

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

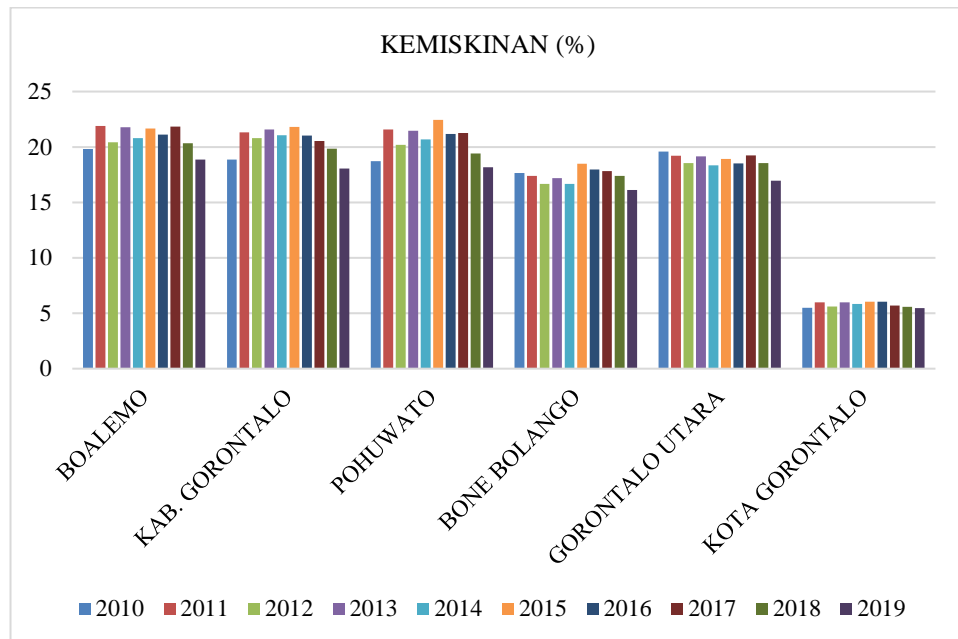
Salah satu tujuan pembangunan nasional di Indonesia adalah meningkatkan kinerja perekonomian agar mampu menciptakan lapangan pekerjaan dan menata kehidupan yang layak bagi seluruh rakyat yang pada akhirnya akan menciptakan kesejahteraan. Salah satu sarana pembangunan nasional adalah menurunkan jumlah penduduk miskin karena kemiskinan menimbulkan dampak negatif yang dapat berpengaruh terhadap pembangunan ekonomi. Kemiskinan juga merupakan salah satu indikator sosial yang paling penting dalam pembangunan ekonomi. Sehingga kemiskinan merupakan salah satu akar permasalahan dari masalah rendahnya pembangunan di Indonesia.

Kemiskinan merupakan kondisi ketidakmampuan seseorang untuk memenuhi kebutuhan standar hidup minimum (Kuncoro, 1997) ketidakmampuan ditandai dengan rendahnya kemampuan seseorang dalam memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, tempat berlindung, pendidikan, dan kesehatan. Rendahnya kemampuan seseorang akibat dari rendahnya pendapatan perkapita, sehingga sulitnya mendapatkan akses pendidikan, kesehatan dan ketidakmampuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Tingkat kemiskinan yang tinggi di suatu daerah di sebabkan banyak faktor di antaranya kurang akses masyarakat untuk mendapatkan kesehatan, pendidikan dan infrastruktur (Izzah, 2017). Masyarakat yang kesulitan mendapatkan akses tersebut menyebabkan banyak

masyarakat yang tidak mampu menyerap informasi dan teknologi yang terus berkembang.

Kemiskinan setidaknya dapat dilihat dari dua sisi, yaitu: pertama, kemiskinan absolut, dimana dengan pendekatan ini diidentifikasi jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan tertentu. Kemiskinan secara absolut ditentukan berdasarkan ketidakmampuan untuk mencukupi kebutuhan pokok minimum. Kedua, kemiskinan relative yaitu pangsa pendapatan nasional yang diterima oleh masing-masing golongan pendapatan. Kemiskinan relative ditentukan berdasarkan ketidakmampuan untuk mencapai standar kehidupan yang ditetapkan masyarakat setempat. Dengan masalah distribusi pendapatan (Kuncoro, 2010).

Di Provinsi Gorontalo sendiri kondisi tingkat kemiskinan masih menjadi penghambat dalam perkembangan ekonomi, ini menjadi tugas bagi pemerintah daerah dalam menangani permasalahan ini. Data mengenai presentase penduduk miskin di Provinsi Gorontalo tahun 2010-2019 dapat di lihat dalam gambar 1.1 berikut ini:



Sumber: (Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo)

**Gambar 1.1 Persentase Penduduk Miskin di Provinsi Gorontalo Tahun 2010-2019(%)**

Berdasarkan gambar 1.1 dapat dilihat bahwa tingkat kemiskinan Kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo dari tahun 2010-2019 mengalami ketidakstabilan atau berfluktuasi di tiap tahunnya. Kenaikan tertinggi terjadi di Kabupaten Pohuwato pada tahun 2015 sebesar 22,43% sedangkan terendah terjadi di Kota Gorontalo pada tahun 2017 sebesar 5,7%.

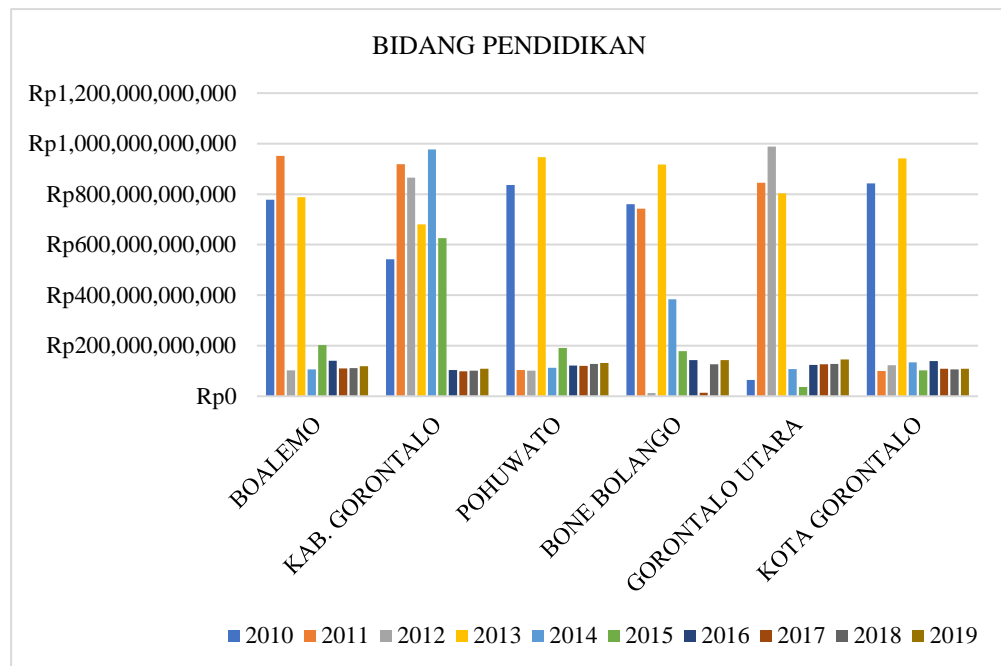
Pemerintah daerah tentunya tidak menginginkan penduduknya banyak yang hidup dibawah garis kemiskinan atau terkategori penduduk miskin di daerahnya. Untuk itu belanja pembangunan daerah seharusnya dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat agar kemiskinan dapat berkurang di daerah tersebut. Pemerintah daerah mengeluarkan belanja pembangunan diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara umum. Bila

kesejahteraan masyarakat meningkat, salah satu indikatornya adalah berkurangnya penduduk miskin di daerah tersebut.

Dalam menyelesaikan masalah pembangunan (kemiskinan, pengangguran dan distribusi pendapatan), kebijakan yang diambil oleh pemerintah tertuang pada anggaran yang dikeluarkan. Menurut Guritno (1993), pengeluaran pemerintah mencerminkan kebijakan pemerintah. Pemerintah yang menetapkan kebijakan tertentu memiliki konsekuensi biaya yang harus dikeluarkan. Biaya tersebut didanai dari anggaran pemerintah yang menjadi pengeluaran bagi pemerintah. Anggaran yang dialokasikan untuk suatu fungsi menunjukkan komitmen pemerintah terhadap permasalahan pada fungsi tersebut.

Menurut Saparini (2009) bahwa pemerintah harus memprioritaskan alokasi anggaran untuk program-program pengentasan kemiskinan dan pengangguran. Mengalokasikan anggaran yang bermanfaat bagi masyarakat miskin merupakan syarat utama untuk menekan angka kemiskinan.

Todaro dan Smith (2006) menyatakan pendidikan dan kesehatan merupakan tujuan pembangunan yang mendasar. Kesehatan merupakan inti dari kesejahteraan, dan pendidikan adalah hal pokok untuk menggapai kehidupan yang memuaskan dan berharga. Keduanya adalah hal yang fundamental untuk membentuk kemampuan manusia yang lebih luas. Peningkatan kesehatan dan pendidikan dapat membantu keluarga untuk keluar dari jebakan lingkaran setan kemiskinan. Data mengenai jumlah pengeluaran pemerintah untuk bidang pendidikan di Provinsi Gorontalo dalam kurun waktu tahun 2010-2019 dapat dilihat pada gambar berikut:



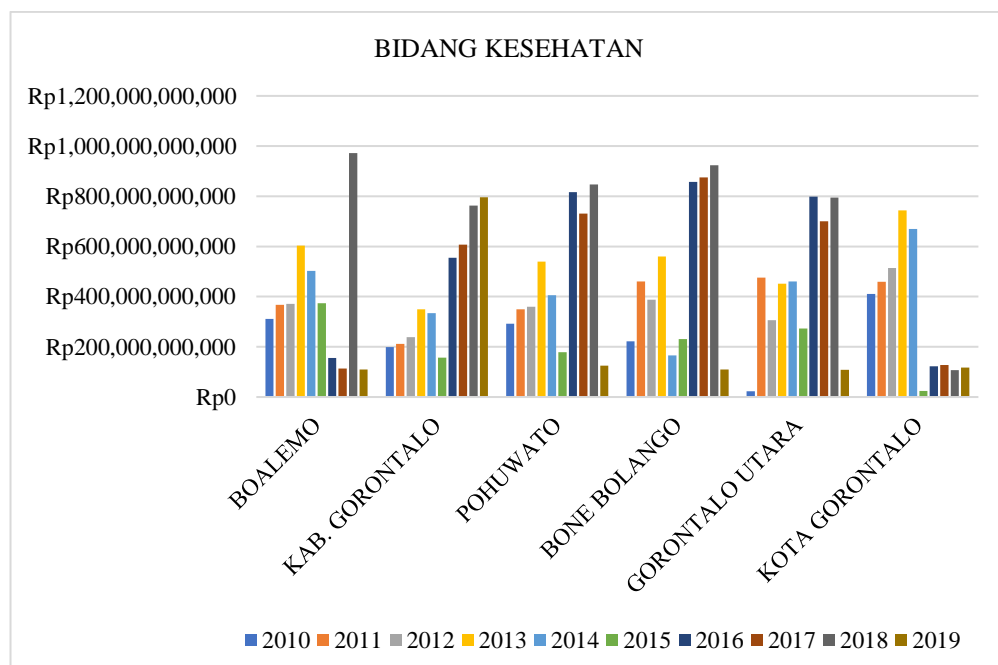
Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK)

**Gambar 1.2 Anggaran Pendidikan di Provinsi Gorontalo Tahun 2010-2019 (Miliar Rupiah)**

Diprovinsi Gorontalo perkembangan pengeluaran pemerintah di bidang pendidikan dari tahun 2010-2019 mengalami ketidakstabilan atau berfluktuasi di tiap tahunnya. Dapat dilihat pada gambar 1.2 pengeluaran terbesar di bidang pendidikan terjadi di Kabupaten Bone Bolango pada tahun 2012 sebesar Rp. 987.913.635.900 miliar.

Kesehatan adalah salah satu indikator untuk melihat kesejahteraan suatu masyarakat. Melalui pengeluaran pemerintah pada bidang kesehatan, diharapkan dapat memberikan kesempatan kepada seluruh rakyat di Indonesia untuk memperoleh pelayanan kesehatan. Beberapa program yang telah dilakukan oleh pemerintah untuk mempermudah masyarakat mengakses pelayanan kesehatan adalah program kesehatan gratis, asuransi kesehatan, dan penggunaan kartu

miskin (Misdawati dan Sari, 2013). Salah satu program kesehatan yang dijalankan pemerintah Provinsi Gorontalo adalah Kartu Indonesia Sehat (KIS) yang dimaksudkan untuk meningkatkan akses dan mutu pelayanan kesehatan terhadap seluruh masyarakat miskin agar tercapai derajat kesehatan masyarakat yang optimal secara efektif, efisien dan akuntabel. Data mengenai jumlah pengeluaran pemerintah untuk bidang kesehatan di Provinsi Gorontalo dalam kurun waktu tahun 2010-2019 dapat dilihat pada gambar berikut:



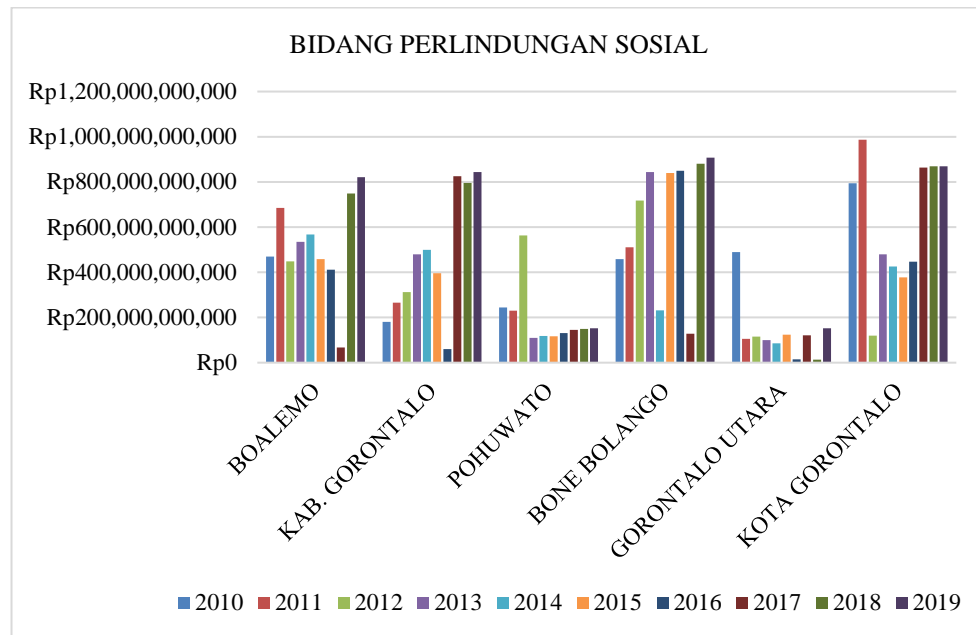
Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK)

**Gambar 1.3 Anggaran Kesehatan di Provinsi Gorontalo Tahun 2010-2019 (Miliar Rupiah)**

Diprovinci Gorontalo perkembangan pengeluaran pemerintah di bidang pendidikan dari tahun 2010-2019 mengalami ketidakstabilan atau berfluktuasi ditiap tahunnya. Dapat dilihat pada gambar 1.3 pengeluaran terbesar di bidang

kesehatan terjadi di Kabupaten Boalemo pada tahun 2018 sebesar Rp. 971.999.092.100 miliar.

Dalam kebijakan sosial, perlindungan sosial merupakan elemen penting dalam pengentasan kemiskinan dan pengurangan kesenjangan multidimensional (Edi Suharto, 2006). Perlindungan sosial merujuk kepada proses, kebijakan dan intervensi yang sebagian besar dikembangkan oleh pemerintah guna merespon resiko ekonomi, politik dan keamanan yang dihadapi oleh penduduk terutama penduduk miskin dan rentan. Salah satu program perlindungan sosial yang dijalankan pemerintah Provinsi Gorontalo yaitu Program Keluarga Harapan (PKH). Program ini melalui pemberian uang non tunai kepada Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) yang memiliki ibu hamil/nifas/menyusui, memiliki anak balita atau anak usia 5-7 tahun yang belum masuk pendidikan SD, dan memiliki anak usia SD, SMP atau anak usia 15-18 tahun yang belum menyelesaikan pendidikan dasar. Tujuan dari program kartu harapan (PKH) adalah untuk mengurangi angka dan memutus rantai kemiskinan, meningkatkan kualitas sumber daya manusia, serta mengubah perilaku yang kurang mendukung peningkatan kesejahteraan dari kelompok paling miskin. Data mengenai jumlah pengeluaran pemerintah untuk bidang perlindungan sosial di Provinsi Gorontalo dalam kurun waktu tahun 2010-2019 dapat dilihat pada gambar berikut:



Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJKP)

**Gambar 1.4 Anggaran Perlindungan Sosial  
di Provinsi Gorontalo Tahun 2010-2019 (Miliar Rupiah)**

Dapat dilihat pada gambar 1.4 pengeluaran terbesar di bidang perlindungan sosial terjadi di Kota Gorontalo pada tahun 2011 sebesar Rp. 986.793.572.600 miliar.

Pengeluaran pemerintah merupakan suatu jenis kebijakan yang dapat dilakukan pemerintah sebagai salah satu langkah untuk mensejahterahkan masyarakat dan menuju masyarakat yang bebas dari kemiskinan. Melihat permasalahan diatas, pemerintah telah melakukan berbagai upaya dalam menangani masalah kemiskinan yang masih saja berfluktuasi. Dengan mengarahkan kebijakan pemerintah melalui pengeluaran pemerintah daerah sebagai tolak ukur dalam upaya penanggulangan tingkat kemiskinan kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo. Oleh karena itu, penulis tertarik melakukan



penelitian mengenai *“Pengaruh Alokasi Pengeluaran Pemerintah Bidang Pendidikan, Kesehatan dan Perlindungan Sosial Terhadap Tingkat Kemiskinan di Provinsi Gorontalo”*.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka timbul pertanyaan yang nantinya dijadikan sebagai rumusan dari permasalahan sehingga akan terlihat jawaban dari permasalahan tersebut. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Seberapa besar pengaruh pengeluaran pemerintah bidang pendidikan terhadap tingkat kemiskinan di Provinsi Gorontalo tahun 2010-2019?
2. Seberapa besar pengaruh pengeluaran pemerintah bidang kesehatan terhadap tingkat kemiskinan di Provinsi Gorontalo tahun 2010-2019?
3. Seberapa besar pengaruh pengeluaran pemerintah bidang perlindungan sosial terhadap tingkat kemiskinan di Provinsi Gorontalo tahun 2010-2019?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penulis memiliki tujuan akhir yang hendak di capai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaruh pengeluaran pemerintah bidang pendidikan terhadap tingkat kemiskinan di Provinsi Gorontalo tahun 2010-2019.
2. Untuk mengetahui pengaruh pengeluaran pemerintah bidang kesehatan terhadap tingkat kemiskinan di Provinsi Gorontalo tahun 2010-2019.

3. Untuk mengetahui pengaruh pengeluaran pemerintah bidang perlindungan sosial terhadap tingkat kemiskinan di Provinsi Gorontalo tahun 2010-2019.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Dalam penelitian ini, penulis harapan dapat memberikan manfaat antara lain sebagai berikut :

1. Secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan kajian ilmu pengetahuan pengeluaran pemerintah bidang pendidikan, kesehatan dan perlindungan sosial terhadap kemiskinan.

2. Secara praktis

- a. Sebagai bahan masukan dan rekomendasi bagi pembuat kebijakan yakni pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil kebijakan dalam mendorong ekonomi, pembangunan dan kemiskinan.
- b. Penelitian lain, yaitu hasil penelitian ini tentunya masih terdapat kekurangan. Oleh sebab itu, terbuka lebar bagi peneliti lain untuk melakukan kajian lanjutan dimasa yang akan datang.