

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan adalah tantangan terpenting yang menghadang umat manusia. Saat ini, keberhasilan pembangunan tidak dapat diukur hanya dari keberhasilan dalam pencapaian indikator-indikator ekonomi saja, namun juga sangat ditentukan oleh ukuran keberhasilan dalam mengangkat harkat dan martabat masyarakat ke arah yang lebih baik lagi. Tujuan utama pembangunan adalah memperbaiki kualitas hidup masyarakat dan menciptakan lingkungan yang memungkinkan masyarakat untuk menjalankan kehidupan dengan lebih produktif.

Orientasi pembangunan kini telah bergeser dari pembangunan ekonomi yang hanya berfokus pada pertumbuhan pendapatan semata menjadi pembangunan yang berorientasi pada manusia. Hal ini berarti pembangunan difokuskan pada manusia sebagai titik sentralnya.

Pembangunan manusia merupakan paradigma pembangunan yang menempatkan manusia sebagai fokus dan sasaran akhir dari seluruh kegiatan pembangunan. *United Nation Development Programme* (UNDP) mengemukakan bahwa “pembangunan manusia adalah suatu proses untuk memperbesar pilihan-pilihan bagi manusia (*a process of enlarging people’s choices*).<sup>1</sup> Hal tersebut berarti bahwa fokus pembangunan di dalam suatu negara adalah penduduk karena penduduk merupakan sebuah kekayaan nyata dalam suatu negara. Penduduk

---

<sup>1</sup> Randy R. Wrihatnolo dan Riant Nugroho Dwijowijoto, *Manajemen Pengembangan*. (Jakarta :Gramedia, 2007) p. 73

ditempatkan sebagai tujuan akhir (*the ultimated end*) sedangkan upaya pembangunan dipandang sebagai sarana (*principal means*) untuk mencapai tujuan itu.

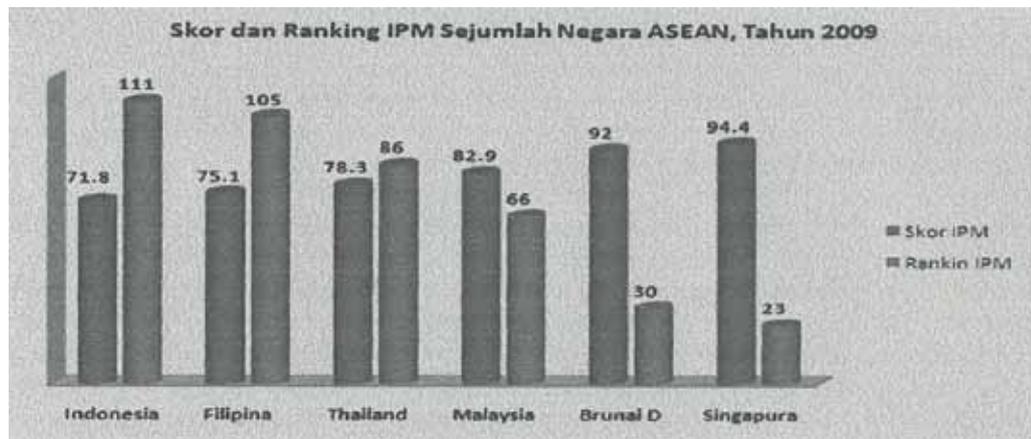
Indeks Pembangunan manusia (IPM) menjadi indikator penting untuk mengukur keberhasilan dalam upaya membangun kualitas hidup manusia yang tercermin dari kemampuan masyarakat dalam menikmati hasil dari sebuah pembangunan yang diwujudkan dalam perolehan pendapatan, kesehatan, dan pendidikan yang layak dan merata.

Indonesia sebagai sebuah negara yang memiliki sumber daya alam (SDA) dan sumber daya manusia (SDM) yang melimpah tampaknya belum dapat memaksimalkan segala potensi yang dimilikinya. Hal itu dapat dilihat dari masih rendahnya angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM) apabila dibandingkan dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di negara-negara lain. Seperti yang diungkapkan oleh Deputi Bidang Infrastruktur Data Spasial Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional (Bakosurtanal), Henny Lilywati bahwa: “Pembangunan manusia Indonesia pada saat ini berada pada posisi yang rendah. Berdasarkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM), Indonesia masih berada di urutan bawah dibandingkan dengan negara-negara di Asia Tenggara”<sup>2</sup>. Berikut adalah grafik nilai dan peringkat Indeks Pembangunan Manusia (IPM) beberapa negara-negara Asean tahun 2009<sup>3</sup> :

---

<sup>2</sup> <http://www.bakosurtanal.go.id/bakosurtanal/kongres-pembangunan-manusia-indonesia> (diakses tanggal 30 september 2011)

<sup>3</sup> <http://ekonomi.kompasiana.com/bisnis/ipm-indonesia-di-asean-masih-underdog> (diakses tanggal 25 September 2011)

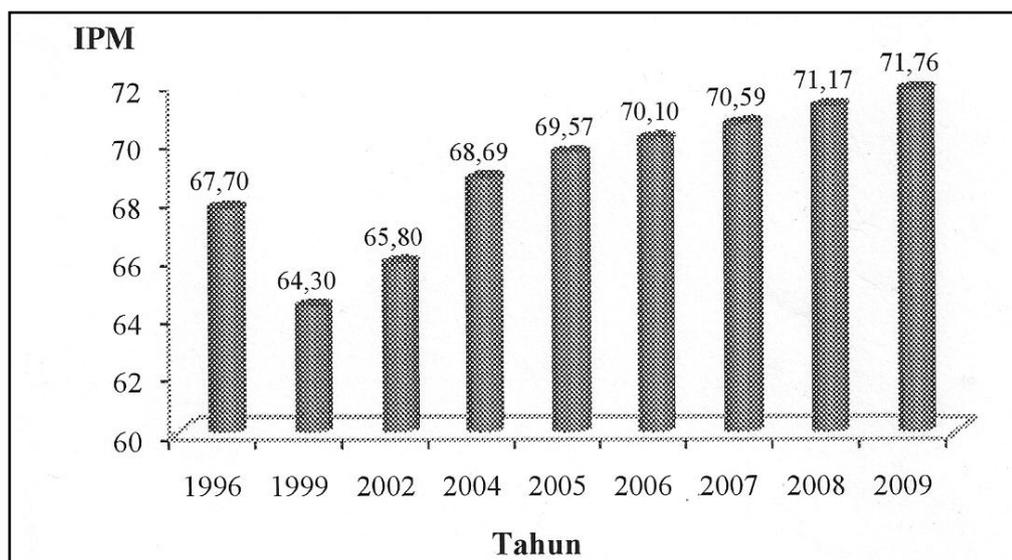


Sumber : Data BPS (diolah)

**Gambar I.1**  
**Nilai dan Peringkat IPM beberapa negara-negara ASEAN Tahun 2009**

Dari data yang terlihat pada grafik di atas dapat dikatakan bahwa negara Singapura memiliki indeks pembangunan manusia yang paling bagus diantara negara-negara ASEAN yang lain. Singapura dengan nilai IPM sebesar 94,4 berhasil menempati peringkat ke 23 dari 182 negara di seluruh dunia. Brunei dan Malaysia yang merupakan negara tetangga terdekat dengan Indonesia juga memiliki nilai IPM yang berada jauh di atas negara Indonesia, dengan nilai IPM sebesar 92,0 untuk Brunei Darussalam dan 82,9 untuk negara Malaysia, kedua negara tersebut berhasil menduduki peringkat 30 dan 66 di dunia. Thailand dan Filipina dengan nilai IPM sebesar 78,3 dan 75,1 juga memiliki peringkat yang berada jauh di atas Indonesia, keduanya berhasil menduduki peringkat 86 dan 105 di dunia. Indonesia dengan nilai IPM sebesar 71,8 pada tahun 2009 hanya berhasil menempati posisi 111 dari 182 negara yang ada di seluruh dunia, dan kualitasnya di kawasan Asia Tenggara hanya lebih baik dari negara Vietnam, Laos, Kambodja dan Myanmar.

Secara umum, perkembangan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) mengalami fluktuasi sejak diumumkan pertama kali oleh Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 1996 sampai dengan tahun 2009. Pada tahun 1996, IPM Indonesia mencapai nilai 67,70. Namun, pada tahun 1999 mengalami penurunan yang cukup tajam menjadi sebesar 64,30. Penurunan tersebut terjadi karena adanya penurunan daya beli masyarakat sebagai akibat krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1998. IPM Indonesia kembali meningkat pada tahun 2002 menjadi 65,80, akan tetapi kenaikan nilai IPM tersebut masih belum mampu melampaui IPM Indonesia pada tahun 1996. Semenjak tahun 2004 – 2009, meskipun Indeks Pembangunan Manusia Indonesia tidak mengalami penurunan, namun juga tidak mengalami peningkatan yang berarti, karena peningkatan hanya berkisar antara 0,49 – 1,1 point. Berikut adalah grafik perkembangan IPM Indonesia dari tahun 1996 sampai dengan tahun 2009 :

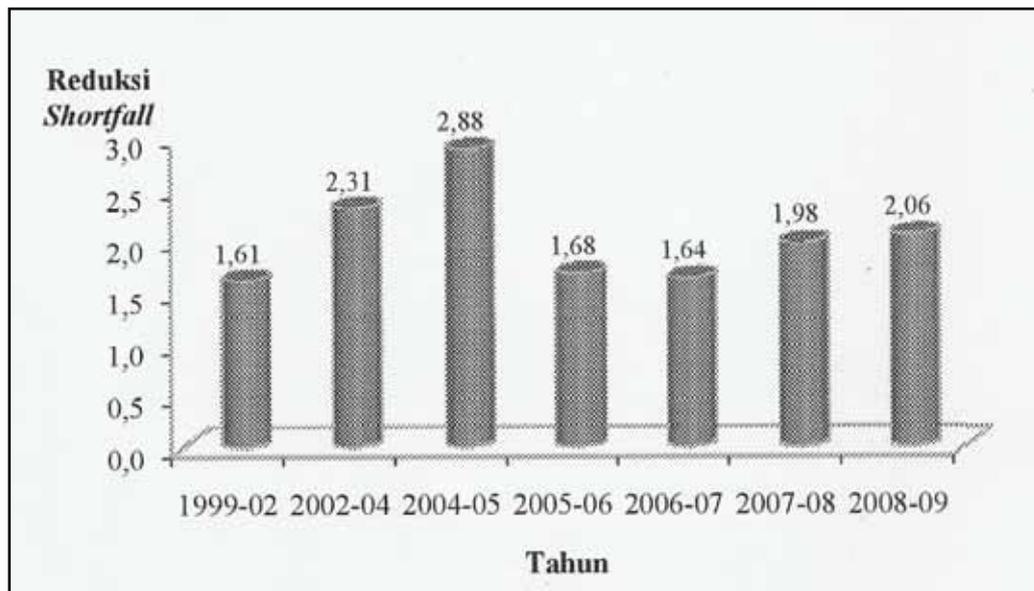


Sumber : Data BPS (diolah)

**Gambar I.2**  
**Grafik Perkembangan IPM Indonesia Tahun 1996-2009**

Peningkatan nilai IPM yang terjadi ternyata tidak diikuti oleh meningkatnya nilai reduksi *shortfall*. Reduksi *shortfall* menunjukkan perbandingan antara nilai yang telah ditempuh dengan capaian yang harus ditempuh untuk mencapai titik IPM ideal (100). Semakin tinggi nilai reduksi *shortfall*, semakin cepat peningkatan Indeks Pembangunan Manusia.

Pola perkembangan IPM selama periode 1996-2009 menunjukkan adanya pengurangan jarak IPM terhadap nilai ideal. Berikut adalah data perkembangan reduksi *shortfall* Indonesia periode 1996 – 2009.



Sumber : Data BPS (diolah)

**Gambar I.3**  
**Grafik Perkembangan Reduksi *Shortfall* Indonesia Tahun 1996-2009**

Hingga saat ini salah satu masalah yang dihadapi Indonesia adalah kesenjangan pembangunan antar wilayah yang terjadi antara wilayah Indonesia bagian barat dengan wilayah Indonesia bagian timur. Pembangunan yang terjadi di wilayah Indonesia bagian barat seperti di pulau Jawa berjalan dengan cukup pesat, sedangkan pembangunan yang dilakukan di wilayah Indonesia bagian timur

seperti di pulau Sulawesi, Kalimantan dan Irian Jaya berjalan dengan sangat lambat. Hal tersebut dapat dilihat dari perbedaan nilai indeks pembangunan manusia di provinsi-provinsi yang ada di wilayah Indonesia bagian barat dengan provinsi-provinsi yang berada di wilayah Indonesia bagian timur, seperti yang terdapat dalam tabel I.1 berikut :

**Tabel 1.1**  
**Nilai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan Peringkat Menurut Provinsi**  
**di Indonesia Tahun 2007 – 2009**

No	Provinsi	2007		2008		2009	
		IPM	Ranking	IPM	Ranking	IPM	Ranking
1	N.A.D	70.35	17	70.76	17	71.31	17
2	Sumatera Utara	72.78	8	73.29	8	73.80	8
3	Sumatera Barat	72.23	9	72.96	9	73.44	9
4	Riau	74.63	3	75.09	3	75.60	3
5	Jambi	71.46	12	71.99	13	72.45	13
6	Sumatera Selatan	71.40	13	72.05	12	72.61	10
7	Bengkulu	71.57	11	72.14	11	72.55	12
8	Lampung	69.78	20	70.30	20	70.93	21
9	Bangka Belitung	71.62	10	72.19	10	72.55	11
10	Kepulauan Riau	73.68	6	74.18	6	74.54	6
11	DKI Jakarta	76.59	1	77.03	1	77.36	1
12	Jawa Barat	70.71	15	71.12	15	71.64	15
13	Jawa Tengah	70.92	14	71.60	14	72.10	14
14	Yogyakarta	74.15	4	74.88	4	75.23	4
15	Jawa Timur	69.78	19	70.38	18	71.06	18
16	Banten	69.29	23	69.70	23	70.06	23
17	Bali	70.53	16	70.98	16	71.52	16
18	Nusa Tenggara Barat	63.71	32	64.12	32	64.66	32
19	Nusa Tenggara Timur	65.36	31	66.15	31	66.60	31
20	Kalimantan Barat	67.53	29	68.17	29	68.79	28
21	Kalimantan Tengah	73.49	7	73.88	7	74.36	7
22	Kalimantan Selatan	68.01	26	68.72	26	69.30	26
23	Kalimantan Timur	73.77	5	74.52	5	75.11	5
24	Sulawesi Utara	74.68	2	75.16	2	75.68	2
25	Sulawesi Tengah	69.34	22	70.09	22	70.70	22
26	Sulawesi Selatan	69.62	21	70.22	21	70.94	20
27	Sulawesi Tenggara	68.32	25	69.00	25	69.52	25
28	Gorontalo	68.83	24	69.29	24	69.79	24
29	Sulawesi Barat	67.72	28	68.55	27	69.18	27
30	Maluku	69.96	18	70.38	19	70.96	19
31	Maluku Utara	67.82	27	68.18	28	68.63	29
32	Irian Jaya Barat	67.28	30	67.95	30	68.58	30
33	Papua	63.41	33	64.00	33	64.53	33
<b>Indonesia</b>		<b>70.59</b>		<b>71.17</b>		<b>71.76</b>	

*Sumber : Data BPS (diolah)*

Dari tabel I.1 dapat disimpulkan bahwa angka indeks pembangunan manusia (IPM) yang dicapai oleh setiap provinsi berfluktuatif, karena potensi yang dimiliki oleh tiap provinsi berbeda, hal tersebut disebabkan potensi sumber daya manusia yang merupakan indikator penentu IPM di setiap daerah berbeda-beda.

DKI Jakarta, sebagai pusat perekonomian negara Indonesia tetap bertahan pada peringkat pertama tiap tahunnya dengan pencapaian nilai IPM paling besar dibandingkan dengan daerah-daerah lain. Namun, berdasarkan fakta yang ada, pembangunan manusia di provinsi DKI Jakarta belum merata karena masih banyak orang-orang yang belum mendapatkan kehidupan yang layak. Salah satu penyebabnya adalah terjadinya perpindahan secara besar-besaran penduduk dari desa ke kota tanpa memiliki keterampilan atau keahlian yang cukup, sehingga mereka hanya menambah beban pemerintah daerah. Salah satu penentu IPM adalah pendapatan per kapita, maka ketika DKI Jakarta memiliki pendapatan per kapita yang tinggi, maka hal tersebut akan mengakibatkan angka IPM akan terus meningkat meskipun masih banyak penduduk DKI Jakarta yang belum sejahtera.

Berbeda dengan DKI Jakarta, provinsi Papua selama periode tahun 2007-2009 belum mampu memperbaiki peringkat IPM nya. Papua masih tetap berada di peringkat paling bawah yaitu peringkat 33, laju pertumbuhan IPM nya pun tiap tahun berjalan sangat lambat. Hal tersebut disebabkan karena pembangunan yang dilakukan di tiap-tiap kabupaten yang ada di provinsi tersebut belum merata. Pada umumnya daerah atau kabupaten yang memiliki nilai IPM rendah adalah

kabupaten-kabupaten baru, sedangkan kabupaten-kabupaten besar seperti Jayapura, Merauke, dan Biak memiliki nilai IPM yang cukup tinggi.

Keberhasilan pembangunan manusia biasanya disebabkan oleh berbagai macam faktor antara lain kesempatan kerja. Ketersediaan lapangan kerja yang cukup bagi penduduk yang ada di suatu daerah merupakan modal pertama yang harus dimiliki oleh setiap daerah apabila menginginkan pembangunan manusia berhasil dengan baik. Dengan adanya kesempatan kerja yang luas, maka akan semakin meningkatkan produktifitas masyarakat dan pada gilirannya juga mampu meningkatkan pendapatan.

Faktor lain yang mempengaruhi indeks pembangunan manusia adalah kemiskinan. Kemiskinan merupakan faktor yang dapat menghambat pembangunan manusia di suatu daerah atau negara. Banyaknya jumlah penduduk miskin yang ada di suatu wilayah menyebabkan terhambatnya mereka untuk dapat menikmati hidup sehat, dan tingkat pengetahuan yang mereka miliki sangat rendah. Dari sudut pandang ekonomi, kesemuanya itu akan menghasilkan sumber daya manusia yang kurang berkualitas, atau dapat dikatakan memiliki tingkat produktivitas yang rendah. Dengan tingkat produktivitas penduduk yang rendah, mustahil pembangunan manusia yang berkualitas dapat tercapai.

Pertumbuhan ekonomi suatu negara juga berpengaruh terhadap indeks pembangunan manusia. Berdasarkan data dari IMF (*International Monetary Fund*), pada tahun 2009, GDP tertinggi di wilayah Asia Tenggara ditempati oleh Brunei Darussalam sebesar US\$ 36,681 dan Myanmar berada di posisi paling bawah dengan GDP sebesar US\$ 442, Sedangkan Indonesia dengan GDP sebesar

US\$ 2.224 hanya berhasil menempati posisi 116 dari seluruh negara di dunia. Hal itu berarti meskipun pertumbuhan ekonomi Indonesia secara umum mengalami peningkatan, namun pencapaiannya belum bisa sebesar negara-negara tetangga.

Kebijakan Pemerintah merupakan faktor yang tidak kalah penting dalam upaya meningkatkan indeks pembangunan manusia. Dalam bidang ekonomi, kebijakan pemerintah dibagi menjadi dua yaitu kebijakan moneter dan kebijakan fiskal. Dua kebijakan ini bertujuan untuk mengendalikan atau mengarahkan perekonomian makro yang diinginkan untuk menjadi lebih baik. Salah satu sudut pandang kebijakan yang dapat dilakukan adalah melalui kebijakan pengeluaran pemerintah.

Kebijakan pengeluaran pemerintah pada dasarnya terbagi menjadi pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan, namun pengeluaran pemerintah yang dapat secara langsung meningkatkan indeks pembangunan manusia adalah pengeluaran pembangunan. Pengeluaran pembangunan diwujudkan dalam bentuk pembangunan dan perbaikan prasarana sosial dalam bidang pendidikan dan bidang kesehatan, seperti pembangunan gedung-gedung sekolah dan pembangunan rumah sakit.

Berdasarkan data dari Kementrian Keuangan , diketahui bahwa rincian anggaran pengeluaran pemerintah pusat untuk bidang pendidikan terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2007 anggaran pengeluaran pemerintah pusat untu bidang pendidikan mencapai Rp 54.067.138,4 (dalam jutaan rupiah) dan pada tahun 2008 meningkat menjadi Rp 61.409.684,0 (dalam jutaan rupiah). Namun, dengan anggaran sebesar itu kenyataannya belum mampu

meningkatkan kualitas pendidikan yang ada di Indonesia. Ketimpangan kualitas dalam dunia pendidikan juga masih terjadi di berbagai daerah sehingga berimbas pada ketimpangan indeks pembangunan manusia antar daerah di Indonesia.

Selain bidang pendidikan, pengeluaran pemerintah dalam bidang kesehatan juga dapat mendorong peningkatan nilai indeks pembangunan manusia di Indonesia. Selama ini realisasi pengeluaran pemerintah untuk bidang kesehatan masih relatif sangat kecil dibandingkan realisasi pengeluaran pemerintah untuk sektor lain seperti bidang pelayanan umum yang mendapatkan bagian paling besar dalam anggaran pengeluaran pemerintah.

Memiliki nilai indeks pembangunan manusia yang tinggi merupakan impian bagi seluruh provinsi yang ada di Indonesia. Namun, untuk mencapai hal tersebut tidaklah mudah karena sangat kompleksnya faktor-faktor yang mempengaruhi tinggi-rendahnya nilai dan peringkat IPM suatu daerah.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk meneliti apakah indeks pembangunan manusia seluruh provinsi yang ada di Indonesia dipengaruhi oleh pertumbuhan ekonomi dan pengeluaran pemerintah.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan diatas, maka dapat diidentifikasi masalah sebagai berikut :

1. Apakah terdapat pengaruh antara kesempatan kerja terhadap indeks pembangunan manusia?
2. Apakah terdapat pengaruh antara kemiskinan terhadap indeks pembangunan manusia?

3. Apakah terdapat pengaruh antara pertumbuhan ekonomi terhadap indeks pembangunan manusia?
4. Apakah terdapat pengaruh antara pengeluaran pemerintah bidang pendidikan terhadap indeks pembangunan manusia?
5. Apakah terdapat pengaruh antara pengeluaran pemerintah bidang kesehatan terhadap indeks pembangunan manusia?

### **C. Pembatasan Masalah**

Mengingat kompleksnya masalah yang timbul serta tidak memungkinkan bagi peneliti untuk membahas semua masalah di dalam penelitian ini, maka peneliti membatasi penelitian ini pada masalah “Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi dan Pengeluaran Pemerintah Terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia”.

### **D. Perumusan Masalah**

Berdasarkan pada pembatasan masalah yang telah diuraikan diatas, maka masalah penelitian yang dirumuskan adalah :

1. Apakah terdapat pengaruh antara pertumbuhan ekonomi terhadap indeks pembangunan manusia di Indonesia?
2. Apakah terdapat pengaruh antara pengeluaran pemerintah bidang pendidikan terhadap indeks pembangunan manusia di Indonesia?
3. Apakah terdapat pengaruh antara pengeluaran pemerintah bidang kesehatan terhadap indeks pembangunan manusia di Indonesia?

4. Apakah terdapat pengaruh antara pertumbuhan ekonomi, pengeluaran pemerintah bidang pendidikan dan kesehatan terhadap indeks pembangunan manusia di Indonesia?

#### **E. Kegunaan Penelitian**

Secara umum diharapkan hasil penelitian ini dapat berguna bagi semua pihak, baik secara teoritis maupun praktis. Adapun kegunaannya adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis, penelitian ini dapat berguna untuk menambah referensi dan menambah sumber pengetahuan baru tentang pertumbuhan ekonomi dan pengeluaran pemerintah serta pengaruhnya terhadap indeks pembangunan manusia di Indonesia.
2. Secara praktis, penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan acuan, masukan, serta referensi bagi penelitian selanjutnya, serta dapat digunakan sebagai salah satu instrumen pemecahan masalah pertumbuhan ekonomi dan pengeluaran pemerintah serta pengaruhnya terhadap indeks pembangunan manusia di Indonesia.