

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam rencana Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004–2009 sebagaimana yang tertuang pada RAPBN tahun 2009, telah ditetapkan 3 (tiga) agenda pembangunan nasional, yang merupakan arah kebijakan pembangunan jangka menengah, yaitu: (1) menciptakan Indonesia yang aman dan damai; (2) menciptakan Indonesia yang adil dan demokratis; serta (3) meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sebagai tahun terakhir pelaksanaan RPJMN 2004–2009, tema yang ditetapkan pemerintah adalah “*Peningkatan Kesejahteraan Rakyat Dan Pengurangan Kemiskinan*”. Artinya sampai saat ini, kemiskinan masih menjadi isu penting bagi pemerintah dalam melaksanakan program pembangunan. Tahun ini, pemerintah telah menetapkan sasaran angka kemiskinan mencapai kisaran 12% hingga 14%. Namun, menurut Ekonom *Institute for Development Economic and Finance (Indef)* **Iman Sugema**, target pengurangan jumlah orang miskin dan pengangguran 2009 sulit tercapai. Krisis ekonomi global membuat upaya pengurangan jumlah orang miskin di Indonesia tertahan. Jumlah orang miskin pada tahun 2009 diperkirakan meningkat ke angka 33,714 juta orang, lebih tinggi dari target yang diinginkan pemerintah pada level 32,38 juta orang. Hal yang sama juga diungkapkan Ekonom *Indonesia Economic Intelligence (IEI)* **Sunarsip**, target pertumbuhan ekonomi lima persen pada tahun

2010, tidak cukup untuk menyerap seluruh tenaga kerja yang memasuki usia kerja, sehingga pengangguran dan kemiskinan masih akan tinggi.

Kemiskinan merupakan masalah sosial laten yang senantiasa hadir di tengah-tengah masyarakat. Tidak hanya di Indonesia, beberapa negara di dunia juga menghadapi masalah kemiskinan, khususnya negara-negara dunia ketiga (Todaro, 2004:61). Pada dasarnya konsep kemiskinan dikaitkan dengan perkiraan tingkat pendapatan dan kebutuhan, Bank Dunia mengukur kemiskinan dengan paritas kekuatan pembelian, yaitu pendapatan di bawah 2 dollar AS/hari. Namun ukuran kemiskinan yang dianut oleh banyak negara, termasuk Indonesia, dengan standar Bank Dunia, secara empiris ternyata tidak bisa menjelaskan fenomena kemiskinan, terutama membandingkan kemiskinan dengan kesejahteraan (Diah Aryati, 2006). UNDP (*United Nation Development Programme*) akhirnya mengganti ukuran kemiskinan pendapatan Bank Dunia dengan ukuran kemiskinan manusia (*Human Poverty Index*) dengan indikator Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*). HDI mengukur tingkat kemiskinan berdasarkan tiga tujuan akhir pembangunan, yaitu; masa hidup (*longevity*) yang diukur dengan usia harapan hidup, pendidikan (*knowledge*) yang diukur dengan kemampuan baca tulis orang dewasa secara tertimbang dan rata-rata tahun bersekolah, serta standar ketetapan ekonomi (*standar of living*) yang diukur dengan pendapatan riil perkapita disesuaikan dengan daya beli paritas (*purchasing power parity*) (Todaro, 2004:68).

Menurut BKKBN (Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional) kriteria keluarga miskin adalah keluarga yang tidak dapat memenuhi salah satu atau lebih dari enam indikator penentu kemiskinan dengan alasan ekonomi. Enam indikator penentu kemiskinan tersebut, adalah:

1. Pada umumnya seluruh anggota keluarga makan 2 kali sehari atau lebih,
2. Anggota keluarga memiliki pakaian berbeda untuk di rumah, bekerja/sekolah, dan bepergian
3. Bagian lantai yang terluas bukan dari tanah,
4. Paling kurang seminggu sekali keluarga makan daging/ikan/telur
5. Setahun terakhir seluruh anggota keluarga memperoleh paling kurang 1 stel pakaian baru
6. Luas lantai rumah paling kurang 8 m^2 untuk tiap penghuni

Kasus kemiskinan merupakan isu sentral di Tanah Air, terutama setelah Indonesia dilanda krisis multidimensional yang memuncak pada periode 1997-1999. Meskipun selama ini telah terjadi perbaikan dalam masalah kemiskinan, pemerintah menyadari bahwa isu kemiskinan tersebut tetap menjadi tantangan sekaligus sasaran penting bagi arah pelaksanaan kebijakan dan program pembangunan di tahun 2009. Berbagai upaya telah dilakukan untuk menurunkan jumlah penduduk miskin dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi secara bertahap, tetapi jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan masih relatif besar.

Setelah kurun waktu 1976-1996 tingkat kemiskinan menurun secara drastis dari 40,1% menjadi 11,3%, jumlah orang miskin meningkat kembali

dengan sangat tinggi, terutama selama krisis ekonomi. Studi yang dilakukan BPS, UNDP dan UNSFIR menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin pada periode 1996-1998, meningkat dengan tajam dari 22,5 juta jiwa (11,3%) menjadi 49,5 juta jiwa (24,2%) atau bertambah sebanyak 27,0 juta jiwa (BPS, 1999). Sementara itu, *International Labour Organization* (ILO) memperkirakan jumlah orang miskin di Indonesia pada akhir tahun 1999 mencapai 129,6 juta atau sekitar 66,3% dari seluruh jumlah penduduk (BPS, 1999). Data dari BPS (1999) juga memperlihatkan bahwa selama periode 1996-1998, telah terjadi peningkatan jumlah penduduk miskin secara hampir sama di wilayah pedesaan dan perkotaan, yaitu menjadi sebesar 62,72% untuk wilayah pedesaan dan 61,1% untuk wilayah perkotaan. Secara agregat, presentase peningkatan penduduk miskin terhadap total populasi memang lebih besar di wilayah pedesaan (7,78%) dibandingkan dengan di perkotaan (4,72%). Akan tetapi, selama tahun 1998-1999 secara absolut jumlah orang miskin meningkat sekitar 140% atau 10,4 juta jiwa di wilayah perkotaan, sedangkan di pedesaan sekitar 105% atau 16,6 juta jiwa. Data di atas mengindikasikan bahwa krisis yang telah menyebabkan angka kemiskinan meningkat baik di perkotaan maupun pedesaan

Tabel 1.1
Persentase Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia
Menurut Daerah tahun 1996-2008

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (juta jiwa)			Persentase Penduduk Miskin		
	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
1990	9.4	17.8	27.2	16.8	14.3	15.1
1993	8.7	17.2	25.9	13.4	13.8	13.7
1996	9.42	24.59	34.01	13.39	19.78	17.47
1998	17.6	31.9	49.5	21.92	25.72	24.23
1999	15.64	32.33	47.97	19.41	26.03	23.43
2000	12.3	26.4	38.7	14.6	22.38	19.14
2001	8.6	29.3	37.9	9.76	24.82	18.41
2002	13.3	25.1	38.4	14.46	21.1	18.2
2003	12.2	25.1	37.3	13.57	20.23	17.42
2004	11.4	24.8	36.1	12.13	20.11	16.66
2005	12.4	22.7	35.1	11.37	19.51	15.97
2006	14.49	24.81	39.30	13.47	21.81	17.75
2007	13.56	23.61	37.17	12.52	20.37	16.58
2008	12.77	22.19	34.96	11.65	18.93	15.42

Sumber : Statistik Indonesia, BPS

Pada periode 1999-2002 terjadi penurunan jumlah penduduk miskin sebesar 9,57 juta, yaitu dari 47,97 juta pada tahun 1999 menjadi 38,40 juta pada tahun 2002. Secara relatif juga terjadi penurunan persentase penduduk miskin dari 23,43% pada tahun 1999 menjadi 18,20% pada tahun 2002. Penurunan jumlah penduduk miskin juga terjadi pada periode 2002-2005 sebesar 3,3 juta, yaitu dari 38,40 juta pada tahun 2002 menjadi 35,10 juta pada tahun 2005. Persentase penduduk miskin turun dari 18,20% pada tahun 2002 menjadi 15,97% pada tahun 2005. Tahun 2006, jumlah penduduk miskin kembali meningkat sebesar 17,75%, sedangkan pada tahun 2007, angka pengangguran terbuka dan jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan memang mengalami penurunan. Namun, jumlahnya masih relatif besar. Data per Maret 2008 menunjukkan bahwa jumlah

penduduk miskin sekitar 34,96 juta orang (15,42%). **Rizal Ramli** mengatakan, masalah kemiskinan di Indonesia adalah kemiskinan struktural. Kemiskinan struktural itu terjadi karena kebijakan pemerintah tidak memihak kepada rakyat (Harian Kompas, 15 Agustus 2008). Menurutnya, anggaran antikesiskinan pemerintah dalam 3 tahun terakhir memang naik 2,8 kali, namun jumlah rakyat miskin masih tetap tinggi.

Menurut **Andre Bayo Ala** (1981) yang dikutip dari **Arsyad Lincolyn**, kemiskinan itu bersifat multidimensi. Artinya kemiskinan meliputi banyak aspek seperti organisasi sosial politik, jaringan sosial, sumber-sumber keuangan dan informasi. Sehingga, masalah kemiskinan yang belum dapat teratasi akan menimbulkan dampak negatif yang mempengaruhi ketahanan ekonomi dan sosial, seperti rendahnya daya beli masyarakat, meningkatnya tingkat kriminalitas yang mempengaruhi ketahanan sosial masyarakat dan mengganggu stabilitas keamanan nasional, laju urbanisasi yang tinggi, serta ketimpangan pendapatan, dan terutama menjadi faktor penghambat pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, masalah kemiskinan menjadi penting untuk segera ditangani, terutama bagi negara sedang berkembang.

Kemampuan untuk mengatasi kemiskinan merupakan ukuran kinerja ekonomi pemerintah dan salah satu indikator keberhasilan program pemerintah. Setelah krisis yang terjadi di tahun 1998, prioritas utama kinerja ekonomi pemerintah adalah mempercepat laju pertumbuhan ekonomi yang sempat menurun sebesar -13% akibat krisis ekonomi yang melanda kawasan Asia. Meskipun di tahun-tahun berikutnya pertumbuhan ekonomi menunjukkan kinerja

positif, namun pertumbuhan ekonomi tidak serta mengurangi tingkat kemiskinan. Kondisi pertumbuhan ekonomi yang meningkat mengisyaratkan bahwa pertumbuhan ekonomi sepertinya tidak berpengaruh pada pengurangan kemiskinan.

Pemerintah sebenarnya telah cukup banyak melaksanakan kebijakan ekonomi yang dimaksudkan untuk mengentaskan masyarakat dari kemiskinan, mulai dari jaring pengaman sosial pada puncak krisis ekonomi, program padat karya, subsidi harga pangan dengan bantuan langsung berupa beras untuk keluarga miskin, program askeskin dan terakhir yang sangat kontroversial adalah program bantuan langsung tunai (BLT) sebagai kompensasi bagi keluarga miskin karena kenaikan harga bahan bakar minyak tahun 2005 lalu. Tahun 2008 Pemerintah melaksanakan upaya-upaya lain seperti Program Pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil melalui Kredit Usaha Rakyat (KUR) dan lainnya. Dalam konteks yang lebih luas, strategi pengentasan kemiskinan dapat ditempuh melalui peningkatan alokasi anggaran untuk sektor pendidikan dan kesehatan (Arifin, 2006).

Pengeluaran publik untuk pendidikan dan kesehatan, serta sektor perumahan dan kesejahteraan dapat meningkatkan kinerja ekonomi, menurunkan tingkat kemiskinan, dan memperbaiki pemerataan pendapatan. Akan tetapi, pengeluaran publik untuk pendidikan dan kesehatan adalah yang paling kecil pengaruhnya. Hal ini dikarenakan pendidikan dan kesehatan hanya dapat dirasakan pengaruhnya pada jangka panjang. Pendidikan dan kesehatan yang lebih baik akan meningkatkan kualitas sumberdaya manusia, yang pada akhirnya di

masa mendatang akan meningkatkan taraf hidup masyarakat, melepaskannya dari kemiskinan (Arifin, 2006). Hal ini mengindikasikan bahwa dalam jangka panjang untuk mengurangi kemiskinan dan lebih pemeratakan distribusi pendapatan, prioritas harus diberikan pada pengeluaran publik untuk pendidikan dan kesehatan. Berikut perkembangan pengeluaran publik untuk pendidikan dan kesehatan:

Tabel 1.2
Pengeluaran Publik untuk Pendidikan dan Kesehatan
Tahun 1991-2003

Tahun	Anggaran Pemerintah (ribu rupiah)		Persentase Anggaran Pemerintah	
	Pendidikan	Kesehatan	Pendidikan	Kesehatan
1991	121693.2	71765.6		
1992	143996.1	91530.7	18.32	27.54
1993	168383.1	115551.7	16.81	26.24
1994	168204.7	114669.5	-0.1	-0.76
1995	249063.7	146270.7	48.07	27.55
1996	329922.7	177871.9	32.46	21.6
1997	269606.3	151885.9	-18.28	-14.60
1998	136234.8	111235.8	-49.46	-26.76
1999	451516.2	366533.5	231.42	229.51
2000	544334.4	707307.0	20.55	92.97
2001	1110397.4	770392.8	103.99	8.91
2002	2188899.6	1119317.9	97.12	45.29
2003	3132838.9	1716267.2	43.12	53.33
2004	3189230.2	1733429.9	1.8	1.0
2005	5389798.7	1681427.4	68.99	-2.99
2006	8947065.1	3026568.6	65.99	79.99
2007	11094361.2	4146399.1	24.0	37.0
2008	12536628.5	3980543.3	13.0	-0.04

Sumber: Statistik Keuangan Pemerintah, BPS (diolah)

Perkembangan pengeluaran publik pada sektor pendidikan dan kesehatan setiap tahunnya mengalami perubahan dan sangat berfluktuasi. Anggaran pendidikan dan kesehatan mengalami peningkatan yang sangat besar di tahun 1999, hal ini dikarenakan krisis yang terjadi pada tahun 1998 mengakibatkan

perekonomian nasional terganggu. Angka pengangguran dan jumlah penduduk miskin meningkat diatas 100%. Dalam mengatasi masalah kemiskinan yang meningkat, pemerintah kemudian meningkatkan anggarannya untuk sektor pendidikan dan kesehatan. Artinya bahwa salah satu upaya yang telah dilakukan pemerintah dalam rangka pengentasan tingkat kemiskinan di Indonesia adalah melalui kebijakan pengeluaran untuk pendidikan dan kesehatan.

Dilihat dari struktur ekonomi makro sektoral, perekonomian negara sedang berkembang terutama masih bergantung pada sektor pertanian. Hal ini terkait dengan salah satu ciri umum negara sedang berkembang yaitu kegiatan ekonomi yang tetap terpusat di sektor pertanian. Masalah yang terjadi di negara sedang berkembang adalah tingkat pendapatan yang rendah, produktivitas kegiatan ekonomi yang juga masih sangat rendah, dan pertumbuhan penduduk yang relatif tinggi. Oleh karena sektor pertanian sangat penting, ketiga masalah ini terutama dijumpai pada sektor pertanian. Di banyak negara, tiga masalah tersebut menyebabkan, kenaikan produksi pertanian berkembang pada tingkat yang hampir sama dengan tingkat pertumbuhan penduduk, bahkan adakalanya lebih rendah, dan pendapatan perkapita sektor pertanian tidak banyak mengalami perubahan atau menurun. Hal ini cenderung memperburuk masalah kemiskinan yang dihadapi negara sedang berkembang (Sukirno, 2007:17).

Menurut **Anugrah** (2006), sektor pertanian merupakan pusat kemiskinan di Indonesia, dikarenakan tiga faktor penyebab utama antara lain:

1. Tingkat produktivitas yang rendah disebabkan oleh jumlah pekerja disektor tersebut terlalu banyak, sedangkan tanah, kapital, dan teknologi terbatas serta tingkat pendidikan petani yang rata-ratanya sangat rendah.
2. Daya saing petani atau dasar tukar domestik (*term of trade*) komoditi pertanian terhadap output industri semakin lemah.
3. Tingkat diversifikasi usaha disektor pertanian masih sangat terbatas.

Tabel 1.3
PDB Sektor Pertanian, Jumlah Tenaga Kerja Pertanian, dan
Produktivitas Tenaga Kerja Sektor Pertanian
Tahun 1996-2008

Tahun	PDB Pertanian (miliar rp)	Tenaga Kerja Pertanian (ribu jiwa)	Produktivitas (juta Rp)
1996	212079.5	36205	5.85
1997	213424.1	34242	6.23
1998	214367.3	38141	5.62
1999	217411.1	39343	5.52
2000	220946.3	40546	5.44
2001	225685.7	39744	5.67
2002	231613.5	40634	5.69
2003	240387.3	42001	5.72
2004	247163.5	40591	6.08
2005	253881.7	40995	6.19
2006	247163.6	41372	5.97
2007	271586.9	41730	6.50
2008	143134.5	42054	3.40

Sumber : Statistik Indonesia dan Statistik Angkatan Kerja Indonesia, BPS

Dalam kurun sepuluh tahun terakhir terlihat bahwa produktivitas sektor pertanian tidak menunjukkan perkembangan yang cukup besar, padahal sebagian besar penduduk Indonesia masih sangat bergantung pada sektor ini. Bahkan tahun 2008, produktivitas sektor ini mengalami penurunan yang cukup besar menjadi Rp 3.40 juta hal ini mengakibatkan jumlah penduduk miskin terus bertambah, mengingat berdasarkan data BPS (2004) bahwa penyebaran penduduk miskin

berdasarkan lapangan pekerjaan pada 30 provinsi yang ada selama ini, menunjukkan bahwa penduduk yang bekerja di sektor pertanian lah yang menempati persentase cukup besar dibandingkan dengan sektor pekerjaan lainnya.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sektor pertanian berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan, sebagaimana menurut **David Dollar dan Aart Kray** (2002), yang mengisyaratkan faktor-faktor potensial untuk dapat meningkatkan pendapatan orang miskin adalah tingkat pencapaian pendidikan dasar, pengeluaran pemerintah untuk kesehatan dan pendidikan, serta produktivitas pekerja di sektor pertanian dan demokrasi. World Development Report (WDR) terbaru yang dikeluarkan Bank Dunia, menyatakan bahwa investasi pada sektor pertanian merupakan cara terbaik untuk mengentaskan kemiskinan di daerah pedesaan negara-negara berkembang. Pertumbuhan pertanian masih merupakan cara efektif untuk peningkatan pendapatan petani miskin di pedesaan. Bagi masyarakat termiskin di pedesaan, pertumbuhan sektor pertanian adalah sekitar empat kali lebih efektif dalam mengurangi kemiskinan dibandingkan pertumbuhan dari luar sektor pertanian. Pembangunan pertanian harus mampu menciptakan kesempatan kerja, dan mengentaskan kemiskinan, mengingat sampai saat ini sektor pertanian selain memberikan lapangan pekerjaan yang cukup besar juga memberikan kontribusi pada laju pertumbuhan perekonomian nasional. Tak hanya sektor pertanian, sektor industri pun turut berperan dalam upaya peningkatan kesejahteraan dan pengentasan kemiskinan, saat ini tidak sedikit penduduk Indonesia yang berkerja pada sektor industri. Oleh karenanya

produktivitas dari kedua sektor ekonomi ini akan sangat berpengaruh terhadap masalah kemiskinan yang terjadi di Indonesia.

Selain melalui peningkatan pengeluaran publik untuk pendidikan dan kesehatan, serta produktivitas pada sektor pertanian dan industri, salah satu penyebab kemiskinan yang lain adalah kurangnya modal serta keterampilan. Oleh karena itu, investasi sebagai salah satu sumber modal lain, diharapkan mampu membantu pemerintah untuk mengurangi tingkat kemiskinan. Investasi yang dilakukan pihak swasta dapat memperluas lapangan pekerjaan dan mampu menyerap tenaga kerja, sehingga pada akhirnya dapat mengurangi tingkat pengangguran dan kemiskinan. Namun, pada negara sedang berkembang termasuk Indonesia investasi yang dilakukan dari dalam negeri maupun investasi asing masih sangat rendah. Hal ini disebabkan ketidakpercayaan investor untuk menanamkan modalnya, karena investasi di Indonesia dirasa kurang menguntungkan serta stabilitas ekonomi dan politik kurang meyakinkan investor untuk menanamkan modalnya.

Sehubungan dengan hal tersebut, penulis tertarik untuk menganalisis lebih jauh tentang kemiskinan di Indonesia dilihat dari sisi pengeluaran pemerintah pada sektor pendidikan dan kesehatan, peran investasi swasta, serta produktivitas pada sektor pertanian dan industri terhadap tingkat kemiskinan. Selengkapnya judul penelitian yang akan penulis angkat adalah **“Analisis Pengaruh Pengeluaran Publik untuk Pendidikan dan Kesehatan, Investasi Swasta, serta Produktivitas pada Sektor Pertanian dan Industri terhadap Tingkat Kemiskinan Indonesia Periode 1990-2008”**

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian pada latar belakang masalah dan penjelasan di atas, maka penulis mengajukan beberapa rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh pengeluaran publik untuk pendidikan dan kesehatan terhadap tingkat kemiskinan Indonesia periode tahun 1990-2008?
2. Bagaimana pengaruh investasi swasta terhadap tingkat kemiskinan Indonesia periode tahun 1990-2008?
3. Bagaimana pengaruh produktivitas pada sektor pertanian terhadap tingkat kemiskinan Indonesia periode tahun 1990-2008?
4. Bagaimana pengaruh produktivitas pada sektor industri terhadap tingkat kemiskinan Indonesia periode tahun 1990-2008?
5. Bagaimana pengaruh pengeluaran publik untuk pendidikan dan kesehatan, investasi swasta, serta produktivitas pada sektor pertanian dan industri terhadap tingkat kemiskinan Indonesia periode tahun 1990-2008?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh pengeluaran publik untuk pendidikan dan kesehatan, terhadap tingkat kemiskinan Indonesia periode tahun 1990-2008

2. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh investasi swasta terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia periode tahun 1990-2008
3. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh produktivitas sektor pertanian terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia periode tahun 1990-2008
4. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh produktivitas sektor industri terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia periode tahun 1990-2008
5. Untuk mengetahui pengaruh pengeluaran publik untuk pendidikan dan kesehatan, investasi swasta, serta produktivitas pada sektor pertanian dan industri terhadap tingkat kemiskinan Indonesia periode tahun 1990-2008

1.4 Kegunaan Penelitian

1. Mengembangkan disiplin ilmu dengan khasanah ilmu ekonomi pembangunan
2. Memperkaya tulisan yang berhubungan dengan kemiskinan dan mendukung penelitian yang telah dilakukan sebelumnya
3. Memberikan informasi dan meningkatkan wawasan dalam bidang pendidikan dan pengajaran perekonomian Indonesia
4. Sebagai bahan pertimbangan pemerintah dalam mengambil kebijakan yang berhubungan dengan masalah kemiskinan di Indonesia.