

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Definisi Pembangunan

Schumpeter (dalam Suryana, 2000:5) pembangunan ekonomi bukan merupakan proses yang harmonis, tetapi merupakan perubahan yang spontan dan tidak terputus-putus. Pembangunan ekonomi disebabkan oleh perubahan terutama dalam lapangan industri dan perdagangan. Pembangunan ekonomi berkaitan dengan pendapatan perkapita dan pendapatan nasional. Pendapatan perkapita yaitu pendapatan rata-rata penduduk suatu daerah sedangkan pendapatan nasional merupakan nilai produksi barang-barang dan jasa-jasa yang diciptakan dalam suatu perekonomian di dalam masa satu tahun. Pertambahan pendapatan nasional dan pendapatan perkapita dari masa ke masa dapat digunakan untuk mengetahui laju pertumbuhan ekonomi dan juga perkembangan tingkat kesejahteraan masyarakat suatu daerah. Dalam pengertian pembangunan ekonomi yang dijadikan pedoman adalah sebagai suatu proses yang menyebabkan pendapatan perkapita penduduk suatu masyarakat meningkat dalam jangka panjang.

Simon Kuznets (dalam Jhingan, 2000: 57) pembangunan adalah kenaikan jangka panjang dalam kemampuan suatu negara untuk menyediakan semakin banyak jenis barang-barang ekonomi kepada penduduknya. Kemampuan ini tumbuh

sesuai dengan kemajuan teknologi, dan penyesuaian kelembagaan dan idiologis yang diperlukannya.

B. Definisi Pembangunan Manusia

Pembangunan manusia merupakan hal yang mutlak dilakukan guna mencetak sumber daya manusia yang memadai untuk melaksanakan pembangunan. Dengan sumber daya manusia yang baik dan memadai maka pelaksanaan pembangunan akan semakin lancar dalam berbagai sektor. Dibutuhkan kebijakan pemerintah yang mendorong peningkatan kualitas SDM. Pemerintah hendaknya memperhatikan hal tersebut terlebih jika memandang manusia merupakan subjek dan objek pembangunan, sehingga pembangunan manusia yang kemudian menunjang pembangunan di berbagai sektor akan mewujudkan kesejahteraan bagi manusia yang berada dalam wilayah pemerintahan tersebut. Pembangunan manusia merupakan hal yang penting terutama bagi sebagian negara khususnya negara yang sedang berkembang hal ini disebabkan oleh karena banyak negara dengan tingkat pertumbuhan yang tinggi namun gagal dalam menghadapi masalah kesenjangan sosial dan meningkatnya kemiskinan selain itu pembangunan manusia sebenarnya merupakan investasi tidak langsung terhadap pencapaian tujuan perekonomian nasional.

Untuk menjamin tercapainya tujuan pembangunan manusia, empat hal pokok yang perlu diperhatikan adalah produktivitas, pemerataan, kesinambungan, pemberdayaan. Secara ringkas empat hal pokok tersebut mengandung prinsip-prinsip sebagai berikut :

a. Produktivitas

Penduduk harus dimampukan untuk meningkatkan produktivitas dan berpartisipasi penuh dalam proses penciptaan pendapatan dan nafkah. Pembangunan Ekonomi, dengan demikian merupakan himpunan bagian dari model pembangunan manusia.

b. Pemerataan

Penduduk harus memiliki kesempatan yang sama untuk mendapatkan akses terhadap sumber daya ekonomi dan sosial. Semua hambatan yang memperkecil kesempatan untuk memperoleh akses tersebut harus dihapus, sehingga mereka dapat mengambil manfaat dari kesempatan yang ada dan berpartisipasi dalam kegiatan produktif yang dapat meningkatkan kualitas hidup.

c. Kestinambungan

Akses terhadap sumber daya ekonomi dan sosial harus dipastikan tidak hanya untuk generasi-generasi yang akan datang. Semua sumber daya fisik, manusia, dan lingkungan selalu diperbarui.

d. Pemberdayaan

Penduduk harus berpartisipasi penuh dalam keputusan dan proses yang akan menentukan kehidupan mereka, serta untuk berpartisipasi dan mengambil manfaat dari proses pembangunan.

Pembangunan manusia pada hakikatnya adalah memperluas pilihan bagi masyarakat dengan tujuan akhir mencapai kesejahteraan tiap-tiap anggota masyarakat sehingga pembangunan manusia dalam hal ini juga mencakup

berbagai aspek lainya yaitu meliputi aspek ekonomi terdapat pula aspek sosial, politik, budaya serta aspek lainya untuk menjadikan manusia lebih produktif dalam berkegiatan. Dengan demikian paradigma pembangunan manusia mencakup dua sisi yaitu berupa informasi kapabilitas manusia seperti perbaikan taraf kesehatan, pendidikan, dan keterampilan. Sisi lainya adalah pemanfaatan kapabilitas mereka untuk kegiatan-kegiatan yang bersifat produktif, kultural, sosial, dan politik.

Tingkat pendidikan dan kesehatan individu penduduk merupakan faktor dominan yang perlu mendapat prioritas utama dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia. Dengan tingkat pendidikan dan kesehatan penduduk yang tinggi menentukan kemampuan untuk menyerap dan mengelola sumber-sumber pertumbuhan ekonomi baik dalam kaitanya dengan teknologi sampai kelembagaan yang penting dalam upaya meningkatkan tingkat kesejahteraan penduduk itu sendiri yang semuanya bermuara pada aktivitas perekonomian yang maju.

C. Indeks Pembangunan Manusia

Indeks ini pada 1990 dikembangkan oleh pemenang nobel India Amartya Sen dan Mahbubul Haq seorang ekonom Pakistan dibantu oleh Gustav Ranis dari Yale University dan Lord Meghnad Desai dari London School of Economics. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan indikator komposit tunggal yang walaupun tidak dapat mengukur semua dimensi dari pembangunan manusia, tetapi

mengukur tiga dimensi pokok pembangunan manusia yang dinilai mampu mencerminkan status kemampuan dasar (*basic capabilities*) penduduk. Ketiga kemampuan dasar itu adalah umur panjang dan sehat, berpengetahuan dan berketerampilan serta akses terhadap sumber daya yang dibutuhkan untuk mencapai standar hidup layak.

IPM adalah alat pengukur perbandingan dari harapan hidup, angka melek huruf, pendidikan, dan standar hidup untuk semua negara di seluruh dunia. IPM digunakan untuk mengklasifikasikan apakah sebuah negara dikatakan maju, negara berkembang, atau negara terbelakang dan juga untuk mengukur pengaruh dari kebijakan ekonomi terhadap kualitas hidup dan digunakan oleh Program Pembangunan PBB pada laporan IPM tahunannya. Digambarkan sebagai “pengukur vulgar” oleh Amartya Sen karena batasannya indeks ini lebih fokus pada hal yang lebih sensitif dan berguna dari pada hanya sekedar pendapatan per kapita yang selama ini digunakan dan indeks ini juga berguna sebagai jembatan bagi peneliti yang serius untuk mengetahui hal-hal yang lebih terinci dalam membuat laporan pembangunan manusianya.

Pada pelaksanaan perencanaan pembangunan, IPM juga berfungsi dalam memberikan tuntunan dalam menentukan prioritas perumusan kebijakan dan penentuan program pembangunan. Hal ini juga merupakan tuntunan dalam mengalokasikan anggaran yang sesuai dengan kebijakan umum yang telah ditentukan oleh pembuat kebijakan dan pengambilan keputusan.

D. Komponen Indeks Pembangunan manusia

IPM merupakan indeks komposit yang dihitung sebagai rata-rata sederhana dari komposisi indikator yang menggambarkan kemampuan dasar manusia dalam memperluas pilihan. Tiga komposisi indikator yang digunakan untuk mengukur besar Indeks Pembangunan Manusia suatu negara, yaitu :

1) Indeks Harapan Hidup

Angka Harapan Hidup merupakan alat untuk mengevaluasi kinerja pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan penduduk pada umumnya, dan meningkatkan derajat kesehatan pada khususnya. Angka Harapan Hidup yang rendah di suatu daerah harus diikuti dengan program pembangunan kesehatan, dan program sosial lainnya termasuk kesehatan lingkungan, kecukupan gizi dan kalori termasuk program pemberantasan kemiskinan. Sebenarnya cukup banyak indikator yang dapat digunakan untuk mengukur usia hidup, namun dengan mempertimbangkan ketersediaan data secara umum, maka UNDP memilih indikator angka harapan hidup waktu lahir (*life expectancy at birth*) sebagai salah satu komponen untuk perhitungan IPM. Untuk menghitung angka harapan hidup ini digunakan metode tidak langsung dengan menggunakan dua macam data dasar, yaitu rata-rata anak yang dilahirkan hidup dan rata-rata anak yang masih hidup. Sumber data yang dapat digunakan untuk penghitungan angka harapan hidup ini adalah dari Sensus Penduduk (SP), Survei Penduduk Antar Sensus (Supas), dan Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas). Setelah kita mendapatkan angka harapan hidup

waktu lahir, selanjutnya dihitung indeksnya dengan membandingkan angka tersebut terhadap angka yang sudah distandarkan (dalam hal ini UNDP telah menetapkan nilai minimum dan maksimum untuk angka harapan hidup, yaitu masing-masing 25 tahun dan 85 tahun).

2) Indeks Pendidikan

Unsur lain yang dianggap sangat mendasar untuk mengukur tingkat keberhasilan pembangunan manusia adalah indikator pendidikan. Indikator pendidikan diukur dari dua variabel yaitu angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah. Populasi yang digunakan adalah penduduk berumur 15 tahun keatas karena pada kenyataannya penduduk usia tersebut sudah ada yang berhenti sekolah. Batasan ini diperlukan agar angkanya lebih mencerminkan kondisi sebenarnya mengingat penduduk yang berusia kurang dari 15 tahun masih dalam proses sekolah atau akan sekolah hingga belum pantas untuk rata-rata lama sekolahnya.

3) Indeks Hidup Layak

Selain angka harapan hidup dan tingkat pendidikan, unsur lain yang tidak kalah pentingnya dalam mengukur tingkat keberhasilan pembangunan manusia adalah standar hidup layak masyarakat. UNDP menggunakan GNP/GDP per kapita riil yang telah disesuaikan (*adjusted real GDP per capita*) sebagai indikator hidup layak. Karena untuk perhitungan IPM sub nasional (provinsi atau kabupaten/kota) tidak memakai PDRB perkapita

karena PDRB per kapita hanya mengukur produksi suatu wilayah dan tidak mencerminkan daya beli riil masyarakat yang merupakan *concern* IPM.

E. Pengeluaran Pemerintah

Dalam rangka mencapai kondisi masyarakat yang sejahtera pemerintah menjalankan berbagai macam program pembangunan ekonomi, aktivitas pemerintah dalam melakukan pembangunan membutuhkan dana yang cukup besar, pengeluaran pemerintah mencerminkan kombinasi produk yang dihasilkan untuk menyediakan barang publik dan pelayanan kepada masyarakat yang memuat pilihan atas keputusan yang dibuat oleh pemerintah. Dalam kebijakan fiskal dikenal ada beberapa kebijakan anggaran yaitu anggaran berimbang, anggaran surplus dan anggaran defisit.

Menurut Mangkoesoebroto (1994) anggaran surplus digunakan jika pemerintah ingin mengatasi masalah inflasi. Sedangkan anggaran defisit digunakan jika pemerintah ingin mengatasi masalah pengangguran dan peningkatan pertumbuhan ekonomi. Jika pemerintah merencanakan peningkatan pertumbuhan ekonomi untuk mengurangi angka pengangguran maka pemerintah dapat meningkatkan pengeluarannya. Pemerintah Indonesia membagi pengeluaran pemerintah menjadi dua macam yaitu antara lain :

1. Pengeluaran rutin adalah pengeluaran yang digunakan oleh pemerintah untuk kepentingan pemeliharaan dan penyelenggaraan roda pemerintahan sehari hari, meliputi belanja pegawai, belanja

barang, berbagai macam subsidi (subsidi dibedakan menjadi dua subsidi daerah dan subsidi harga barang), pembayaran angsuran dan bunga utang negara. Anggaran belanja rutin tersebut memiliki peran yang penting guna menunjang jalannya pemerintahan, oleh karena itu dibutuhkan upaya untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas dalam penggunaan anggaran rutin tersebut agar terjadi kesinambungan antara jumlah pengeluaran dengan hasil yang didapatkan. Melalui pengeluaran rutin, pemerintah dapat menjalankan misinya dalam rangka menjaga kelancaran penyelenggaraan pemerintah, kegiatan operasional dan pemeliharaan aset negara, pemenuhan kewajiban pemerintah kepada pihak ketiga, perlindungan kepada masyarakat miskin dan kurang mampu serta menjaga stabilitas perekonomian (Mangkoesoebroto, 1994)

2. Pengeluaran Pembangunan merupakan Negara untuk membiayai proyek-proyek pembangunan yang dibebankan pada anggaran belanja pemerintah pusat (Undang-Undang No 19 Tahun 2001). Namun pengelompokan di atas hanya berlaku hingga 2001. Karena adanya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 tahun 2002, terjadi perubahan dalam pengelompokan belanja daerah. Perubahan dalam belanja daerah dikelompokkan menjadi belanja aparatur daerah, belanja pelayanan publik, belanja transfer, dan belanja tidak tersangka.

- Belanja aparatur daerah

Belanja aparatur daerah adalah belanja yang manfaatnya dirasakan secara

langsung oleh aparatur. Belanja aparatur terdiri dari a) belanja administrasi umum, b) belanja operasi dan pemeliharaan, dan c) belanja modal

- Belanja pelayanan public

Belanja pelayanan publik adalah belanja yang manfaatnya tidak dirasakan secara langsung oleh aparatur, tetapi dinikmati secara langsung oleh masyarakat. Belanja pelayanan publik terdiri dari a) belanja administrasi umum b) belanja operasi dan pemeliharaan dan c) belanja modal

- Belanja transfer

Pengeluaran transfer adalah pengalihan uang dari pemerintah daerah dengan kriteria :

- a) Tidak menerima secara langsung imbalan barang dan jasa seperti layaknya terjadi transaksi pembelian dan penjualan
- b) Tidak mengharapkan adanya hasil pendapatan, seperti layaknya yang diharapkan pada suatu investasi

- Belanja tidak tersangka

Pengeluaran tidak tersangka adalah pengeluaran yang disediakan untuk pembiayaan, antara lain :

- a) Kejadian-kejadian luar biasa seperti bencana alam, kejadian yang dapat membahayakan daerah.
- b) Tagihan tahun lalu yang belum diselesaikan atau tidak tersedia anggarannya pada tahun yang bersangkutan.
- c) Pengambilan penerimaan yang bukan haknya atau penerimaan yang dibebaskan (dibatalkan) atau kelebihan penerimaan

Belanja daerah dipergunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah (Provinsi ataupun Kabupaten/Kota) yang meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Sesuai Permendagri nomor 13 tahun 2006 telah ditentukan bahwa struktur belanja terdiri dari Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung. Belanja tidak langsung, meliputi : belanja pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tidak terduga. Sedangkan belanja langsung meliputi : belanja pegawai, belanja barang, dan jasa serta belanja modal

F. Peran Pemerintah dalam Perekonomian

Menurut Dumairy 1996 peranan pemerintah dapat dibedakan menjadi empat kelompok yaitu :

1. Peran alokatif, yaitu peranan pemerintah dalam mengalokasikan sumber daya ekonomi yang ada agar pemanfaatannya bisa optimal dan mendukung efisiensi produksi.
2. Peran distributif, yaitu peranan pemerintah dalam mendistribusikan sumber daya, kesempatan dan hasil-hasil ekonomi secara adil dan wajar.
3. Peran stabilisasi, yaitu peranan pemerintah dalam memelihara stabilitas perekonomian dan memulihkannya jika berada dalam keadaan disequilibrium.
4. Peran dinamisatif, yaitu peranan pemerintah dalam menggerakkan

proses pembangunan ekonomi agar lebih cepat tumbuh, berkembang, dan maju.

G. Teori Pengeluaran Pemerintah

Dasar teori pengeluaran pemerintah adalah identitas keseimbangan pendapatan nasional ($Y = C + I + G + (X - M)$) dimana Y menggambarkan pendapatan nasional sekaligus penawaran agregat, permintaan agregat digambarkan pada persamaan $C + I + G + (X - M)$ dimana G merupakan pengeluaran pemerintah yang merupakan bentuk dari campur tangan pemerintah dalam perekonomian. Kenaikan atau penurunan pengeluaran pemerintah akan menaikkan atau menurunkan pendapatan nasional.

Pemerintah tidak cukup hanya meraih tujuan akhir dari setiap kebijaksanaan pengeluarannya, tetapi juga harus memperhitungkan sasaran antara yang akan menikmati atau terkena kebijaksanaan tersebut. Pemerintah pun perlu menghindari agar peningkatan perannya dalam perekonomian tidak melemahkan kegiatan swasta (Dumairy, 1996:161-164).

Pemerintah sebagai pemegang peran penting dalam setiap hajat hidup masyarakat Indonesia perlu melakukan kajian yang mendalam dalam setiap kebijakannya agar setiap output yang dihasilkan dan diharapkan dapat tepat sasaran dan memberikan pengaruh nyata terhadap masyarakat. Kebijakan yang tidak tepat sasaran melalui kebijakan alokasi dana tiap sektor yang menyangkut kebutuhan masyarakat luas seharusnya perlu diberikan porsi lebih dalam alokasi anggaran pemerintah, kebijakan pemerintah menyangkut

sektor pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial adalah beberapa contoh diantaranya yang perlu diberikan perhatian lebih, hal ini dikarenakan pada sektor - sektor tersebutlah masyarakat dapat merasakan secara langsung dampak dari kebijakan pemerintah yang diambil.

Beberapa alasan yang dapat dikemukakan adalah bahwa sektor- sektor tersebut dapat menjadi acuan dan gambaran dari pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan ekonomi yang dimaksud disini bukanlah pertumbuhan ekonomi secara statistik saja, namun pertumbuhan ekonomi yang juga memberikan kontribusi langsung terhadap masyarakat. Pertumbuhan ekonomi yang berlangsung di Indonesia selama ini tidak menyentuh secara langsung kelapisan masyarakat golongan ekonomi lemah, karena pertumbuhan ekonomi yang secara statistik diungkapkan oleh pemerintah tidak mencerminkan gambaran secara langsung kondisi sosial dalam masyarakat. Ditengah pertumbuhan ekonomi Indonesia yang selalu dalam angka positif terdapat tingkat pengangguran yang tidak berkurang secara signifikan demikian pula pada sektor yang menyangkut kebutuhan publik lainnya seperti kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan sosial yang masih belum memadai, hal ini dikarenakan pertumbuhan ekonomi hanya dipacu oleh pertumbuhan konsumsi rumah tangga.

1. Konsep Pengeluaran Pemerintah

Pengeluaran pemerintah adalah nilai pembelanjaan yang dilakukan oleh pemerintah yang digunakan untuk kepentingan masyarakat. Pengeluaran

untuk menyediakan fasilitas pendidikan dan kesehatan, pengeluaran untuk menyediakan polisi dan tentara, pengeluaran gaji untuk pegawai pemerintah dan pengeluaran untuk mengembangkan infrastruktur dibuat untuk kepentingan masyarakat. Pembelian pemerintah atas barang dan jasa dapat digolongkan menjadi dua golongan utama yaitu pengeluaran penggunaan pemerintah atas konsumsi pemerintah dan investasi pemerintah (Sadono Sukirno, 2004).

Konsumsi pemerintah adalah pembelian barang dan jasa yang akan dikonsumsi seperti membayar gaji, membeli alat-alat kantor untuk digunakan dan membeli bensin untuk kendaraan operasional pemerintah. Investasi pemerintah meliputi pengeluaran untuk membangun prasarana seperti jalan, sekolah, rumah sakit, dan irigasi, memberikan subsidi, beasiswa bantuan untuk korban bencana alam tidak digolongkan sebagai pengeluaran pemerintah atas produk nasional karena pengeluaran tersebut untuk membeli barang dan jasa.

Pengeluaran konsumsi pemerintah di Indonesia tercermin dalam pengeluaran rutin sedangkan pengeluaran investasi pemerintah tercermin dalam pengeluaran pembangunan. Jumlah pengeluaran pemerintah yang akan dilakukan dalam suatu periode tertentu tergantung pada beberapa faktor yaitu :

- Jumlah pajak yang diramalkan. Dalam penyusunan anggaran belanja pemerintah harus terlebih dahulu membuat proyeksi mengenai jumlah

pajak yang akan diterima. Makin banyak jumlah pajak yang dapat dikumpulkan maka makin banyak pula pembelanjaan pemerintah yang akan dilakukan.

- Tujuan ekonomi yang ingin dicapai pemerintah. Kegiatan pemerintah bertujuan untuk dapat mengatur perekonomian kearah yang lebih baik. Kegiatan pemerintah tersebut mempunyai tujuan salah satunya sebagai berikut yaitu untuk mengurangi pengangguran, menurunkan tingkat inflasi dan mempercepat pembangunan ekonomi dalam jangka panjang

Untuk melakukan kegiatan tersebut maka pemerintah membutuhkan banyak dana yang lebih besar dari pendapatan yang diperoleh dari pajak. Untuk mengurangi pengangguran dan menarik minat swasta untuk berinvestasi dan mempercepat pertumbuhan ekonomi misalnya pemerintah perlu membiayai infrastruktur seperti irigasi, jalan raya, pelabuhan serta membangun sarana di bidang pendidikan dan kesehatan. Sering kali penerimaan yang berasal dari pajak tidak mencukupi untuk menutupi pembiayaan oleh karenanya pemerintah kadang kala terpaksa mencetak uang baru. Stabilitas kondisi politik sebuah negara juga berpengaruh terhadap penyusunan anggaran belanja pemerintah. Seringkali masalah stabilitas politik berpengaruh terhadap stabilitas perekonomian contohnya dengan munculnya gangguan seperti adanya perang yang menyebabkan pengeluaran pemerintah menjadi meningkat untuk mengatasi dampak dari kekacauan stabilitas politik selain itu pula stabilitas politik juga dapat mempengaruhi iklim investasi.

2. Klasifikasi Pengeluaran Pemerintah

Menurut Suparmoko (2000:4) Pengeluaran pemerintah dapat dinilai dari berbagai segi sehingga dapat dibedakan menjadi empat klasifikasi sebagai berikut:

- a) Pengeluaran pemerintah merupakan investasi untuk menambah kekuatan dan ketahanan ekonomi di masa yang akan datang.
- b) Pengeluaran pemerintah langsung memberikan kesejahteraan bagi masyarakat.
- c) Pengeluaran pemerintah merupakan pengeluaran yang akan datang.
- d) Pengeluaran pemerintah merupakan sarana penyedia kesempatan kerja yang lebih banyak dan penyebaran daya beli yang lebih luas.

Bersasarkan penelitian di atas Suparmoko (2000:45) membedakan bermacam-macam pengeluaran negara, sebagai berikut :

- a) Pengeluaran yang self liquidating sebagian atau seluruhnya, artinya pengeluaran pemerintah mendapatkan pembayaran kembali dari masyarakat yang menerima jasa atau barang yang bersangkutan. Contohnya, pengeluaran untuk jasa negara pengeluaran untuk jasa-jasa perusahaan pemerintah atau untuk proyek-proyek produktif barang ekspor.
- b) Pengeluaran yang reproduktif, artinya mewujudkan keuntungan-keuntungan ekonomis bagi masyarakat, dimana dengan naiknya tingkat penghasilan dan sasaran pajak yang lain pada akhirnya akan menaikkan penerimaan pemerintah. Misalnya, pemerintah menetapkan pajak progresif sehingga timbul redistribusi pendapatan untuk

pembiayaan pelayanan kesehatan masyarakat.

- c) Pengeluaran yang tidak self liquidating maupun yang tidak produktif, yaitu pengeluaran yang langsung menambah kegembiraan dan kesejahteraan masyarakat. Misalnya, untuk bidang rekreasi, objek-objek pariwisata dan sebagainya. Sehingga hal ini dapat juga menaikkan penghasilan dalam kaitannya jasa-jasa tadi.
- d) Pengeluaran yang secara langsung tidak produktif dan merupakan pemborosan, misalnya untuk pembiayaan pertahanan atau perang meskipun pada saat pengeluaran terjadi penghasilan yang menerimanya akan naik.
- e) Pengeluaran yang merupakan penghematan di masa yang akan datang.

H. Pengertian Kemiskinan

Salah satu masalah yang dihadapi oleh beberapa negara berkembang adalah kemiskinan, yang merupakan refleksi dari ketidakmampuan seseorang untuk memenuhi kebutuhannya sesuai dengan standar yang berlaku. Kemiskinan banyak dihadapi oleh rakyat Indonesia khususnya setelah krisis ekonomi pada tahun 1998, dimana tingkat kemiskinan cenderung naik dari tahun ke tahun. Kemiskinan dapat dilihat dari tingkat kekurangan sumber daya yang dapat digunakan memenuhi kebutuhan hidup serta meningkatkan kesejahteraan sekelompok orang.

Bappenas (2004) mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak mampu memenuhi hak

dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Kemiskinan menurut PBB didefinisikan sebagai kondisi dimana seseorang tidak dapat menikmati segala macam pilihan dan kesempatan dalam pemenuhan kebutuhan dasarnya, seperti tidak dapat memenuhi kesehatan, standar hidup, kebebasan, harga diri dan rasa dihormati seperti orang lain.

I. Indikator Kemiskinan

Masalah kemiskinan bisa ditinjau dari lima sudut, yaitu persentase penduduk miskin, pendidikan (khususnya angka buta huruf), kesehatan (antara lain angka kematian bayi dan anak balita kurang gizi), ketenagakerjaan, dan ekonomi (konsumsi/kapita). Indikator-indikator utama kemiskinan berdasarkan pendekatan di atas yang di kutip dari Badan Pusat Statistik, antara lain sebagai berikut :

1. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (sandang, pangan dan papan).
2. Tidak adanya akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih dan transportasi).
3. Tidak adanya jaminan masa depan
4. Kerentanan terhadap goncangan yang bersifat individual maupun kelompok.
5. Rendahnya kualitas sumber daya manusia dan terbatasnya sumber daya alam.

6. Kurangnya apresiasi dalam kegiatan sosial masyarakat.
7. Tidak adanya akses dalam lapangan kerja dan mata pencaharian yang berkesinambungan.
8. Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental
9. Ketidakmampuan dan ketergantungan sosial (anak-anak terlantar, wanita korban kekerasan rumah tangga, janda miskin, kelompok marginal dan terpencil).

Ukuran kemiskinan menurut Nurkse, 1953 dalam Kuncoro, (1997) secara sederhana dan yang umum digunakan dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu:

1. Kemiskinan Absolut

Seseorang termasuk golongan miskin absolut apabila hasil pendapatannya berada di bawah garis kemiskinan dan tidak cukup untuk menentukan kebutuhan dasar hidupnya. Konsep ini dimaksudkan untuk menentukan tingkat pendapatan minimum yang cukup untuk memenuhi kebutuhan fisik terhadap makanan, pakaian, dan perumahan untuk menjamin kelangsungan hidup.

2. Kemiskinan Relatif

Seseorang termasuk golongan miskin relatif apabila telah dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya, tetapi masih jauh lebih rendah dibandingkan dengan keadaan masyarakat sekitarnya. Berdasarkan konsep ini, garis kemiskinan akan mengalami perubahan bila tingkat hidup masyarakat berubah sehingga konsep kemiskinan ini bersifat dinamis atau akan selalu ada. Oleh karena itu, kemiskinan dapat dari

aspek ketimpangan sosial yang berarti semakin besar ketimpangan antara tingkat penghidupan golongan atas dan golongan bawah, maka akan semakin besar pula jumlah penduduk yang dapat dikategorikan selalu miskin.

3. Kemiskinan Kultural

Seseorang termasuk golongan miskin kultural apabila sikap orang atau sekelompok masyarakat tersebut tidak mau berusaha memperbaiki tingkat kehidupannya sekalipun ada usaha dari pihak lain yang membantunya atau dengan kata lain seseorang tersebut miskin karena sikapnya sendiri yaitu pemalas dan tidak mau memperbaiki kondisinya

4. Kemiskinan Struktural

Situasi miskin yang disebabkan karena rendahnya akses terhadap sumber daya yang terjadi dalam suatu sistem sosial budaya dan politik yang tidak mendukung pembebasan kemiskinan, tetapi menyebabkan bertambah buruk.

J. Penyebab Kemiskinan

Kemiskinan muncul akibat adanya perbedaan akses dalam modal. Penyebab kemiskinan di atas berakibat pada munculnya teori lingkaran setan kemiskinan (*vicious circle of poverty*). Yang dimaksud lingkaran kemiskinan adalah suatu rangkaian kekuatan yang saling mempengaruhi keadaan dimana suatu negara akan tetap miskin dan akan banyak mengalami kesukaran untuk mencapai tingkat pembangunan yang lebih baik. Adanya

keterbelakangan, ketidaksempurnaan pasar, dan kurangnya modal menyebabkan rendahnya produktivitas, seterusnya mengakibatkan rendahnya pendapatan yang mereka terima dan akan berimplikasi pada rendahnya tabungan dan investasi. Rendahnya investasi berakibat pada keterbelakangan, dan seterusnya, logika berpikir ini dikemukakan oleh Ragnar Nurkse (dalam Hutagalung, 1964).

Kuncoro (2004) menyebutkan bahwa penyebab kemiskinan bisa dianalisis dari dua aspek, yaitu aspek sosial dan aspek ekonomi. karena dua aspek tersebut memiliki saling keterkaitan. Adapun penyebab kemiskinan jika di pandang secara ekonomi adalah sebagai berikut:

- a) Rendahnya akses terhadap lapangan pekerjaan.

Tingkat kesempatan kerja adalah rasio antara jumlah penduduk yang bekerja terhadap jumlah angkatan kerja. Pada negara berkembang rasio tersebut lebih rendah dari negara maju sehingga jumlah kemiskinan di negara berkembang lebih tinggi dari negara maju.

- b) Lemahnya akses masyarakat terhadap faktor produksi.

Lemahnya akses masyarakat tersebut dapat dijabarkan antara lain : rendahnya akses modal usaha, lemahnya masyarakat dalam mengakses pasar dan sedikitnya kepemilikan aset.

Selain penyebab kemiskinan dipandang secara ekonomi, penyebab kemiskinan juga dapat dilihat secara sosial. Adapun hal tersebut dapat

dijabarkan sebagai berikut:

- Rendahnya akses pendidikan.

Pada negara terbelakang, pendidikan masyarakatnya masih rendah sehingga tingkat produktivitasnya rendah dan akhirnya berdampak pada rendahnya penghasilan yang menyebabkan terjadinya proses kemiskinan.

- Rendahnya akses fasilitas kesehatan.

Fasilitas kesehatan di negara terbelakang jauh lebih sedikit dan kualitasnya tertinggal dari negara maju. Pada masyarakat yang berkorelasi positif antara kemiskinan dengan akses kesehatan, diperlukan cara keluar dari rendahnya akses masyarakat miskin terhadap fasilitas kesehatan dengan melakukan proteksi terhadap masyarakat miskin melalui program seperti Jaminan Kesehatan Nasional

K. Penelitian Terdahulu

Sebelum melakukan penelitian ini, penulis mencoba mempelajari hasil-hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini. Tabel 7 merupakan ringkasan hasil penelitian yang dilakukan oleh Yani Mulyaningsih (2008) dengan judul “Pengaruh Pengeluaran Pemerintah di Sektor Publik Terhadap Peningkatan Pembangunan Manusia dan Pengurangan Kemiskinan”. Yang berbeda dari penelitian ini ialah pada model estimasi yang menggunakan metode analisis panel data dengan menggunakan pendekatan efek tetap (*fixed effect model*) dan Model Efek Random (*Random Effect*).

Tabel 7. Ringkasan Penelitian “Pengaruh Pengeluaran Pemerintah di Sektor Publik Terhadap Peningkatan Pembangunan Manusia dan Pengurangan Kemiskinan”

Judul	Pengaruh Pengeluaran Pemerintah di Sektor Publik Terhadap Peningkatan Pembangunan Manusia dan Pengurangan Kemiskinan
Penerbit	Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia
Penulis/Tahun	Yani Mulyaningsih (2008)
Tujuan	Untuk menganalisis pengaruh pengeluaran pemerintah di sektor pendidikan dan kesehatan terhadap pembangunan manusia dan pengaruhnya terhadap kemiskinan di Indonesia serta melihat hubungan pembangunan manusia terhadap pengurangan kemiskinan
Model Estimasi dan Variabel	Metode analisis regresi linier berganda (<i>Ordinary Least Squares Regression Analysis</i>) dengan menggunakan panel data dan menggunakan pendekatan efek tetap (<i>Fixed Effect Model</i>) dan model efek random (<i>Random Effect</i>). $Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 X_{it} + \varepsilon_{it}$ $I = 1, 2, \dots, N ; t = 1, 2, \dots, T$ Dimana = N = Banyaknya Observasi T = Banyaknya Waktu N x T = Banyaknya data panel
Hasil Penelitian	Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa tidak ada pengaruh pengeluaran pemerintah di sektor kesehatan dan pendidikan terhadap pembangunan manusia. Hal ini disebabkan karena masih rendahnya pengeluaran pemerintah di sektor pendidikan dan kesehatan, Pengeluaran Pemerintah di sektor publik juga tidak terbukti mempengaruhi kemiskinan, selain itu dalam model ke tiga pembangunan manusia berpengaruh terhadap pengurangan kemiskinan

Tabel 8. Ringkasan Penelitian “Analisis Pengaruh Tingkat Kemiskinan, Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan dan Kesehatan Terhadap IPM di Jawa Tengah Tahun 2007-2009.”

Judul	Analisis Pengaruh Tingkat Kemiskinan, Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan dan Kesehatan Terhadap IPM di Jawa Tengah Tahun 2007-2009.
Penerbit	Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro, Semarang
Penulis/Tahun	Christiani Usmaliadanti (2011)
Tujuan	Untuk mengetahui dan mengkaji pengaruh Pengeluaran Pemerintah di Sektor Pendidikan dan Kesehatan, Jumlah Penduduk Miskin terhadap pembangunan manusia di Jawa Tengah.
Model Estimasi dan Variabel	<p>Metode analisis regresi linier berganda (<i>Ordinary Least Squares Regression Analysis</i>) dengan menggunakan panel data dengan menggunakan pendekatan efek tetap (<i>Fixed Effect Model</i>).</p> $IPMit = \alpha_0 + \alpha_1 PKit + uit$ <p>Dimana :</p> <p>IPM = Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota Jawa Tengah K = Jumlah penduduk miskin kabupaten/kota di Jawa Tengah PP = Pengeluaran Pemerintah sektor pendidikan kabupaten/kota di Jawa Tengah PK = Pengeluaran Pemerintah sektor kesehatan kabupaten/kota di Jawa Tengah α_0 = Intersep $\alpha_1, \alpha_2, \alpha_3$ = koefisien regresi variabel bebas <i>uit</i> = komponen error di waktu t untuk unit cross section i = 1,2,3,...35 (data cross-section kabupaten/kota Jawa Tengah) t = 1,2,3,4 (data time-series, tahun 2007-2009)</p>
Hasil Penelitian	Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa variabel dari jumlah penduduk miskin dan pengeluaran pemerintah sektor pendidikan berpengaruh signifikan terhadap pembangunan manusia di Jawa Tengah, sedangkan variabel Pengeluaran pemerintah sektor kesehatan tidak berpengaruh secara signifikan terhadap pembangunan manusia di Jawa Tengah

Tabel 9. Ringkasan Penelitian “Analisis Faktor-faktor yang mempengaruhi Indeks Pembangunan Manusia di Sulawesi Selatan Periode 2001-2010”

Judul	Analisis Faktor-faktor yang mempengaruhi Indeks Pembangunan Manusia di Sulawesi Selatan Periode 2001-2010
Penerbit	Fakultas Ekonomi Universitas Hasanudin, Makassar
Penulis/Tahun	Devyanti Patta (2012)
Tujuan	Untuk mengetahui pengaruh pertumbuhan ekonomi, presentase penduduk miskin, pengeluaran pemerintah sektor pendidikan dan kesehatan, ketimpangan distribusi pendapatan terhadap indeks pembangunan manusia di Sulawesi Selatan
Model Estimasi dan Variabel	<p>Metode analisis regresi linier berganda (<i>Ordinary Least Squares Regression Analysis</i>) $IPMit = \alpha_0 + \alpha_1 PKit + uit$ Dimana :</p> <p>Y</p> <p>IPM = Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota Sulawesi Selatan K = Jumlah penduduk miskin kabupaten/kota di Sulawesi Selatan PP = Pengeluaran Pemerintah sektor pendidikan kabupaten/kota di Sulawesi Selatan PK = Pengeluaran Pemerintah sektor kesehatan kabupaten/kota di Sulawesi Selatan α_0 = Intersep $\alpha_1, \alpha_2, \alpha_3$ = koefisien regresi variabel bebas uit = komponen error diwaktu t untuk unit cross section i = 1,2,3,...35 (data cross-section kabupaten/kota Jawa Tengah) t = 1,2,3,4 (data time-series, tahun 2007-2009)</p>
Hasil Penelitian	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengangguran, pertumbuhan ekonomi dan pengeluaran pemerintah baik secara parsial maupun bersama-sama berpengaruh secara signifikan terhadap IPM

Tabel 10. Ringkasan Penelitian “Pengaruh pengangguran, pertumbuhan ekonomi dan pengeluaran pemerintah terhadap pembangunan manusia Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2007-2011

Judul	Pengaruh pengangguran, pertumbuhan ekonomi dan pengeluaran pemerintah terhadap pembangunan manusia Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2007-2011
Penerbit	Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro, Semarang
Penulis/Tahun	Nur Baeti (2011)
Tujuan	Untuk menganalisis bagaimana pengaruh pengangguran, pertumbuhan ekonomi dan pengeluaran pemerintah sektor pendidikan dan kesehatan terhadap pembangunan manusia yang diukur dengan IPM
Model Estimasi dan Variabel	Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan analisis regresi data panel model efek tetap (FEM) dengan metode Generalized Least Square (GLS).
Hasil Penelitian	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengangguran, pertumbuhan ekonomi dan pengeluaran pemerintah baik secara parsial maupun bersama-sama berpengaruh secara signifikan terhadap IPM