

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini akan dibahas mengenai teori yang mendasari penelitian ini dan juga studi yang dilakukan oleh peneliti-peneliti lain yang terkait dengan penelitian ini. Teori ini merupakan landasan berpikir untuk menerangkan kemiskinan di Provinsi Jawa Tengah dan beberapa faktor yang mempengaruhinya.

2.1. Kemiskinan

2.1.1. Definisi Kemiskinan

Kemiskinan merupakan adanya tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau golongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang berlaku dalam masyarakat umum yang digunakan sebagai suatu standar tingkat hidup yang rendah. Standar kehidupan yang rendah ini akan berpengaruh secara langsung terhadap tingkat keadaan kehidupan moral, dan rasa harga diri dari mereka yang tergolong sebagai orang miskin (Suparlan, 1984).

Kemiskinan (*poverty*) merupakan permasalahan yang hampir dihadapi oleh seluruh negara, terutama negara berkembang seperti Indonesia. Hal ini disebabkan kemiskinan yang bersifat multidimensional dalam artian manusia memiliki bermacam-macam kebutuhan, maka kemiskinan pun memiliki banyak aspek primer yang berupa miskin aset, organisasi sosial politik, pengetahuan, keterampilan serta aspek sekunder yang berupa miskin akan jaringan sosial, sumber-sumber keuangan dan informasi. Dimensi-dimensi kemiskinan tersebut

akan menimbulkan terjadinya kekurangan gizi, air, perumahan yang tidak sehat, perawatan kesehatan kurang baik dan tingkat pendidikan yang rendah. (Annur, 2013).

Menurut Soleh (2014), definisi mengenai kemiskinan yang banyak digunakan di Indonesia terutama dalam pengukuran kemiskinan secara nasional adalah definisi yang dikembangkan BPS. Dengan pendekatan yang digunakan oleh BPS yaitu pendekatan dasar (*basic needs approach*) maka kemiskinan dapat dikonseptualisasikan sebagai ketidak mampuan dalam memenuhi kebutuhan dasar, baik kebutuhan dasar makanan (2100 kkal/cap/hari) maupun kebutuhan dasar bukan makanan. Sebelumnya, beberapa kelompok atau ahli telah mencoba merumuskan mengenai konsep kebutuhan dasar ini beserta alat ukurnya. Konsep kebutuhan dasar mencakup komponen kebutuhan dasar dan karakteristik kebutuhan dasar serta hubungan keduanya dengan garis kemiskinan. Rumusan komponen menurut beberapa ahli (dalam BPS, 2008) sebagai berikut:

- a) Menurut *United Nations*, komponen kebutuhan dasar terdiri atas kesehatan, bahan makanan dan gizi, pendidikan, kesempatan kerja dan kondisi pekerjaan, perumahan, sandang, rekreasi, jaminan sosial, dan kebebasan manusia.
- b) Menurut UNSRID, komponen kebutuhan dasar terdiri atas (i) kebutuhan fisik primer yang mencakup kebutuhan gizi, perumahan, dan kesehatan (ii) kebutuhan kultural yang mencakup pendidikan, rekreasi dan ketenangan dalam hidup dan (iii) kebutuhan atas kelebihan pendapatan.
- c) Menurut Ganguli dan Gupita, komponen kebutuhan dasar terdiri atas gizi, perumahan, pelayanan kesehatan pengobatan, pendidikan dan sandang.

- d) Menurut Green (1978), sebagaimana dikutip oleh Thee Kian Wie (1981), komponen kebutuhan dasar terdiri atas: (i) *personal consumption items* yang mencakup pangan, sandang dan pemukiman, (ii) *basic public services* yang mencakup fasilitas kesehatan, pendidikan, saluran air minum, pengangkutan dan kebudayaan.
- e) Menurut Esmare H (1986), komponen kebutuhan dasar primer untuk bangsa Indonesia mencakup pangan, sandang, perumahan, pendidikan dan kesehatan.
- f) Menurut BPS, komponen kebutuhan dasar terdiri dari pangan dan bukan pangan yang disusun menurut daerah perkotaan dan pedesaan berdasarkan hasil dari Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS). Adapun jenis pangan yang diperhiyungkan sebagai kebutuhan dasar yaitu padi-padian dan hasil-hasilnya, ubi-ubian dan hasil-hasilnya, ikan dan hasil-hasil ikan lainnya, daging, telur, susu dan hasil dari susu, sayur-sayuran, kacang-kacangan, buah-buahan, konsumsi lainnya, makanan yang sudah jadi, minuman yang mengandung alkohol, tembakau dan sirih. Sedangkan jenis kebutuhan dasar bukan pangan adalah perumahan, bahan bakar, penerangan dan air, barang-barang dan jasa, pakaian, alas kaki dan tutup kepala, barang-barang yang tahan lama, keperluan pesta dan upacara.

Selain rumusan komponen menurut beberapa ahli juga terdapat beberapa teori – teori kemiskinan yang ditulis oleh Sukirno (2006) yaitu:

- 1) Teori Neo Liberal dari Shanon et. al

Dalam teori ini menjelaskan bahwa kemiskinan merupakan kelemahan yang menjadi penyebab munculnya persoalan individual dan pilihan individu yang

bersangkutan. Kemiskinan akan hilang dengan sendirinya ketika kekuatan pasar diperluas sebesar-besarnya dan adanya pacuan setinggi – tingginya terhadap pertumbuhan ekonomi. Langkah yang dapat dilakukan untuk menangani kemiskinan secara langsung melalui keluarga, kelompok swadaya atau lembaga keamanan. Dan ketika lembaga – lembaga tadi sudah tidak mampu lagi menjalankan tugasnya maka negara bisa ikut campur tangan karena negara memiliki peran sebagai penjaga.

2) Teori Sosial Demokrat

Anggapan yang ada dalam teori ini bahwa kemiskinan tidaklah persoalan individu tetapi persoalan struktural. Penyebab terjadinya kemiskinan karena tersumbatnya akses kelompok kepada sumber – sumber kemasyarakatan terutama sumber ekonomi sehingga menimbulkan ketidakadilan dan ketimpangan dalam masyarakat. Saran yang diberikan oleh teori sosial demokrat adalah adanya peran pemerintah dalam menanggapi kemiskinan yang ada.

3) Teori Marjinal dari Lewis

Teori ini menganggap bahwa kemiskinan yang terjadi dipertanian disebabkan adanya kebudayaan kemiskinan yang tersosialisasi di kalangan masyarakat tertentu. Konsep Lewis yang terkenal menyatakan “*Culture of Poverty*”. Menurut Lewis terjadinya kemiskinan dalam masyarakat di dunia disebabkan oleh budaya kemiskinan dengan karakter, apatis, kurang usaha, hanya menyerah pada nasib, sistem keuangan yang tidak mantap, kurang pendidikan, kurang ambisi untuk membangun masa depan, kesejahteraan dan kekerasan banyak terjadi.

4) Teori Development (Teori Pembangunan)

Munculnya teori ini dari teori – teori ekonomi pembangunan terutama neo liberal yang menjelaskan terjadinya kemiskinan karena adanya ketidakadilan dalam persoalan ekonomi.

5) Teori Struktural

Dasar dari teori ini adanya pemikiran yang berasal dari ketergantungan yang diperkenalkan oleh Andre Gunder Frank. Teori ini menyatakan bahwa terjadinya kemiskinan bukan karena persoalan budaya dan pembangunan ekonomi melainkan karena politik ekonomi dunia.

2.1.2. Penyebab Kemiskinan

Kemiskinan terjadi dikarenakan oleh beberapa faktor yang diantaranya, seperti laporan yang dikeluarkan dari World Bank (2000) diketahui ada lima faktor yang dianggap dapat mempengaruhi terjadinya kemiskinan, yaitu: pendidikan, jenis pekerjaan, gender, akses kesehatan dasar dan infrastruktur dan lokasi geografis. Seperti yang dikemukakan oleh Nazara, Suahasil (2007:35) yaitu:

- a) Kemiskinan selalu memiliki keterkaitan dengan ketidakmampuan dalam mencapai pendidikan tinggi, hal ini disebabkan dengan mahalnya biaya pendidikan, meskipun ada kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia untuk membebaskan uang bayaran di tingkat Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Lanjutan Menengah Pertama (SMP), namun komponen biaya pendidikan lain yang harus dikeluarkan masih cukup tinggi, seperti untuk keperluan buku dan seragam sekolah. Biaya yang harus dikeluarkan orang

miskin untuk menyekolahkan anaknya juga termasuk biaya kehilangan dari pendapatan (*appportunity cost*) jika anak mereka bekerja (Nazara, Suahasil. Dalam Warta Demografi: 2007:35).

- b) Kemiskinan juga selalu dikaitkan dengan jenis pekerjaan tertentu. Di Indonesia kemiskinan selalu dihubungkan dengan sektor pekerjaan di bidang pertanian untuk daerah pedesaan dan sektor informal di daerah perkotaan. Pada tahun 2004 terdapat 68,7 persen dari 36,10 juta orang miskin tinggal di daerah pedesaan dan 60 persen diantaranya memiliki kegiatan utama di sektor pertanian (Sudaryanto dan Rusastra: 2006), hal ini juga diperkuat dengan hasil studi yang dilakukan oleh Suryadi *et al.* (2006), yang menemukan bahwa selama periode 1984 dan 2002, baik di wilayah pedesaan maupun perkotaan, sektor pertanian menjadi penyebab utama kemiskinan. Dalam studi tersebut juga ditemukan bahwa sektor pertanian menyumbang lebih dari 50 persen terhadap total kemiskinan di Indonesia dan ini sangat kontras jika dibandingkan dengan sektor jasa dan industri. Dengan keadaan tingginya tingkat kemiskinan di sektor pertanian menyebabkan kemiskinan diantara kepala rumah tangga yang bekerja di sektor pertanian menjadi lebih tinggi dibandingkan dengan yang bekerja di sektor lainnya.
- c) Hubungan antara kemiskinan dengan gender, di Indonesia dimensi gender dengan kemiskinan sangat terasa sekali yang dikarenakan oleh beberapa indikator kemiskinan seperti tingkat buta huruf, angka pengangguran, pekerja di sektor informal dan lain-lainnya, penduduk dengan posisi lebih tidak

menguntungkan dimiliki oleh penduduk perempuan daripada penduduk laki-laki (ILO, 2004).

- d) Hubungan antara kemiskinan dengan kurangnya akses terhadap berbagai pelayanan dasar infrastruktur, sistem infrastruktur yang baik akan meningkatkan pendapatan orang miskin secara langsung dan tidak langsung melalui layanan kesehatan, pendidikan, transportasi, telekomunikasi, akses energi, air dan kondisi sanitasi yang lebih baik (Sida, 1996).
- e) Lokasi geografis, ini berkaitan dengan dengan kemiskinan karena ada dua hal. Pertama, kondisi alam yang terukur ketika potensi kesuburan tanah dan kekayaan alam. Kedua, pemerataan pembangunan, baik yang berhubungan dengan pembangunan desa maupun kota, ataupun pembangunan antar provinsi di Indonesia. Selain itu dalam melihat kemiskinan ada dimensi lain yaitu dimensi bukan pendapatan, seperti rendahnya pencapaian di bidang pendidikan dan penyediaan akses pada pelayanan dasar berbagai daerah terutama di wilayah timur Indonesia, hal ini semakin memperkuat adanya kesenjangan berdasarkan lokasi geografis.

2.1.3. Indikator Kemiskinan

Menurut Badan Pusat Statistik (2010), masyarakat dengan penghasilan dibawah Rp 7.057 per orang per hari menjadi penetapan perhitungan garis kemiskinan dalam masyarakat. Penetapan angka 7.057 per orang per hari tersebut diperoleh dari perhitungangan garis kemiskinan yang mencakup kebutuhan makanan dan non makanan. Patokan yang digunakan untuk kebutuhan makanan

dan minuman adalah patokan 2.100 per kapita per hari. Sedangkan untuk pengeluaran kebutuhan minuman bukan makanan meliputi pengeluaran untuk perumahan, pendidikan dan kesehatan.

Ukuran yang ditetapkan oleh *World Bank* untuk standar kemiskinan berdasarkan pendapatan per kapita. Penduduk yang pendapatannya kurang dari sepertiga rata-rata pendapatan perkapita nasional. Dalam konteks tersebut, maka ukuran kemiskinan menurut *World Bank* adalah USD \$2 per orang per hari. Ukuran kemiskinan menjadi pertimbangan yang didasarkan pada norma pilihan di mana norma tersebut sangat penting terutama dalam hal pengukuran yang berdasarkan pada konsumsi (*consumption based poverty line*) (Gamal *et al*, 2016).

Mubyarto (2004) berpendapat bahwa kemiskinan di gambarkan sebagai kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang pokok atau kebutuhan hidup minimum seperti sandang, pangan, perumahan, pendidikan dan kesehatan. Sedangkan menurut Lincoln Arsyad (2010) ukuran indikator kemiskinan antara lain:

1. Tingkat konsumsi beras per kapita per tahun.
2. Tingkat pendapatan.
3. Indikator kesejahteraan rakyat.

Pernyataan yang terdapat dalam publikasi PBB tahun 1961 yang berjudul *International definition and measurement of levels of living: an interim guide* dikemukakan ada sembilan komponen kesejahteraan, antara lain: kesehatan, konsumsi makanan dan gizi, pendidikan, kesempatan kerja, perumahan, jaminan

sosial, sandang, rekreasi dan kebebasan. UNDP (*United Nation Development Program*) memperkenalkan indeks kemiskinan manusia. UNDP berpendapat bahwa tolok ukur kemiskinan dari seseorang adalah ketidakmampuan seseorang dalam menjangkau (atau bahkan tidak memiliki akses) terhadap sarana publik dasar dan tingkat kualitas hidup yang mereka miliki juga rendah, bukan berapa banyak pendapatan per dolar perkapita yang mampu mereka raih setiap harinya (Lincoln Arsyad, 2010:305).

2.1.4. Strategi Penanggulangan Kemiskinan

Menurut Sumodiningrat (1999:202) anjuran yang diberikan oleh kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat dalam upaya pengentasan kemiskinan antara lain adalah kebijaksanaan memberi ruang gerak, fasilitas publik dan kesempatan – kesempatan yang kondusif bagi maraknya kemampuan dan kemungkinan kelompok masyarakat miskin dalam mengatasi masalah mereka sendiri dan bukan untuk semakin menekan dan mendesak mereka ke pinggir – pinggir atau ke situasi ketergantungan.

Sementara itu Rodinelli (1990:91) menyatakan terdapat tiga strategi dasar program yang bertujuan untuk membantu penduduk miskin antara lain:

1. Saluran bantuan diberikan ke tempat yang berisi mayoritas penduduk miskin hidup, melalui program pembangunan desa terpadu atau proyek produksi pelayanan yang perorientasi pada penduduk desa.
2. Bantuan dipusatkan untuk penanggulangan cacat standar kehidupan masyarakat miskin melalui program kebutuhan manusia.

3. Bantuan difokuskan untuk kelompok yang didapati ciri sosio ekonomi yang sama yang mendorong atau mempertahankan mereka untuk terus berkubang di dalam lingkungan kemiskinan melalui proyek yang dirancang untuk masyarakat tertentu.

Dalam penerjemahan paradigma baru ekonomi, terdapat beberapa isu sentral yang menjadi pusat perhatian dalam upaya penanggulangan kemiskinan (Beni, 2001), antara lain:

- 1) Upaya penanggulangan harus memiliki sifat *local specific*. Artinya bahwa pelaksanaan penanggulangan kemiskinan harus dilakukan oleh pemerintah dan juga masyarakat lokal sesuai dengan keadaan daerah tersebut.
- 2) Era otonomi daerah upaya pengentasan kemiskinan harus diikuti dengan perbagaikan faktor – faktor produksi, antara lain: melalui penetapan kebijakan *land reform* dengan menggunakan peraturan daerah, terbentuknya lembaga keuangan mikro bagi pembiayaan usaha rakyat.
- 3) Program penanggulangan kemiskinan harus merupakan program pembangunan yang produktif dan memberi sumbangan terhadap peningkatan pendapatan penduduk miskin di tingkat dasar secara berkelanjutan dan dengan pendampingan yang intensif.
- 4) Upaya penanggulangan kemiskinan secara berkelanjutan tidak lepas dari suasana demokratisasi dan desentralisasi, yaitu: terwujudnya praktik pemerintahan dengan baik (*good governance*), adanya kejelasan pembagian peran antar pemerintah pusat dan daerah, kerja sama (*partnership*) antara pemerintah, swasta, masyarakat sipil (*civil society*) bagi penanggulangan

kemiskinan, dan upaya pemberdayaan masyarakat yang berpusat pada kekuatan setempat.

2.2. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)

2.2.1. Definisi Produk Domestik Regional Bruto Perkapita (PDRB)

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) menjadi salah satu indikator penting untuk mengetahui kondisi ekonomi di suatu daerah dalam satu periode tertentu baik atas dasar harga berlaku maupun atas dasar harga konstan (Hasibuan, 2015). Menurut Soebagiyo (2007) keberhasilan pembangunan ekonomi daerah baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat swasta dalam rangka peningkatan kesejahteraan penduduknya dapat dinilai dari besarnya tingkat pertumbuhan PDRB. Pada dasarnya PDRB merupakan jumlah nilai tambah yang diperoleh dari seluruh unit usaha dalam suatu daerah dalam kurun waktu tertentu, atau merupakan jumlah nilai barang dan jasa akhir (netto) yang dimanifestasikan oleh seluruh unit ekonomi. PDRB dapat dihitung melalui dua cara yaitu PDRB berdasarkan harga berlaku dan PDRB berdasarkan harga konstan. PDRB atas dasar harga berlaku mewujudkan nilai tambah barang dan jasa yang dihitung menggunakan harga berlaku pada tahun tersebut, sedangkan PDRB atas dasar harga konstan menentukan nilai tambah barang dan jasa yang dihitung menggunakan harga berlaku dalam suatu daerah dalam tahun tertentu sebagai tahun dasar (Hasibuan, 2015).

Menurut Badan Pusat Statistik indikator yang dapat digunakan dalam menunjukkan kemakmuran masyarakat secara makro adalah pendapatan perkapita

atau *percapita income*. Semakin tinggi pendapatan yang diterima penduduk di suatu wilayah akan menjadikan kesejahteraan bertambah baik dan sebaliknya apabila rendahnya pendapatan perkapita akan menjadikan tingkat kesejahteraan semakin menurun. PDRB perkapita merupakan gambaran nilai tambah yang dapat diciptakan oleh masing-masing penduduk akibat adanya aktifitas produksi. Perhitungan PDRB perkapita dengan cara PDRB dibagi jumlah penduduk pertengahan tahun. Jadi besarnya PDRB perkapita sangat dipengaruhi oleh PDRB atas dasar harga berlaku dan PDRB harga konstan.

2.2.2. Pendekatan Perhitungan PDRB

Terdapat tiga metode dalam pendekatan perhitungan PDRB yaitu yang pertama metode pendekatan produksi, selanjutnya metode pendekatan pengeluaran dan yang terakhir adalah pendekatan pendapatan.

- 1) Menurut pendekatan produksi, PDRB merupakan jumlah nilai produk barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh berbagai unit produksi di dalam suatu region dalam jangka waktu tertentu (satu tahun). Dalam penyajiannya unit-unit tersebut dikelompokkan menjadi sembilan lapangan usaha yang meliputi:
 - a. Pertanian, perkebunan, peternakan, kehutanan dan perikanan,
 - b. Pertambangan dan penggalian,
 - c. Industri pengolahan,
 - d. Listrik, gas, dan air bersih,
 - e. Bangunan,
 - f. Perdagangan, hotel dan restoran,

- g. Pengangkutan dan komunikasi,
 - h. Keuangan, persewaan dan jasa perusahaan,
 - i. Jasa-jasa.
- 2) Menurut pendekatan pengeluaran, PDRB merupakan penjumlahan semua komponen permintaan akhir yaitu:
- a. Pengeluaran untuk konsumsi rumah tangga dan konsumsi lembaga swasta yang tidak mencari untung,
 - b. Konsumsi pemerintah,
 - c. Pembentukan modal tetap domestik bruto,
 - d. Perubahan stok,
 - e. Ekspor netto di suatu wilayah dalam jangka waktu tertentu (satu tahun). Ekspor netto merupakan ekspor dikurangi impor. Ekspor yang dimaksud tidak terbatas hanya keluar negeri, namun termasuk juga yang hanya keluar daerah atau wilayah baik melalui laut, udara maupun lewat darat. Demikian juga dengan impor.
- 3) Menurut pendekatan pendapatan, PDRB merupakan jumlah balas jasa yang diterima oleh faktor-faktor produksi yang ikut serta dalam produksi di suatu wilayah dalam jangka waktu tertentu (satu tahun). Balas jasa faktor produksi disini adalah upah dan gaji, sewa tanah, bunga modal dan keuntungan, semuanya sebelum dipotong pajak penghasilan dan pajak langsung lainnya. Dalam pengertian PDRB, kecuali faktor pendapatan yang telah disebutkan termasuk juga komponen penyusutan dan pajak tidak langsung netto. Jumlah semua komponen pendapatan per sektor ini disebut sebagai nilai tambah bruto

sektoral. PDRB adalah hasil dari penjumlahan nilai tambah bruto dari seluruh sektor (lapangan usaha) (Hasibuan, 2015).

2.2.3. Metode Perhitungan PDRB

Menurut Mudji *et al* (2018) terdapat beberapa metode perhitungan dalam PDRB sebagai berikut:

- 1) Perhitungan PDRB atas dasar harga berlaku yang dilakukan dengan menggunakan dua metode yang pertama yaitu metode langsung dikenal memiliki tiga macam pendekatan perhitungan meliputi produksi, pendekatan pengeluaran, dan pendekatan pendapatan. Dan yang kedua yaitu metode tidak langsung, di mana dalam metode perhitungan yang dilakukan dengan cara alokasi menggunakan indikator produksi yang sesuai, contohnya: jumlah produksi fisik, tenaga kerja, penduduk dan alokator lainnya.
- 2) Perhitungan PDRB atas dasar harga konstan yang bertujuan untuk melihat pertumbuhan PDRB secara riil. Jadi apabila disebut pertumbuhan ekonomi (laju pertumbuhan ekonomi) merupakan pertumbuhan ekonomi riil yang tidak dipengaruhi oleh nilai perubahan harga akibat terjadinya inflasi.

2.2.4. Manfaat PDRB

Menurut Badan Pusat Statistik data PDRB adalah salah satu indikator makro yang bisa menunjukkan kondisi perekonomian nasional setiap tahun. Manfaat yang dapat diperoleh dari data ini antara lain yaitu:

1. PDRB harga berlaku (nominal) menunjukkan kemampuan sumber daya ekonomi yang diperoleh dari suatu negara. Nilai PDRB yang besar menunjukkan kemampuan sumber daya ekonomi yang besar, begitu juga sebaliknya.
2. PDRB harga berlaku menunjukkan pendapatan yang memungkinkan untuk dinikmati oleh penduduk suatu wilayah.
3. PDRB harga konstan (riil) bisa digunakan untuk menunjukkan laju pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan atau setiap kategori dari tahun ke tahun.
4. Distribusi PDRB harga berlaku menurut lapangan usaha menunjukkan struktur perekonomian atau peranan setiap kategori di suatu wilayah. PDRB harga berlaku menurut pengeluaran menampilkan produk barang dan jasa digunakan untuk tujuan konsumsi, investasi dan perdagangan dengan pihak luar wilayah.
5. Distribusi PDRB menurut pengeluaran menunjukkan peranan kelembagaan dalam menggunakan barang dan jasa yang diperoleh dari berbagai lapangan usaha ekonomi.
6. PDRB pengeluaran atas dasar harga konstan bermanfaat untuk mengukur laju pertumbuhan konsumsi, investasi dan perdagangan luar negeri.
7. PDRB perkapita atas dasar harga berlaku menunjukkan nilai PDRB per kepala atau per satu orang penduduk.
8. PDRB per kapita atas dasar harga konstan berguna untuk mengetahui pertumbuhan nyata ekonomi per kapita penduduk suatu wilayah.

2.3. Pengeluaran Pemerintah di Sektor Pendidikan dan Kesehatan

Menurut Mahmudi (2007), Pelayanan publik merupakan upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undang dengan menggunakan segala kegiatan pelayanan yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Dalam hal ini, yang dimaksud dengan penyelenggara publik adalah pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Ada dua kategori utama yang diklasifikasikan dalam pelayanan publik yaitu pelayanan kebutuhan dasar yang harus diberikan oleh pemerintah terhadap masyarakat meliputi kesehatan dan pendidikan.

2.3.1. Pendidikan

2.3.1.1. Definisi Pendidikan

Dalam jurnal yang ditulis oleh Purwanto (2006) menjelaskan bahwa dalam menentukan kualitas manusia aspek pendidikan dianggap memiliki peranan paling penting. Karena melalui pendidikan, manusia dianggap akan mendapatkan pengetahuan, dan melalui pengetahuannya diharapkan manusia tersebut mampu membangun keberadaan hidupnya dengan lebih baik sehingga menciptakan seseorang yang mengenal kurikulum berbasis kompetensi atau *life skills*. Secara rasional dapat dikatakan bahwa kualitas hidup manusia akan semakin baik ketika tingkat pendidikan semakin tinggi, karena adanya ilmu pengetahuan yang dimiliki yang menjadikan seseorang tersebut mampu mengelola dirinya sendiri. Dalam lingkup makro ekonomi atau dengan perekonomian secara umum (nasional), potensi peningkatan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan bangsa akan

semakin meningkat dikarekan kualitas hidup suatu bangsa yang semakin tinggi. Terdapat tiga perspektif utama dalam perkembangan hubungan pendidikan dan pertumbuhan ekonomi berkembang yaitu teori modal manusia, teori alokasi dan teori reproduksi strata sosial. Dalam teori modal manusia (*human capital*) dijelaskan bahwa proses di mana pendidikan memiliki pengaruh yang positif pada pertumbuhan ekonomi. Penggagas teori ini meliputi Gary Becker dari Universitas Chicago, Amerika Serikat, serta Edward Denison dan Theodore Schultz. Pandangan yang terdapat pada teori ini adalah manusia yang mempunyai tingkat pendidikan lebih tinggi, yang diukur juga melalui lamanya waktu sekolah, akan memperoleh pekerjaan dan upah yang lebih baik dibanding dengan yang berpendidikan lebih rendah. Apabila upah mencerminkan produktivitas, maka semakin banyak orang yang memiliki pendidikan tinggi, semakin tinggi produktivitas dan hasilnya ekonomi nasional akan semakin bertumbuh lebih tinggi. Dan apabila terjadi pertumbuhan ekonomi berarti terdapat peningkatan produktif sehingga menambah lapangan pekerjaan yang pada akhirnya akan mengurangi kemiskinan.

Dengan adanya pendidikan yang memadai, kesempatan yang dimiliki oleh penduduk miskin akan lebih besar untuk keluar dari status miskin di masa depan (Anderson, 2012). Melalui pendidikan juga sebuah proses pengembangan sumberdaya manusia dapat memperoleh kemampuan sosial dan perkembangan individu yang optimal memberikan relasi yang kuat antara individu dengan masyarakat dan lingkungan budaya sekitarnya. Lebih dari itu pendidikan adalah proses “memanusiakan manusia” di mana manusia diharapkan mampu memahami

dirinya, orang lain, dan lingkungan budayanya (Ibrahim, 2013). Pada umumnya pendidikan merupakan suatu upaya yang dikerjakan dan sistematis pada waktu yang sudah ditentukan dan tingkatan di mana dapat menyampaikan, mengembangkan tentang pengetahuan, nilai, keterampilan, sikap yang telah diharapkan (Hardjana, 2001:13). Dalam arti sempit George F, Kneller dalam Suwarno (2009) menyatakan bahwa pendidikan adalah suatu kegiatan yang mampu mengubah nilai-nilai, pengetahuan maupun keterampilan pada setiap generasi yang disalurkan dari lembaga pendidikan yang ada.

Terdapat beberapa teori mengenai pendidikan yang dijelaskan oleh Nurihsan (2007) yaitu:

1) Behaviorisme

Asumsi filosofis dari Behaviorisme adalah *nature of human being*, yang berarti manusia tumbuh secara alami. Menurut faham ini, dasar dari pengetahuan didapatkan dari pengalaman. Landasan dari aliran Behaviorisme ini terletak pada perubahan tingkah laku yang bisa diamati. Oleh karena itu usaha yang diberikan oleh aliran ini dengan menerangkan dalam pembelajaran bagaimana lingkungan berpengaruh terhadap perubahan tingkah laku. Dalam aliran ini juga menjelaskan bertambahnya tingkah laku dalam belajar diperlukan adanya stimulus dan respon. Stimulus bisa berupa perilaku yang diberikan siswa, sedangkan respon berupa perubahan tingkah laku yang terjadi pada siswa. Jadi ajaran yang ada di aliran Behaviorisme ini pendidikan dipengaruhi oleh lingkungan. Tokoh aliran ini meliputi Pavlov dan Watson.

2) Kognitivisme

Dalam teori ini pendidikan didasarkan pada rasional. Pemikiran yang rasional akan menghasilkan pengetahuan. Aliran ini berpendapat bahwa sebab dari kita belajar dikarenakan kita memiliki kemampuan dalam penafsiran peristiwa atau kejadian yang terjadi dalam lingkungan. Oleh sebab itu dalam teori kognitivisme proses belajar lebih ditekankan daripada hasil belajar itu sendiri. Tokoh dalam aliran ini adalah Piaget, Bruner, dan Ausebel.

3) Konstruktivisme

Teori ini berpendapat bahwa dasar terjadinya siswa mendapat pengetahuan dikarenakan keaktifan siswa itu sendiri. Menurut teori konstruktivisme konsep pembelajaran merupakan suatu proses pembelajaran yang mengkondisikan siswa dalam melakukan proses aktif membangun konsep baru dan pengetahuan baru berdasarkan data.

4) Konsep Pembelajaran

Dalam keseluruhan konsep pendidikan di sekolah aktivitas yang paling utama adalah pembelajaran yang artinya keberhasilan mencapai tujuan pendidikan banyak bergantung pada bagaimana proses pembelajaran dapat berlangsung secara efektif. Institusi pendidikan wajib bisa menyelenggarakan proses pembelajaran berjalan secara efektif. Menurut UNESCO empat pilar yang menjadi tumpuan proses pembelajaran yang efektif antara lain: *learning to know*, *learning to do*, *learning to be*, *learning to live together*.

2.3.1.2. Pentingnya pendidikan

Pendidikan sangat penting bagi perkembangan kualitas diri di mana nantinya dengan pendidikan akan meningkatkan peran diri dalam kehidupan masyarakat. Melalui pendidikan akan menghapus segala bentuk keterbelakangan baik kemiskinan, kebodohan, maupun ketertindasan. Oleh sebab itu, kepada penentu kebijakan terutama pemerintah hendaknya menyediakan fasilitas pendidikan yang merata kepada seluruh lapisan masyarakat sehingga tercapainya tujuan pendidikan dapat terpenuhi. Menurut Todaro (1997:467) pendidikan yang kurang memadai dan tidak dikembangkan secara terus menerus dapat menjadikan suatu bangsa tidak siap bersaing dengan bangsa-bangsa lainnya. Meskipun sulit dicatat dalam dokumen statistik, perluasan kesempatan bersekolah dalam segala tingkat dapat mendorong pertumbuhan ekonomi secara agresif melalui:

- 1) Terciptanya angkatan kerja yang lebih produktif karena pengetahuan dan bekal keterampilan yang lebih baik.
- 2) Tersedianya kesempatan kerja yang lebih luas.
- 3) Terciptanya kelompok pimpinan yang terdidik dalam mengisi lowongan di suatu unit usaha atau lembaga.
- 4) Terciptanya berbagai program pendidikan dan pelatihan untuk membina sikap-sikap modern.

Pendidikan menjadi indikator penting dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan membangun martabat bangsa, untuk itu pemerintah perlu berusaha memeberikan perhatian pendidikan mulai dari tingkat yang dasar, menengah hingga tingkat tinggi. Perhatian tersebut dapat dapat ditunjukkan dengan cara menyediakan alokasi

anggaran yang berarti, serta membuat kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan usaha meningkatkan mutu pendidikan. Bahkan yang lebih penting lagi adalah pemerintah terus melakukan berbagai macam ikhtisar guna memperluas kesempatan untuk masyarakat dalam mendapatkan semua pendidikan di semua jenjang yang ada.

Dalam jurnalnya Palenewen *et al.* (2018) menyatakan bahwa sampai dengan awal dasawarsa 1990-an anggaran pendidikan di berbagai negara dunia ketiga menyerap sekitar 1527 persen dari total pengeluaran pemerintah, demikian juga dengan Indonesia. Pemerintah menyediakan anggaran minimal 20 persen dari APBN untuk sektor pendidikan sebagaimana telah tercantum dalam UU No. 20 tahun 2003 yang menyatakan bahwa dana pendidikan selain gaji pendidikan dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan minimal 20 persen dari APBD.

2.3.1.3. Peran Pendidikan

Menurut Amartya Sen alasan mengapa di banyak negara berkembang terutama di Indonesia kemiskinan masih berlarut karena berkaitan dengan kemerdekaan yang dibatasi. Sistem politik yang menyebabkan kemerdekaan individu yang terpasung sehingga rakyat banyak yang tidak mampu menyuarakan penderitaannya. Kebanyakan rakyat tidak memiliki kesempatan untuk mengembangkan apa yang yang disebut depresiasi dari potensi kemampuan rakyat atau *capability deprivation* (Sen, 2000:chapter IV). Pemasungan kapasitas dalam

pengembangan diri merupakan pemasung berkenaan dengan kemampuan manusia (*human capability*) sebagai salah satu modal dasar dalam pembangunan (Ustama, 2009).

Sifat yang dimiliki pendidikan itu universal dan membebaskan. Salah satu tujuan dari proses pendidikan bagi siapa saja yang mengikunya adalah membebaskan diri dari keterbelakangan. Kondisi yang kurang menguntungkan dalam kehidupan diharapkan dapat dilepaskan dari dalam diri melalui keikutsertaannya dalam mengikuti proses pendidikan. Tentunya dengan hal ini sangat bermanfaat bagi upaya menyesuaikan diri dari dinamisasi kehidupan. Kehidupan setiap individu dapat mengalami perubahan dengan kemampuannya dalam menyesuaikan diri dengan dinamisasi kehidupan. Sehingga dapat dikatakan bahwa salah satu strategi atau upaya dalam pemutusan lingkaran keterbelakangan baik itu keterbelakangan ekonomi maupun kemiskinan, kebodohan dan ketidakterdidikan dan keterbelakangan dalam peradapan yaitu melalui pendidikan (Syamsyidar, 2014).

Dalam penitilian yang ditulis oleh Syamsyidar (2014) menjelaskan mengenai peranan pendidikan dalam memerangi keterbelakangan yaitu:

- 1) Pendidikan memiliki peran yang sangat penting dalam pemberantasan keterbelakangan. Pada dasarnya setiap orang memiliki sebuah harapan agar dapat menjalani kehidupan yang baik. Salah satu alat untuk mengangkat citra diri seseorang melalui pendidikan di mana pendidikan akan menjadikan sebuah pencitraan diri bagi setiap orang. pendidikan merupakan investasi nyata untuk kehidupan masyarakat, oleh sebab itu perlunya usaha dalam

peningkatan kualitas diri pada setiap orang dengan melalui pendidikan, pastinya dengan berbagai strategi dan cara sehingga mampu keluar dari belenggu keterbelakangan tersebut.

- 2) Perlunya pencegahan dalam setiap bentuk dan wujud keterbelakangan seperti kemiskinan, kurang terdidikan, ketertindasan atau dalam berbagai bentuk yang bersifat negatif dan menghalangi pemenuhan hak asasi masyarakat. Dampak keterbelakangan akan menjadi semakin negatif ketika proses dan wujud keterbelakangan itu berlangsung dalam waktu yang lama karena kondisi hidup yang negatif tanpa ditangani sangat mudah meningkatkan sikap dan pandangan yang semakin negatif. Semuanya dapat ditangani melalui pemberian pendidikan yang layak dan merata, baik yang disediakan oleh pemerintah maupun yang diselenggarakan oleh masyarakat.
- 3) Peningkatan pendidikan menjadi salah satu strategi untuk mengatasi segala bentuk keterbelakangan, baik itu kebodohan, kemiskinan maupun ketertindasan. Melalui pendidikan maka segala ketertinggalan mampu diatasi. Dengan pendidikan juga dapat mengantar kehidupan seseorang dari sangat tertinggal menjadi maju.

2.3.2. Kesehatan

2.3.2.1. Definisi Kesehatan

Kesehatan merupakan kebutuhan yang mendasar bagi setiap manusia, tanpa adanya kesehatan masyarakat tidak mampu mewujudkan suatu produktivitas bagi negara. Kegiatan ekonomi suatu negara akan berjalan apabila adanya jaminan

kesehatan bagi setiap penduduknya. Berdasarkan teori *human capital* bahwa modal manusia berperan signifikan, bahkan lebih penting daripada faktor teknologi dalam memacu pertumbuhan ekonomi (E. Setiawan, 2006). Menurut Mills dan Gilson (1990:35) kesehatan adalah sebuah kebutuhan (*need*) yang secara umum diartikan sebagai perbandingan antara situasi nyata dan standar teknis tertentu yang telah disepakati. Selain itu juga, kesehatan merupakan kebutuhan yang dirasakan (*felt need*) yang berarti kebutuhan yang dirasakan sendiri oleh individu. Sehingga keputusan dalam memanfaatkan suatu pelayanan kesehatan merupakan pencerminan kombinasi normatif dan kebutuhan yang dirasakan. Kesehatan merupakan sebuah kebutuhan pokok di mana tanpa kesehatan masyarakat tidak mampu bekerja dan dapat berdampak pada produktifitas secara agregat. Sebagai negara yang sedang berkembang, maka pengeluaran negara dalam bidang kesehatan masih sangat diperlukan di Indonesia, meskipun dewasa ini semakin banyak pelayanan swasta yang menyediakan pelayanan kesehatan. Pengeluaran ini pada dasarnya disediakan untuk layanan kesehatan yang terjangkau bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR), sehingga seluruh lapisan masyarakat dapat mendapatkan layanan kesehatan sebagaimana mestinya (Yasni *et al.*, 2020). Kesehatan dianggap sebagai model dan memiliki tingkat pengembalian yang positif baik untuk individu maupun untuk masyarakat. Tidak hanya untuk usia dewasa tetapi juga untuk usia anak-anak.

2.3.2.2. Pentingnya Kesehatan

Kesehatan merupakan salah satu kebutuhan dasar masyarakat, oleh sebab itu kesehatan merupakan hak bagi setiap masyarakat yang dilindungi undang-undang dasar. Pelayanan kesehatan juga perlu diperbaiki guna mencapai masyarakat yang sejahtera (*welfare society*) karena pada dasarnya kesehatan merupakan investasi sumber daya manusia. Tingkat kesehatan masyarakat akan sangat berdampak terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat, karena tingkat kesehatan memiliki keterkaitan yang kuat dengan kemiskinan. Sementara itu, tingkat kemiskinan akan terkait dengan tingkat kesejahteraan. Mengingat pentingnya kesehatan bagi kesejahteraan masyarakat maka pemerintah perlu memperhatikan kesehatan sebagai penyelenggara pelayanan publik. Pemerintah harus mampu menjamin hak masyarakat untuk sehat (*right for health*) dengan memberikan pelayanan kesehatan secara adil, merata, memadai, terjangkau dan berkualitas (Widodo *et al.*, 2011). Deklarasi Hak Asasi Manusia PBB menyatakan: “*Everyone has right to standard of living adequate for health and well being of himself and his family, including food, clothing, housing and medical care*”. Di mana dalam deklarasi ini menyebutkan bahwa setiap warga memiliki hak yang sama dalam memperoleh standar hidup yang layak untuk kesehatan, minimal meliputi makanan dan minuman, pakaian, dan tempat tinggal atau “pangan”, “sandang”, dan “papan”. Konstitusi WHO tahun 1946 memperkuat deklarasi yang dinyatakan PBB tersebut mengenai hak asasi manusia bagi setiap warga atau bangsa. “Setiap orang memiliki hak atas informasi kesehatan, privasi, menikmati teknologi kesehatan, ketersediaan makanan dan gizi, mencapai jaminan standar hidup optimal dan jaminan sosial” (Notoatmodjo, 2008).

Di Indonesia sendiri telah mengatur perundang-undangan mengenai anggaran kesehatan yaitu UU No. 36 tahun 2009 yang berisikan mengenai besar anggaran kesehatan pemerintah pusat dialokasikan minimal 5 persen dari APBN di luar gaji, sementara besar anggaran kesehatan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota dialokasikan minimal 10 persen dari APBN di luar gaji.

2.3.2.3. Peran Kesehatan

Tahap perkembangan menengah tengah dihadapi oleh negara sedang berkembang seperti Indonesia, di mana produktivitas ekonomi akan didapatkan apabila pemerintah menyediakan lebih banyak sarana publik seperti kesehatan. Sarana kesehatan harus dirancang sedemikian rupa oleh pemerintah melalui pengeluaran pemerintah (Heri Suparno, 2014). Menurut penelitian yang dilakukan oleh Tri Haryanto (2005) menyatakan bahwa dalam sektor kesehatan, tingkat kematian balita secara signifikan dipengaruhi oleh tingkat persalinan yang ditolong tenaga medis dan persentase pengeluaran pemerintah untuk kesehatan. Secara umum, melalui peningkatan pengeluaran pemerintah untuk sektor kesehatan terbukti cukup besar, bahwa kesehatan menunjukkan peningkatan kinerja dalam sektor tersebut.

Penelitian yang dilakukan Soekidjo Notoatmodjo (2008) menunjukkan bahwa peran kesehatan dalam pembangunan bangsa meliputi:

- 1) Membangun generasi yang akan datang menjadi generasi yang berkualitas (sumber daya manusia yang berkualitas), baik secara fisik maupun non fisiknya,

- 2) Diperlukan kondisi lingkungan yang sehat baik fisik, sosial, ekonomi, budaya dan sebagainya, serta perilaku yang kondusif bagi kesehatan untuk menghasilkan sumber daya manusia yang berkualitas,
- 3) Adanya perubahan dalam paradigma pelayanan kesehatan dari pelayanan konvensional ke pelayanan kesehatan paradigma baru, di mana yang diutamakan preventif dan kuratif tanpa meninggalkan pelayanan kuratif dan rehabilitatif serta dengan sasaran utama orang sehat tanpa mengabaikan orang sakit.

2.4. Studi Terkait

Penelitian yang dilakukan oleh Mardiana *et al.* (2018) adalah Analisis Pengaruh Pemerintah Daerah Sektor Pendidikan dan Kesehatan serta Infrastruktur Terhadap Tingkat Pengangguran serta Tingkat Kemiskinan. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder pada tahun 2006-2015 dan alat analisis yang digunakan adalah analisis jalur (*path analysis*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam mempengaruhi tingkat pengangguran, pengeluaran anggaran bidang Pendidikan berpengaruh langsung dan tidak signifikan. Pengeluaran anggaran bidang kesehatan berpengaruh langsung dan signifikan. Pengeluaran anggaran bidang infrastruktur berpengaruh langsung dan tidak signifikan. Dalam mempengaruhi tingkat kemiskinan, pengeluaran anggaran bidang pendidikan berpengaruh langsung dan tidak signifikan. Pengeluaran anggaran bidang kesehatan berpengaruh langsung dan signifikan. Pengeluaran

anggaran bidang infrastruktur berpengaruh langsung dan tidak signifikan. Pengangguran terbuka berpengaruh langsung dan tidak signifikan.

Selanjutnya Fithri dan Kaluge (2017) melakukan penelitian tentang Analisis Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan dan Kesehatan Terhadap Kemiskinan di Jawa Timur. Metode yang digunakan dalam penelitian ini dengan menggunakan model regresi panel. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaruh pengeluaran pemerintah di sektor pendidikan berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap kemiskinan, sedangkan pengeluaran pemerintah di sektor kesehatan berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap kemiskinan.

Penelitian yang dilakukan Niswati, K. (2014) melakukan penelitian tentang Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kemiskinan di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2003-2011. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah data panel dengan pendekatan *Fixed Effect Model* (FEM). Hasil penelitian menunjukkan bahwa variabel kesehatan dan produktifitas tenaga kerja berpengaruh negatif terhadap kemiskinan di DIY dan upah minimum daerah berpengaruh positif terhadap kemiskinan di DIY.

Berikutnya Roseline dan Maimunah (2022) melakukan penelitian tentang Pengaruh PDRB Perkapita, Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Terhadap Tingkat Kemiskinan di Provinsi Lampung. Metode yang digunakan adalah regresi panel dengan menggunakan *Fixed Effect Model* (FEM). Hasil penelitian menunjukkan bahwa variabel PDRB Perkapita dan IPM masing-masing mempunyai pengaruh negatif dan signifikan,

sedangkan variabel TPT mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat kemiskinan di 15 kabupaten/kota di Provinsi Lampung periode tahun 2017-2021.

Kemudian Wulandari dan Harafah (2016) membahas tentang Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kemiskinan Rumah Tangga di Kota Kendari Tahun 2014. Analisis data menggunakan analisis deskriptif, analisis chi kuadrat dan analisis inferensial regresi logistik. Hasil penelitian yang diperoleh meliputi: (1) Ciri-ciri kemiskinan rumah tangga adalah pendatang, laki-laki berusia di bawah 60 tahun, jumlah anggota keluarga lebih dari 4 orang, tingkat pendidikan kurang dari SLTA dan bekerja di sektor formal dan sektor informal. (2) Pengujian parsial menggunakan analisis *Chi Square* menunjukkan bahwa semua variabel yang diteliti meliputi status migrasi, jenis kelamin kepala rumah tangga, usia kepala rumah tangga, jumlah anggota keluarga, tingkat pendidikan kepala rumah tangga, status pekerjaan kepala rumah tangga, memiliki pengaruh yang signifikan. (3) Jika dilihat dari *Odds Ratio*, dua variabel yaitu pendidikan dan jumlah anggota keluarga menunjukkan kecenderungan yang lebih tinggi dibandingkan variabel lainnya.