BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Saat ini negara-negara dibelahan dunia sedang terus melakukan pembangunan untuk kemajuan negaranya masing-masing. Pembangunan tersebut dilakukan agar negara yang bersangkutan dapat lebih maju di segala bidang. Pembangunan yang terjadi dilakukan dalam rangka peningkatan kesejahteraan manusia. Manusia yang hidup dengan sejahtera dapat menjadi faktor pendukung terciptanya negara yang maju. Hal inilah yang mendasari terselenggaranya pembangunan yang berfokus pada manusia atau yang lebih kita kenal dengan pembangunan manusia.

Keberhasilan pembangunan manusia saat ini diukur dengan menggunakan suatu indeks. Indeks yang dimaksud adalah *Human Development Index (HDI)* yang diterbitkan oleh *United Nations Development Programme (UNDP)* tahun 1990. Indonesia mengenalnya dengan sebutan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Setiap tahun nilai IPM setiap negara dipublikasikan oleh UNDP dalam *Human Development Report (HDR)*. Hingga saat ini terdapat 189 negara yang terdaftar menggunakan IPM sebagai indikator keberhasilan pembangunan manusia di negaranya (UNDP, 2018). Hal ini menandakan bahwa seluruh negara di dunia telah memfokuskan pembangunan pada manusia dan menjadikan kesejahteraan manusia sebagai tujuan akhir dari pembangunan.

Salah satu negara yang terdaftar dalam HDR tersebut adalah Indonesia. Pada tahun 2017, pada tingkat dunia Indonesia menempati peringkat ke-116 dengan nilai IPM sebesar 69.4 (UNDP, 2018). Pada tahun 2017 di lingkup negara ASEAN, Indonesia berada di peringkat ke-5 dengan nilai IPM yang sama seperti pada tingkat dunia dan setiap tahun nilai IPM Indonesia terus meningkat. Meskipun demikian, nilai IPM Indonesia masih dibawah negara terdekat seperti Singapura dan Malaysia yang berada di peringkat ke-1 dan ke-3 dengan nilai IPM sebesar 93.2 dan 80.2. Nilai IPM tersebut telah menandakan bahwa pembangunan manusia yang berarti juga kualitas manusia di Singapura dan Malaysia lebih baik dibandingkan dengan kualitas manusia di Indonesia. Data IPM negara ASEAN terdapat pada tabel I.1 berikut :

Tabel I.1
Indeks Pembangunan Negara Negara ASEAN Tahun 2011-2017

No.	Negara	Tahun						
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	Singapura	91.4	92.0	92.3	92.8	92.9	93.0	93.2
2	Brunei Darussalam	84.6	85.2	85.3	85.3	85.2	85.2	85.3
3	Malaysia	77.8	78.1	78.5	79.0	79.5	79.9	80.2
4	Thailand	72.7	73.1	72.8	73.5	74.1	74.8	75.5
5	Indonesia	66.9	67.5	68.1	68.3	68.6	69.1	69.4
6	Vietnam	66.4	67.0	67.5	67.8	68.4	68.9	69.4
7	Filipina	72.9	72.9	73.6	74.6	74.5	74.8	75.0
8	Laos	55.8	56.9	57.9	58.6	59.3	59.8	60.1
9	Kamboja	54.6	55.3	56.0	56.6	57.1	57.6	58.2
10	Myanmar	54.0	54.9	55.8	56.4	56.9	57.4	57.8

Sumber :UNDP

Selain meningkatnya IPM Indonesia di dunia, IPM pada tingkat provinsi juga meningkat setiap tahunnya. Peningkatan yang terjadi pada tingkat provinsi bervariasi besarnya. Hal tersebut membuat IPM provinsi di Indonesia terbagi menjadi beberapa level pembangunan manusia. Pada tahun 2017, Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat terdapat 14 provinsi dengan level pembangunan manusia tinggi, 18 provinsi dengan level pembangunan manusia sedang dan 1 provinsi dengan level pembangunan manusia rendah (BPS, 2018).

Provinsi yang termasuk dalam kategori level pembangunan manusia rendah adalah Papua. Sejak Indonesia menggunakan IPM untuk menghitung kualitas manusianya, nilai IPM Papua selalu lebih rendah dari provinsi lainnya yang ada di Indonesia. Pada tahun 2017, nilai IPM Papua hanya sebesar 59.9 atau termasuk dalam level pembangunan rendah. Selain rendah, nilai IPM Papua juga selalu dibawah nilai IPM Indonesia. Sejak tahun 2011 hingga tahun 2017 nilai IPM Papua tidak pernah menyentuh angka 60, sedangkan IPM Indonesia sudah berada pada angka 60 sejak tahun 2011. Pada tahun 2017, selisih antara IPM Indonesia dan Papua adalah 11.72. Nilai IPM yang rendah menggambarkan bahwa pembangunan manusia di Papua belum optimal yang juga berarti bahwa kualitas manusia di Papua masih buruk jika dibandingkan dengan kualitas manusia di provinsi lain dan di tingkat nasional. Data mengenai IPM Indonesia dan IPM Papua terdapat pada tabel I.2 berikut :

Tabel I.2
IPM Indonesia dan Papua Tahun 2011-2017

Tahun	Indeks Pembangunan Manusia	
	Indonesia	Papua
2011	67.09	55.01
2012	67.70	55.55
2013	68.31	56.25
2014	68.90	56.75
2015	69.55	57.25
2016	70.18	58.05
2017	70.81	59.09

Sumber : BPS

Nilai IPM di Papua yang rendah disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya faktor pendidikan dan kesehatan. Tingkat pendidikan dan kesehatan individu penduduk adalah faktor dominan yang perlu menjadi prioritas utama dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia (Baeti, 2013). Melalui pendidikan manusia dapat meningkatkan pengetahuan dan keterampilannya, sedangkan kesehatan dianggap dapat meningkatkan produktivitas manusia. Oleh karena itu, mutu pendidikan dan mutu kesehatan yang buruk akan mempengaruhi kualitas manusia dan mempengaruhi tinggi rendahnya nilai IPM di Papua.

Rendahnya nilai IPM di Papua disebabkan oleh kualitas pendidikan di Papua yang masih buruk. Inti permasalahan yang terjadi dalam dunia pendidikan di Papua adalah minimnya tenaga pendidik. Jumlah pendidik yang kurang menyebabkan kegiatan belajar mengajar menjadi terhambat. Akibatnya banyak penduduk yang tidak bisa merasakan sekolah dan mendapatkan pelajaran karena

tidak ada pendidik yang mengajarkan. Selain masalah minimnya tenaga pendidik, kurangnya sekolah di setiap kabupaten dan infrastruktur yang masih buruk menjadi penghambat anak-anak Papua mendapatkan pendidikan. Kenyataan tersebut menimbulkan berbagai permasalahan, diantaranya rata-rata lama sekolah di Papua yang rendah (Yeimo, 2016). Tahun 2017 rata-rata lama sekolah di Papua hanya sebesar 6.27 yang berarti bahwa penduduk yang berusia 25 tahun hanya menempuh pendidikan sampai kelas 6 SD. Data rata-rata lama sekolah di Indonesia dan Papua terdapat pada tabel I.3 berikut :

Tabel I.3
Rata-Rata Lama Sekolah di Indonesia dan Papua Tahun 2011-2017

Tahun	Rata-Rata Lama Sekolah	
	Indonesia	Papua
2011	7.52	5.60
2012	7.59	5.73
2013	7.61	5.74
2014	7.73	5.76
2015	7.84	5.99
2016	7.95	6.15
2017	81.0	6.27

Sumber : BPS

Selain kualitas pendidikan, faktor yang juga mempengaruhi kualitas sumber daya manusia adalah kesehatan. Nilai IPM Papua yang rendah disebabkan oleh kualitas kesehatan masyarakat yang masih buruk. Kualitas kesehatan yang buruk terjadi karena beberapa permasalahan. Permasalahan mendasar pada kesehatan yakni minimnya tenaga kesehatan, minimnya fasilitas kesehatan, rendahnya

kualitas dan komitmen pelayanan kesehatan serta pendekatan pelayanan kesehatan yang kurang tepat (Lagowan, 2018). Permasalahan tersebut menyebabkan timbul penyakit dan terkadang menyebabkan kematian. Kasus kematian yang banyak terjadi membuat umur masyarakat di Papua menjadi singkat. Pada tahun 2017, umur harapan hidup masyarakat Papua hanya sebesar 65.14 atau bisa dikatakan setiap bayi yang lahir di Papua hanya memiliki harapan hidup selama 65 tahun. Hal tersebut menunjukkan bahwa umur masyarakat di Papua lebih singkat dibandingkan dengan umur masyarakat pada tingkat nasional. Data mengenai umur harapan hidup di Indonesia dan Papua terdapat pada tabel I.4 berikut :

Tabel I.4
Umur Harapan Hidup di Indonesia dan Papua Tahun 2011-2017

Tahun	Umur Harapan Hidup	
	Indonesia	Papua
2011	70.01	64.46
2012	70.20	64.60
2013	70.40	64.76
2014	70.59	64.84
2015	70.78	65.09
2016	70.90	65.12
2017	71.06	65.14

Sumber : BPS

Kualitas pendidikan dan kesehatan yang buruk di Papua harus segera diatasi karena sangat berpengaruh terhadap kualitas manusia. Permasalahan pada bidang pendidikan dan kesehatan di Papua bisa diatasi oleh berbagai hal salah satunya melalui investasi. Investasi dibutuhkan untuk menciptakan pembentukan sumber

daya manusia yang berkualitas, seperti investasi di sektor pendidikan dan kesehatan (Muliza, 2017). Fasilitas pelayanan pendidikan dan kesehatan adalah hal yang mendasar yang perlu dipenuhi dalam rangka peningkatan kualitas sumber daya manusia. Pihak yang berkewajiban dalam melakukan investasi untuk pemenuhan barang publik khususnya untuk pendidikan dan kesehatan salah satunya adalah pemerintah. Pemenuhan barang publik tersebut dapat dilakukan oleh pemerintah melalui pengeluaran pemerintah di pusat dan pengeluaran pemerintah di daerah.

Pengeluaran untuk pendidikan dan kesehatan daerah Papua tercantum didalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang termasuk pada pengeluaran pemerintah daerah menurut fungsi yakni fungsi pendidikan dan fungsi kesehatan. Pada tahun 2017, pengeluaran pemerintah daerah fungsi pendidikan sebesar 1.3 triliun rupiah dan pengeluaran pemerintah daerah fungsi kesehatan sebesar 1.1 triliun rupiah. Selain pengeluaran pemerintah fungsi pendidikan dan kesehatan, Papua juga mendapatkan dana untuk pendidikan dan kesehatan melalui dana otonomi khusus. Sejak tahun 2011 sampai 2017 dana tersebut meningkat setiap tahunnya. Pada tahun 2017, dana tersebut yang didapatkan oleh Papua mencapai 5.6 triliun rupiah. Data mengenai pengeluaran pemerintah daerah fungsi pendidikan dan kesehatan serta dana otonomi khusus di Papua terdapat pada tabel I.5 berikut :

Tabel I.5
Pengeluaran Pemerintah Fungsi Pendidikan, Kesehatan dan Dana Otonomi Khusus Papua Tahun 2011-2018 (dalam Jutaan Rupiah)

Tahun	APBD Pendidikan	APBD Kesehatan	Dana Otonomi Khusus
2011	263.012	474.867	4.000.000
2012	300.659	575.940	3.800.000
2013	218.340	672.966	4.400.000
2014	154.490	649.772	4.800.000
2015	142.564	776.873	4.900.000
2016	613.028	781.456	5.400.000
2017	1.302.967	1.194.477	5.600.000

Sumber : DJPK Kemenkeu RI

Berdasarkan tabel tersebut, dapat dilihat bahwa pengeluaran pemerintah daerah fungsi pendidikan tidak stabil besarnya setiap tahun. Sedangkan pengeluaran pemerintah daerah fungsi kesehatan meningkat setiap tahun dan memiliki anggaran yang besar dari pada anggaran pendidikan. Dana otonomi khusus Papua juga memiliki jumlah yang cukup besar dan meningkat setiap tahunnya. Namun jumlah pengeluaran pemerintah daerah fungsi pendidikan dan kesehatan serta dana otonomi khusus hingga saat ini belum mampu memberikan dampak terhadap perubahan pendidikan dan kesehatan di Papua yang tergambar melalui kualitas manusia yang masih buruk. Masih terdapat banyak permasalahan yang seharusnya bisa terselesaikan dengan anggaran tersebut seperti harapan hidup yang masih rendah dan pendidikan yang tidak merata. Permasalahan yang tetap ada ditengah anggaran yang cukup besar membuat banyak pihak perlu mempertanyakan efektivitas dari anggaran tersebut terhadap pembangunan.

Berdasarkan permasalahan yang telah dijelaskan tersebut, peneliti berminat untuk meneliti mengenai Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Daerah Pada Sektor Pendidikan dan Kesehatan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Papua. Penelitian ini memiliki unsur kebaruan yang membedakan dari penelitian sebelumnya yaitu indikator yang membentuk IPM yang telah berubah menjadi umur harapan hidup, rata-rata lama sekolah, harapan lama sekolah, dan PNB perkapita.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang sudah dijelaskan sebelumnya, rumusan masalah yang diangkat pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah terdapat pengaruh pengeluaran pemerintah daerah pada sektor pendidikan terhadap indeks pembangunan manusia di Provinsi Papua?
2. Apakah terdapat pengaruh pengeluaran pemerintah daerah pada sektor kesehatan terhadap indeks pembangunan manusia di Provinsi Papua?
3. Apakah terdapat pengaruh pengeluaran pemerintah daerah pada sektor pendidikan dan kesehatan terhadap indeks pembangunan manusia di Provinsi Papua?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian yang dilakukan memiliki tujuan demi mendapatkan fakta yang dapat dipertanggungjawabkan tentang :

1. Besarnya pengaruh pengeluaran pemerintah daerah pada sektor pendidikan terhadap indeks pembangunan manusia di Provinsi Papua.
2. Besarnya pengaruh pengeluaran pemerintah daerah pada sektor pendidikan terhadap indeks pembangunan manusia di Provinsi Papua.
3. Besarnya pengaruh pengeluaran pemerintah daerah pada sektor pendidikan dan kesehatan terhadap indeks pembangunan manusia di Provinsi Papua.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan mempunyai beberapa manfaat secara teoritis maupun secara praktis dalam bidang kajian ekonomi sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian yang dilakukan diharapkan bisa meningkatkan pengetahuan dan informasi di bidang kajian ekonomi terutama pada kajian ekonomi pembangunan dan ekonomi publik.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Jakarta

Penelitian yang dilakukan diharapkan bisa menambah karya tulis ilmiah dan bahan literasi bagi civitas akademika Fakultas Ekonomi dan Universitas Negeri Jakarta sehingga dapat menambah wawasan tentang pembangunan manusia.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian yang dilakukan diharapkan bisa menyampaikan informasi kepada rakyat Indonesia tentang efektivitas pengeluaran pemerintah terhadap sebuah pembangunan manusia dan menjadi bahan evaluasi kinerja pemerintah dalam melaksanakan pembangunan manusia.

c. Bagi Pemerintah

Penelitian yang dilakukan diharapkan bisa digunakan sebagai bahan evaluasi dari kebijakan yang diambil pemerintah dalam hal alokasi anggaran dan pembangunan manusia untuk mencapai suatu kesejahteraan.