonomi Dengan Kemiskinan Di Jawa Timur: Suatu Pendekatan Spasial", *Jurnal Riset Dan Ekonomi*, Desember 2009, p.201

⁸ I Wayan Sukadana, "Setelah HDI; Apa Lagi Yang Akan Disumbangkan Ekonomi?", *Jurnal Ekonomi dan Sosial*, Vol. 2 No. 2, 2007, p.79

TABEL 1.1
JUMLAH PENDUDUK MISKIN INDONESIA TAHUN 2007-2010

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (000)		
	Kota	Desa	Kota+Desa
2007	23.609,0	13.559,3	37.168,3
2008	22.194,8	12.768,5	34.963,3
2009	20.619,4	11.910,5	32.530,0
2010	19.925,6	11.097,8	31.023,4
TOTAL	86.348,8	49.336,1	135.686,0

Sumber: BPS (*Badan Pusat Statistik*), diolah, 2011

Menurut Tabel 1.1 jumlah penduduk miskin di Indonesia sangatlah tinggi namun cenderung menurun dari tahun ke tahun. Walaupun setiap tahunnya jumlah penduduk miskin di Indonesia cenderung menurun, akan tetapi fenomena ini bukan berarti masalah kemiskinan tidak perlu ditanggulangi.

Kuantitas dan kualitas sumber daya manusia akan berpengaruh terhadap pembangunan ekonomi suatu wilayah. Kuantitas sumber daya manusia dapat dilihat dari jumlah penduduknya. Perkembangan jumlah penduduk bisa menjadi faktor pendorong yang memungkinkan semakin banyaknya tenaga kerja dan faktor penghambat pembangunan karena akan menurunkan produktivitas, dan akan terciptanya kemiskinan.⁹ Arus urbanisasi yang berlebih juga menjadi pemicu terjadinya kepadatan penduduk di perkotaan. Banyaknya imigran baru yang berkualitas akan terserap dalam sektor formal, sedangkan imigran baru yang tidak berkualitas akan terserap dalam sektor informal yang penghasilannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup di perkotaan atau bahkan tidak mendapatkan pekerjaan. Inilah yang menyebabkan tingginya tingkat pengangguran dan

⁹Ari Widiastuti, *Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kemiskinan Jawa Tengah*, Skripsi, Universitas Diponegoro, 2010, p.22

kemiskinan. Terdapat tujuh konsekuensi negatif dari pertumbuhan penduduk yang pesat, yaitu terhadap pertumbuhan ekonomi, kemiskinan dan ketimpangan pendapatan, pendidikan, kesehatan, ketersediaan bahan pangan, lingkungan hidup dan migrasi internasional.¹⁰

Selain itu Indonesia juga menghadapi masalah lainnya yaitu rendahnya kualitas modal manusia, hal ini merupakan masalah yang sangat penting dalam menciptakan pembangunan ekonomi yang adil dan merata bagi semua masyarakat Indonesia. Kualitas sumber daya manusia dapat dilihat dari tingkat pendidikan dan kesehatannya. Pendidikan memainkan peran utama dalam membentuk sebuah negara berkembang untuk menyerap teknologi modern dan mengembangkan kapasitas agar tercipta pertumbuhan serta pembangunan yang berkelanjutan.¹¹

Rendahnya kualitas modal manusia dapat dilihat dari Human Development Index (HDI) atau yang lebih dikenal sebagai Indeks Pembangunan Manusia yang dikeluarkan oleh United Nations Development Programme (UNDP). Pencapaian pembangunan manusia dalam suatu Negara mencakup tiga dimensi pembangunan manusia yaitu umur panjang dan sehat, pengetahuan dan kehidupan yang layak dapat digambarkan dalam Indeks Pembangunan Manusia (IPM).¹² Pembangunan modal manusia merupakan salah satu indikator bagi kemajuan suatu negara dimana pembangunan suatu negara tidak bisa dikatakan berhasil apabila hanya melihat dari besarnya pendapatan domestik bruto saja tanpa meningkatkan kualitas manusianya. Sering kali tingginya pendapatan domestik bruto suatu negara tidak diimbangi dengan tingkat kualitas manusia yang sejalan pula. Hal ini

¹⁰ Michael P. Todaro, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, (Jakarta: Erlangga, 2000), p. 285-286

¹¹ Michael P. Todaro, *op. cit.*, p. 434

¹² Badan Pusat Statistik, *Indeks Pembangunan Manusia 2006-2007*, (Jakarta: BPS, 2008), p. 14

pada akhirnya dapat menyebabkan pertumbuhan ekonomi tidak dapat menciptakan kesejahteraan masyarakat yang diakibatkan oleh kesenjangan tingkat ekonomi masing-masing kelompok masyarakat.

Dengan adanya HDI tidak berarti mengesampingkan peran Gross Domestic Bruto sebagai tolak ukur kemajuan suatu negara namun merupakan sebuah tantangan bagi setiap negara untuk menerjemahkan GDP tersebut ke dalam pembangunan manusia.

TABEL 1.2

Nilai & Peringkat IPM dan PDB/kapita Negara-Negara ASEAN Tahun 2009

Negara	IPM		PDB/kapita (US\$)	
	2009	Peringkat	2009	Peringkat
Singapura	0,944	23	34.346	23
Brunei Darussalam	0,920	30	32.681	20
Malaysia	0,829	66	7.649	50
Thailand	0,783	87	3.973	91
Filipina	0,751	105	1.721	121
Indonesia	0,734	111	2.224	116
Vietnam	0,734	116	1.052	137
Laos	0,619	133	897	144
Kamboja	0,593	137	782	148

Sumber: *BPS (Badan Pusat Statistik), diolah, 2011*

Berdasarkan Tabel 1.2, di mana posisi IPM Indonesia berada pada urutan ke 6 di antara anggota ASEAN lainnya, IPM Indonesia pada tahun 2009 yaitu sebesar 0.734 dengan tingkat PDB/kapita sebesar 2.224. Hal ini sangat jauh berbeda dengan beberapa negara ASEAN lainnya yang terhitung berhasil menerjemahkan perolehan PDB/kapita ke dalam pembangunan manusia seperti contohnya negara Philipina dengan tingkat perolehan PDB/kapita yang tidak sebesar Indonesia namun mampu mencapai tingkat pembangunan manusia yang

lebih tinggi dari Indonesia. Survey terbaru menunjukkan bahwa pada tahun 2011 indeks pembangunan manusia Indonesia berada pada peringkat 127 dari 187 negara yang disurvei di seluruh dunia oleh UNDP. Peringkat ini turun dari peringkat 108 pada tahun 2010.¹³ Penyebab dari jatuhnya peringkat Indonesia yang kini menduduki peringkat 108 dari 187 negara yang ada di dunia dengan tingkat pembangunan manusia Indonesia berkisar pada 47-76 adalah rendahnya mutu pendidikan dan kesehatan yang terdapat di Negara Indonesia.¹⁴ Padahal, pembangunan kualitas modal manusia sangatlah penting dalam upaya menurangi kemiskinan.¹⁵ Pemerintah dalam hal ini memiliki berbagai peran dalam perekonomian. Menurut Guritno, terdapat tiga peran utama yang harus dapat dilaksanakan dengan baik dalam perekonomian oleh pemerintah Indonesia¹⁶, yaitu peran alokasi, peran distribusi, dan peran stabilisasi.

Seiring dengan semakin meningkatnya kegiatan pemerintah dalam rangka menjalankan ke-tiga peran yang ada, maka tentunya diperlukan pula dana yang besar sebagai bentuk pengeluaran segala kegiatan pemerintah yang berkaitan dengan ke-tiga peran tersebut. Pengeluaran pemerintah digunakan untuk membiayai sektor-sektor publik yang penting, diantara kesemua sektor publik saat ini yang menjadi prioritas pemerintah dalam mencapai pembangunan kualitas modal manusia dalam kaitannya yang tercermin dari indeks pembangunan manusia adalah investasi pada sektor pendidikan dan kesehatan. Diharapkan

¹³ <http://nasional.kompas.com/read/12/04/17/12214022/indeks.pembangunan.manusia.indonesia.sangat.rendah> (Diakses tanggal 14 april 2012)

¹⁴ <http://www.undp.org/publikasi.undp.tahun.2008>, (Diakses tanggal 9 Maret 2012)

¹⁵ Aloysius Gunadi Brata, "Investasi sektor Publik Lokal, Pembangunan Manusia, dan Kemiskinan", Jurnal Ekonomi Pembangunan, Vol. 2 No. 2, Februari 2005, p. 101

¹⁶ Guritno Mangkoesobroto, *Kebijakan Ekonomi Publik di Indonesia: Substansi Dan Urgensi* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994), p. 4

Investasi pada sektor ini akan berpengaruh pada peningkatan kualitas SDM dan mengurangi kemiskinan. Hal ini karena pendidikan dan kesehatan yang baik, memungkinkan penduduk miskin untuk meningkatkan nilai asetnya, mengingat aset terpenting mereka adalah tenaga mereka.¹⁷

Pemerintah Indonesia mengalokasikan dana anggaran belanja untuk kedua sektor pendidikan dan kesehatan yang cukup besar dalam komponen belanja pembangunan nasional. Namun, besarnya alokasi dana anggaran belanja untuk kedua sektor pendidikan dan kesehatan yang dikeluarkan oleh pemerintah tersebut, tergolong kecil dari nilai rata-rata GNP Indonesia. Negara Indonesia memiliki jumlah pengeluaran pemerintah untuk sektor pendidikan yang terkecil jika dibandingkan dengan negara-negara di Asia Tenggara. Menurut data World Bank, prosentase pengeluaran pemerintah untuk sektor pendidikan di Indonesia adalah rata-rata 1,66% dari GNP pada periode tahun 1970-1990, sedangkan periode tahun 1991-2000 rata-rata 1,36% dari GNP. Pengeluaran pemerintah untuk sektor kesehatan tidak jauh berbeda dengan pengeluaran pemerintah sektor pendidikan yang masih minim dan kurang mendukung peningkatan Indeks Pembangunan Manusia Indonesia sebagai acuan mutu Sumber Daya Manusia di Indonesia.

¹⁷ Aloysius Gunadi Brata, *loc. cit.*, p.101

TABEL 1.3
Perbandingan Pengeluaran Pemerintah Bidang Kesehatan Dan pendidikan
Negara-Negara ASEAN Tahun 2008

Negara	Pengeluaran publik Untuk Kesehatan (% PDB)	Pengeluaran Publik Untuk Pendidikan (% PDB)
Singapura	1,2	4,2
Brunei Darussalam	2,0	n.a
Malaysia	1,9	4,9
Thailand	2,9	4,1
Filipina	1,6	2,8
Vietnam	2,9	n.a
Indonesia	1,5	3,7
Laos	1,0	3,2
Kamboja	1,7	1,9
Myanmar	0,4	n.a

Catatan: n.a (*not available*)

Sumber: UNDP, 2009. *Human Development Report 2008/2009*

Tabel 1.3 menunjukkan bahwa proporsi pengeluaran pemerintah Indonesia untuk sektor pendidikan dan kesehatan tergolong rendah apabila dibandingkan dengan kebanyakan negara-negara ASEAN lainnya. Hal ini dapat mencerminkan keseriusan pemerintah dalam membentuk modal dasar pembangunan manusia dan untuk mengurangi kemiskinan. Berdasarkan Tabel 1.3, terlihat bahwa pengeluaran pemerintah di bidang pendidikan sebesar 1,5 % dan pada bidang kesehatan sebesar 3,7% yang tergolong rendah apabila di bandingkan dengan negara Singapura, Malaysia, dan Thailand. Selama ini, pengeluaran pembangunan pemerintah masih terkonsentrasi pada bidang infrastruktur ekonomi dan belum memberikan perhatian yang memadai bagi bidang pembangunan manusia serta efisiensi sektor publik tersebut pun masih rendah. Kebutuhan akan peningkatan alokasi pengeluaran pemerintah untuk bidang sosial kian terasa sejak indonesia

mengalami krisis ekonomi. Krisis tersebut bukan hanya menyebabkan melorotnya capaian pembangunan manusia, tetapi juga membawa pengaruh buruk kepada tingkat kemiskinan.¹⁸

Berdasarkan latar belakang diatas peneliti tertarik untuk meneliti tentang pengaruh pengeluaran pemerintah pada sektor pendidikan dan sektor kesehatan terhadap kemiskinan di Indonesia.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dapat diidentifikasi masalah masalah sebagai berikut:

1. Apakah ada pengaruh jumlah penduduk terhadap kemiskinan di Indonesia?
2. Apakah ada pengaruh pengeluaran pemerintah pada sektor pendidikan terhadap kemiskinan di Indonesia?
3. Apakah ada pengaruh pengeluaran pemerintah pada sektor kesehatan terhadap kemiskinan di Indonesia?
4. Apakah ada pengaruh modal manusia terhadap kemiskinan di Indonesia?

¹⁸ Aloysius Gunadi Brata, *op. cit.*, p. 101

C. Pembatasan Masalah

Untuk memperjelas permasalahan dalam penelitian ini agar tidak terlalu luas dan tidak terlalu sempit, maka penulis membatasi masalahnya hanya untuk meneliti tentang pengaruh pengeluaran pemerintah pada sektor pendidikan, dan sektor kesehatan terhadap kemiskinan di Indonesia pada tahun 2006-2010.

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah dan pembatasan masalah di atas, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah terdapat pengaruh pengeluaran pemerintah pada sektor pendidikan terhadap kemiskinan di Indonesia?
2. Apakah terdapat pengaruh pengeluaran pemerintah pada sektor kesehatan terhadap kemiskinan di Indonesia?
3. Apakah terdapat pengaruh pengeluaran pemerintah pada sektor pendidikan dan sektor kesehatan terhadap kemiskinan di Indonesia?

E. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan baru dan menambah referensi informasi serta khasanah ilmu tentang pengeluaran pemerintah, dan kemiskinan.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan acuan dan masukan bagi peneliti lainnya dan juga penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan instrument evaluasi tentang pengeluaran pemerintah, dan pengentasan kemiskinan di Indonesia.