

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kemiskinan adalah masalah yang sangat krusial. Kenyataan ini kiranya menjadi latar belakang mengapa kemiskinan selalu menjadi masalah yang mendapatkan perhatian besar dan mengundang perdebatan, hingga pada level paradigmatik. Perdebatan abadi kapitalisme dan sosialisme telah menjadikan kemiskinan sebagai salah satu tema sentral. Perdebatan intraparadigmatik pun menjadikan peta paradigma kemiskinan menjadi semakin kompleks. Namun terlepas dari semua kontroversi perdebatan yang ada tentang konsep kemiskinan, penuntasan penanggulangan kemiskinan harus segera dilakukan dan setiap kebijakan yang dibuat harus memihak kepada rakyat miskin yang sangat membutuhkan pertolongan dari semua pihak.

Kemiskinan dan orang-orang miskin sudah dikenal dan selalu ada di setiap peradaban manusia. Oleh karena itu beralasan sekali bila mengatakan bahwa kebudayaan umat manusia dalam setiap zamannya tidak pernah lepas dari orang-orang miskin mulai dari awal peradaban hingga sekarang ini. Berdasarkan laporan Bank Dunia, pada tahun 2008 penduduk dunia yang hidup di bawah garis kemiskinan dunia adalah 100,7 juta jiwa lebih. Sebagian besar penduduk miskin

dunia tersebut hidup di negara-negara berkembang (di benua Asia bagian selatan dan Afrika Sub-Sahara).

Kemiskinan merupakan masalah yang dihadapi oleh semua negara di dunia, terutama di negara sedang berkembang. Karena pada negara yang sedang berkembang, anggaran yang digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah masih terbatas, disamping itu juga masalah kualitas sumber daya manusia yang masih rendah akibat belum terjangkaunya pelayanan pendidikan dan kesehatan yang layak.

Menurut Blakely, pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses dimana Pemerintah dan masyarakatnya mengelola sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara Pemerintah dengan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi (pertumbuhan ekonomi) dalam wilayah tersebut (Kuncoro, 2004 : 83), oleh sebab itu maka pembangunan ekonomi pada suatu daerah sangat diperlukan. Tolak ukur keberhasilan pembangunan dapat dilihat dari pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi, dan semakin kecilnya kesenjangan pendapatan antar penduduk, antar daerah dan antar sektor. Tujuan utama dari usaha-usaha pembangunan ekonomi selain menciptakan pertumbuhan yang setinggi-tingginya, harus pula menghapus atau mengurangi tingkat kemiskinan, kesenjangan pendapatan, dan tingkat pengangguran (Todaro, 2000 : 76). Masalah-masalah tersebut merupakan prioritas utama dalam pembangunan daerah yang berasaskan pada terwujudnya pembangunan nasional. Pada dasarnya pembangunan nasional bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dalam arti yang seluas-luasnya. Akan tetapi untuk

mewujudkan tujuan dari pembangunan nasional tersebut akan menghadapi banyak tantangan dan hambatan baik yang berasal dari dalam negeri maupun luar negeri. Faktor-faktor penghambat yang berasal dari dalam negeri terutama masalah kependudukan antara lain; perkembangan penduduk yang semakin besar, pengangguran, dan terutama masalah kemiskinan (Sukirno, 2006 : 97).

Peranan pemerintah dalam pembangunan ekonomi salah satunya adalah melalui overhead sosial dan ekonomi, yaitu penyediaan pelayanan kebutuhan dasar oleh pemerintah seperti pendidikan, kesehatan, transportasi, telekomunikasi, dan sebagainya. (M.L. Jhingan, 2004 : 431).

Salah satu indikator yang dapat dilihat dari keberhasilan pembangunan ekonomi tersebut adalah dengan melihat banyaknya jumlah penduduk miskinnya.

Pembangunan ekonomi di Indonesia belum begitu berhasil, hal ini terlihat dari masih tingginya jumlah penduduk miskin yang ada di Indonesia. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Tabel 1, dibawah ini :

Tabel 1. Jumlah Penduduk Miskin Negara berkembang di Asia

Negara	Jumlah Penduduk Miskin Rata-Rata(%)	Tahun
	2008	
Laos	23,4	2007
Filipina	36,8	006
India	80,4	2004
Indonesia	16,58	2007
Malaysia	15,5	2003
Mesir	16,57	2005

Sumber: en.wikipedia.org

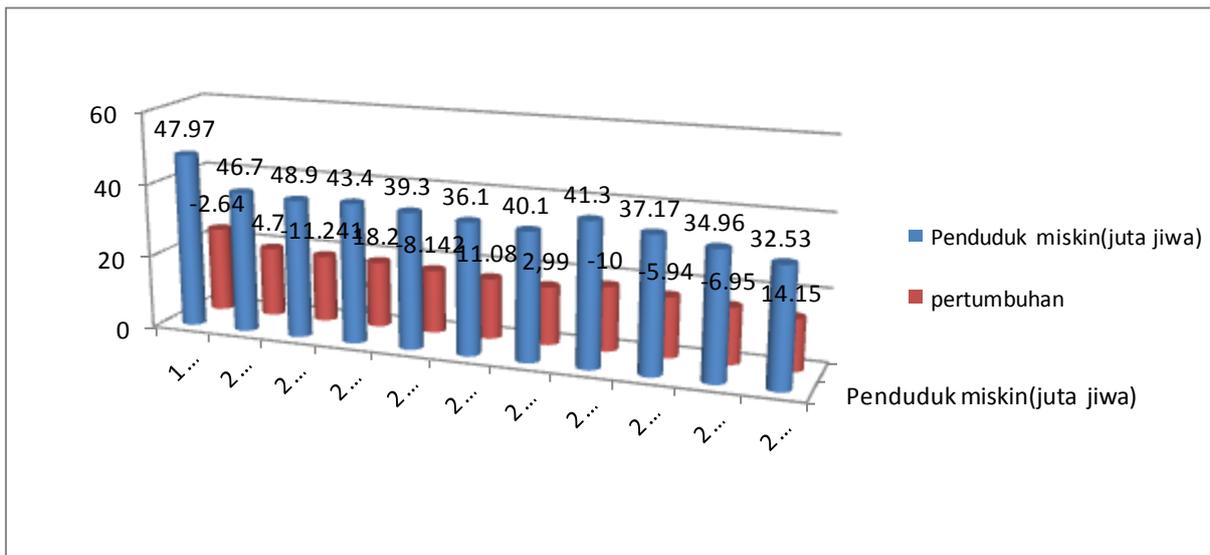
Berdasarkan data pada Tabel 1, Indonesia menempati posisi terbanyak keempat setelah Negara India dalam jumlah penduduk miskin sebanyak 15,58%.

Seyogyanya pembangunan ekonomi di Indonesia dapat lebih baik dibanding

negara lainnya terutama dinegara berkembang, karena Indonesia ditunjang oleh Sumber Daya Alam yang berlimpah. Secara tidak langsung tersebut dapat menunjang pembangunan ekonomi diIndonesia.

Perkembangan penduduk miskin diIndonesia dalam sembilan tahun terakhir. Terlihat pada tahun 2009 terjadi penurunan tingkat penduduk miskin namun sempat mengalami kenaikan selanjutnya pada periode 2006-2009 cenderung menurun kembali. Jumlah penduduk miskin tahun 1999 berjumlah 47,97 juta jiwa menurun kembali. Jumlah penduduk miskin pada tahun 1999 berjumlah 47,97 juta jiwa, angka ini menurun hingga tahun 2000 menjadi sebesar 46,7 juta jiwa. Secara absolute jumlah penurunan penduduk miskin pada periode 2001-2004 sebesar 12,8 juta jiwa tahun 2006 meningkat dan kembali turun hingga tahun 2009. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Diagram 1.1, dibawah ini :

Diagram 1.1 Jumlah Penduduk Miskin diIndonesia Tahun 1999–2009(Dalam Juta Jiwa).



Sumber: Badan Pusat Statistik

Melihat data pada Diagram 1.1. tentunya pengentasan masalah kemiskinan ini harus lebih ditingkatkan lagi oleh Pemerintah Indonesia, Cara untuk mengatasi masalah kemiskinan tersebut adalah dengan melakukan pembangunan ekonomi, salah satu poin didalamnya adalah melalui pembangunan sumber daya manusia.

Menurut Schultz, ada lima cara pembangunan sumber daya manusia, antara lain :

1) Fasilitas dan pelayanan kesehatan, pada umumnya diartikan mencakup semua pengeluaran yang mempengaruhi harapan hidup, kekuatan dan stamina, tenaga dan vitalitas rakyat; 2) latihan jabatan, termasuk magang model lama yang diorganisasikan oleh perusahaan; 3) pendidikan yang diorganisasikan pada tingkat dasar, menengah, dan tinggi; 4) program studi bagi orang dewasa yang tidak diorganisasikan oleh perusahaan, termasuk program ekstension khususnya pada pertanian; 5) Migrasi perorangan dan keluarga untuk menyesuaikan diri dengan kesempatan kerja yang selalu berubah. (M.L. Jhingan, 2004 : 414).

Tabel 1.2. Jumlah penduduk miskin Indonesia desa dan kota tahun 1999-2009

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (juta)			Persentase Penduduk Miskin			Pertumbuhan
	kota	desa	Kota+Desa	kota	Desa	Kota+Desa	
1999	15,64	32,33	47,97	19,41	26,03	23,43	-
2000	12,30	26,40	38,70	14,60	22,38	19,14	-18,309 %
2001	8,60	29,30	37,90	9,76	24,84	18,41	-3,814 %
2002	13,30	15,10	38,40	14,46	21,10	18,20	-1,140 %
2003	12,20	15,10	37,30	13,57	20,23	17,42	-4,285 %
2004	11,40	24,80	36,0	12,13	20,11	16,66	-4,362 %
2005	12,40	22,70	35,10	11,68	19,98	15,97	-4,141 %
2006	14,49	24,81	39,30	13,47	21,81	17,75	11,145 %
2007	13,56	23,61	37,17	12,52	20,37	16,58	-6,591 %

2008	12,77	22,19	34,96	11,65	18,93	15,42	-7,445 %
2009	11,91	20,62	32,53	10,72	17,35	14,15	-8,236 %

Sumber: Badan Pusat Statistik Lampung 2010

Jika dilihat antara jumlah penduduk miskin di pedesaan dan di perkotaan, ternyata, jumlah penduduk miskin di pedesaan lebih banyak daripada jumlah penduduk miskin di perkotaan. Hal ini dikarenakan lebih dari 60 persen jumlah penduduk Indonesia tinggal di daerah pedesaan yang sebagian besar bekerja di sektor pertanian.

Indeks Pembangunan Manusia dalam sembilan tahun terakhir dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 1.3. Indeks Pembangunan Manusia di Negara Indonesia Tahun 1999-2009.

Tahun	Indeks Pembangunan Manusia	Pertumbuhan
1999	64.30	-
2000	67.53	5.023%
2001	64.60	-8,677%
2002	65.80	1,857%
2003	66.00	0,303%
2004	68.70	4,090%
2005	69.60	1,310%
2006	69.70	0,143%
2007	70.59	1,27%
2008	71.17	0,821%
2009	71,20	0,042%

Sumber: Badan Pusat Statistik Nasional

Berdasarkan data pada Tabel 1.3. dapat dilihat perkembangan Indeks Pembangunan Manusia dalam sembilan tahun terakhir. Terlihat bahwa Indeks Pembangunan Manusia selalu meningkat dari tahun 1999-2009. pertumbuhan

tertinggi terjadi pada tahun 2000 sebesar 5.023% dan pertumbuhan terendah terjadi pada tahun 2001 yaitu sebesar -8,677%.

Dalam upaya untuk meningkatkan pembangunan ekonomi, pemerintah telah meningkatkan pembangunan sumber daya manusianya. Hal ini terwujud nyata dalam bentuk alokasi pengeluaran pemerintah pada sektor pendidikan dan kesehatan. Sesuai dengan teori pertumbuhan baru, yang sangat menekankan pentingnya peranan pemerintah terutama dalam meningkatkan pembangunan modal manusia (human capital) dan mendorong penelitian dan pengembangan untuk meningkatkan produktivitas, dimana pertumbuhan produktivitas tersebut pada gilirannya merupakan motor penggerak pertumbuhan (engine of growth).

Pada dasarnya pembangunan sumber daya manusia merupakan komposisi dari, pengeluaran pembangunan sektor pendidikan, kebudayaan dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa; sektor kesehatan, kesejahteraan, peranaan wanita, anak, dan remaja; sektor tenaga kerja; dan sektor ilmu pengetahuan dan teknologi.

Dalam penelitian ini hanya dibatasi pada variabel pengeluaran pemerintah sektor pendidikan dan kesehatan. Karena beberapa tahun terakhir ini pemerintah telah mengeluarkan banyak kebijakan yang berhubungan dengan pengentasan kemiskinan melalui sekolah dan kesehatan gratis bagi penduduk miskin. Tentunya untuk merealisasikan kebijakan tersebut pemerintah telah mengalokasikan pendanaan dalam anggaran belanjanya yang mengharuskan agar mengalokasikan 20% untuk sektor pendidikan dan 10% untuk sektor kesehatan dari total APBN maupun APBD sesuai dengan UU No. 20 tahun 2003 Pasal 49 tentang pendidikan

dan UU No 36 tahun 2009 Pasal 171 tentang kesehatan. Hal ini dirasa perlu karena mengingat sampai saat ini masih banyak sekali penduduk di Indonesia yang hidup dibawah garis kemiskinan, sehingga sulit untuk mendapatkan akses pendidikan dan kesehatan yang baik. Adapun pos-pos pengeluaran pemerintah dalam APBN sebagai berikut : 1) sektor pertanian, kehutanan, kelautan dan perikanan, 2)sektor pengairan, 3) sektor tenaga kerja, 4)sektor perdagangan,pengembangan usaha nasional, keuangan dan koperasi,5)sector industry, 6) sektor transportasi, meteorology dan geofisika, 7) sektor pertambangan dan energy, 8) sektor pariwisata, pos dan informatika, 9)sektor pembangun daerah, 10) sektor sumber daya alam dan lingkungan hidup, tata ruang, 11) sector pembangunan daerah, 12) sektor pendidikan, 13) sektor kesehatan, 14) sektor agama, 15) sektor perumahan dan pemukiman, 16)sector ilmu pengetahuan dan teknologi, 17) sector hokum, 18)sector aparaturnegara dan pengawasan, 19)sector politik dalam negeri, hubungan luar negeri, informasi, dan komunikasi, 20) sector pertahanan dan keamanan. Data tentang realisasi pengeluaran Pemerintah Daerah Negara indonesia pada sektor pendidikan dan kesehatan dapat dilihat pada Tabel 1.4, berikut :

Tabel 1. 4. Realisasi Pengeluaran Pemerintah Indonesia Pada Sektor Pendidikan dan Kesehatan, Tahun 1999-2009. (Dalam Miliar Rupiah).

Tahun	Sektor Pendidikan	Sektor Kesehatan
1999	4.464.8	432.3
2000	5.766.2	546.3
2001	7.425.1	622.2
2002	12.699.1	721.4
2003	16.377.7	802.6
2004	20.290.0	972.3
2005	25.987.3	1.238.1
2006	32.687.0	1.835.1
2007	44.067.1	2.316.0
2008	51.582.4	2.809.9
2009	59.098.3	3.073.5

Sumber : *www.djpk.depkeu.go.id*

Pengeluaran sektor pendidikan terdiri dari beberapa komponen antara lain : subsektor pendidikan, subsektor pendidikan luar sekolah, subsektor kebudayaan, subsektor pemuda dan olahraga. Pengeluaran pemerintah sektor kesehatan terdiri dari : subsektor kesejahteraan sosial, dan subsektor kesehatan. Salah satu kemungkinan masih tingginya tingkat penduduk miskin di Indonesia disebabkan oleh rendahnya akses penduduk miskin untuk memperoleh pendidikan dan kesehatan, maka dari itu diperlukan pengeluaran pemerintah pada sektor pendidikan dan kesehatan. Sehubungan dengan hal tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ **Analisis Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan Dan Kesehatan Dalam APBN Terhadap Kemiskinan Di Indonesia** ”.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang, maka permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini antara lain :

1. Seberapa besar pengaruh pengeluaran pemerintah Indonesia pada sektor pendidikan terhadap keberadaan penduduk miskin.
2. Seberapa besar pengaruh pengeluaran pemerintah Indonesia pada sektor kesehatan terhadap keberadaan penduduk miskin.
3. Seberapa besar pengaruh pengeluaran pemerintah sektor pendidikan dan kesehatan terhadap keberadaan penduduk miskin.

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan, maka tujuan dari penelitian ini antara lain :

1. Untuk mengetahui pengaruh pengeluaran pemerintah Indonesia pada sektor pendidikan terhadap keberadaan penduduk miskin.
2. Untuk mengetahui pengaruh pengeluaran pemerintah Indonesia pada sektor kesehatan terhadap keberadaan penduduk miskin.
3. Untuk mengetahui pengaruh pengeluaran pemerintah Indonesia pada sector pendidikan dan kesehatan terhadap keberadaan penduduk miskin.

D. Kerangka Pemikiran

Tujuan dari pembangunan nasional salah satunya adalah pembangunan ekonomi.

Peran pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi terus diusahakan untuk lebih ditingkatkan agar tercipta masyarakat sejahtera dalam arti yang seluas-luasnya.

Dalam rangka pelaksanaan pembangunan perlu ditingkatkan kemampuan mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional yang merupakan penjabaran kuantitatif dari tujuan dan sasaran Pemerintah serta tugas pokok dan unit kerja, sehingga anggaran daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan

dari seluruh proses perencanaan pembangunan daerah. Anggaran juga merupakan cermin finansial ekonomi masyarakat serta pilihan masyarakat.

Untuk dapat melaksanakan kewajibannya pemerintah perlu melakukan dua hal, yaitu : 1). pengumpulan sumber daya dari masyarakat secara efisien yang terkumpul dalam komponen pendapatan. 2). pengalokasian dari penggunaan sumber daya secara responsif, efektif, dan efisien kedalam anggaran yang direfleksikan dalam komponen belanja.

Sebagai konsekuensi pelaksanaan kewajibannya, pemerintah perlu dana yang memadai, yang dianggarkan melalui APBN/APBD, dan pada saatnya harus dikeluarkan melalui Kas Negara/Kas Daerah. Pada pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah harus memiliki sumber-sumber keuangan yang memadai untuk membiyai penyelenggaraan otonominya. Kapasitas keuangan pemerintah daerah akan menentukan kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahannya (Suwandi, 2000 : 102), sehingga pembangunan ekonomi dapat tercapai yang tercermin dalam kesejahteraan masyarakat.

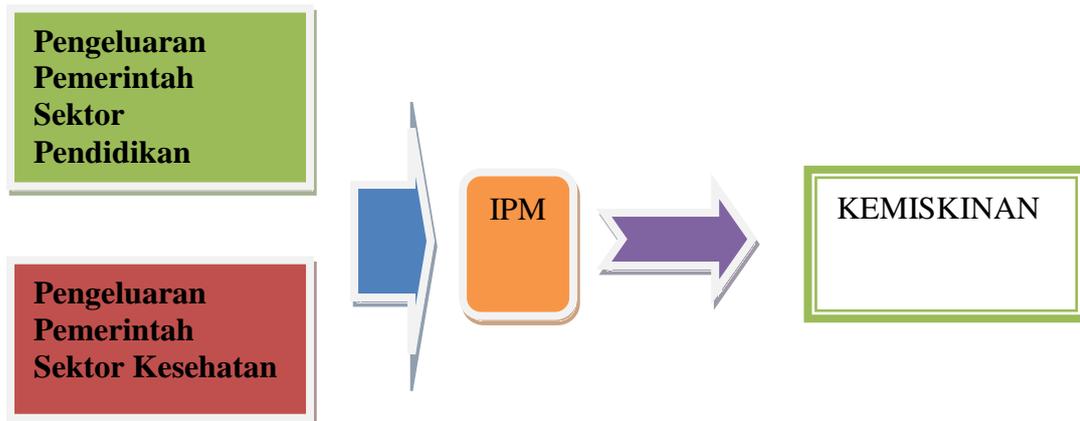
Dalam teorinya, Rostow dan Musgrave menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan tahap-tahap awal, tahap menengah, dan tahap lanjut. Pada tahap awal perkembangan ekonomi, prosentase investasi pemerintah terhadap total investasi besar, sebab pada tahap ini pemerintah harus menyediakan prasarana transportasi, dan sebagainya. Pada tahap menengah pembangunan ekonomi, investasi pemerintah tetap diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi agar dapat tinggal landas, namun pada tahap ini peranan investasi swasta sudah semakin membesar, (Mangkoesoebroto, 1997 : 169).

Pada tingkat ekonomi lebih lanjut, Rostow mengatakan bahwa pembangunan ekonomi aktivitas pemerintah beralih dari penyediaan prasarana ke pengeluaran-pengeluaran untuk aktivitas sosial, seperti halnya program kesejahteraan hari tua, program pelayanan kesehatan masyarakat, dan sebagainya. Dari teori Rostow dan Musgrave tersebut dapat disimpulkan bahwa pengeluaran pemerintah sangat diperlukan dalam rangka pembangunan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, (Mangkoesebroto, 1997 : 170).

Melalui sisi pengeluaran pemerintah, penurunan kemiskinan dan redistribusi pendapatan dapat dilakukan dengan tiga instrumen alokasi anggaran pemerintah, yaitu (1) subsidi langsung atau subsidi individu yang ditargetkan pada rumah tangga berpendapatan rendah, (2) subsidi harga, subsidi komoditi yang digunakan oleh rumah tangga terutama untuk kebutuhan pokok, dan (3) pengeluaran langsung pemerintah terhadap pelayanan publik dan infrastruktur terutama pada sektor kesejahteraan, kesehatan dan pendidikan, yang diutamakan untuk rumah tangga berpendapatan rendah. (Rasidin K. Sitepu dan Bonar M. Sinaga, 2005).

Pada konsepnya pengeluaran pemerintah sektor pendidikan dan kesehatan akan mampu meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Peningkatan tersebut ditunjukkan oleh Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Sumber daya manusia yang berkualitas akan mendorong pembangunan ekonomi kearah yang lebih maju, sehingga pada akhirnya dampak dari pembangunan ekonomi yang maju tersebut akan dapat menurunkan jumlah kemiskinan.

Berdasarkan uraian tersebut maka dapat digambarkan kerangka pikir sebagai berikut:



E. Hipotesis Penelitian

Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah dibuat, maka hipotesis dalam penelitian ini antara lain :

1. Diduga pengeluaran pemerintah Indonesia pada sektor pendidikan (X_1) berpengaruh positif dalam menurunkan kemiskinan di Indonesia.
2. Diduga pengeluaran pemerintah Indonesia pada sektor kesehatan (X_2) berpengaruh positif dalam menurunkan kemiskinan di Indonesia.
3. Diduga pengeluaran pemerintah Indonesia pada sektor Pendidikan(X_1) dan kesehatan (X_2) berpengaruh positif dalam menurunkan kemiskinan di Indonesia.