

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Sumber daya manusia yang berkualitas adalah harapan semua bangsa. Tidak ada satu negara pun yang menginginkan kualitas sumber daya manusia yang rendah. Dalam hal ini, pembangunan manusia merupakan salah satu tolak ukur yang dapat mengukur tingkat kemajuan suatu bangsa. Namun, sekitar tahun 1970-an, banyak negara yang menganggap bahwa pendapatan domestik bruto adalah satu tolak ukur yang mengukur tingkat kemajuan suatu negara. Padahal tingkat kemajuan suatu negara tidak hanya diukur oleh pendapatan domestik bruto saja, melainkan mencakup pula aspek pendidikan masyarakatnya. Hal ini pun sejalan dengan laporan yang dipublikasikan oleh United Nations Development Programme (UNDP) bahwa terdapat banyak negara dengan pertumbuhan ekonomi yang cepat, namun gagal dalam mengurangi tingkat kesenjangan ekonomi maupun sosial di masyarakat negara tersebut. Maka, keberhasilan pembangunan memang sudah seharusnya tidak hanya diukur dengan tingkat pertumbuhan ekonomi saja, namun juga dilihat dari peningkatan kualitas sumber daya manusianya.

Secara konseptual, pembangunan manusia adalah suatu upaya yang dilakukan dengan tujuan pemerataan kesempatan dan peluang bagi masyarakat

untuk mendapatkan hidup yang layak. Berikutnya didefinisikan sebagai upaya yang dilakukan melalui peningkatan dasar dan daya beli dalam masyarakat, yang pada akhirnya merupakan upaya dalam meningkatkan produktifitas penduduk melalui peningkatan pendidikan dan pengetahuan. Di Indonesia, konsep pembangunan manusia yang berjalan ialah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat yang merupakan tujuan utama dari pemerintah agar tercapainya pembangunan manusia yang utuh dan merata di Indonesia. Rakyat semestinya harus terlibat dan dilibatkan secara langsung dalam seluruh proses pembangunan karena rakyat merupakan alat untuk mencapai pembangunan yang kemudian pada akhirnya merupakan tujuan akhir dari pembangunan itu sendiri (BPS, 2013). Dalam hal ini, perekonomian dan pendidikan haruslah berjalan beriringan karena merupakan faktor penting dalam hal pembangunan manusia.

Indikator atau tolak ukur yang mengukur tingkat keberhasilan suatu negara ataupun wilayah dalam pembangunan manusia telah ditetapkan oleh badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yaitu Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Berdasarkan data dari UNDP, penghitungan mengenai indeks pembangunan manusia dapat diukur melalui tiga komponen, yaitu tingkat kesehatan, tingkat pendidikan, dan tingkat perekonomian atau daya beli masyarakat. UNDP juga telah melakukan penelitian dan mempublikasikannya dalam Laporan Pembangunan Manusia (*Human Development Report*) sejak tahun 1990. Laporan tersebut memuat perkembangan indeks pembangunan manusia seluruh dunia. Pada tahun 2013, berdasarkan laporan Indeks Pembangunan Manusia untuk 187 negara dari UNDP, Indonesia menempati urutan ke-108. Sedangkan apabila

dibandingkan dengan indeks pembangunan manusia di wilayah ASEAN, Indonesia berada di bawah negara Singapura, Malaysia, Thailand, dan Brunei Darussalam.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur adanya kebijakan otonomi daerah di Indonesia yang ditandai dengan adanya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dapat menjadi salah satu penyebab tinggi dan rendahnya IPM di Indonesia. Perubahan sistem pemerintahan ini atau sistem desentralisasi diharapkan dapat mendorong setiap pemerintah daerah agar dapat memberikan pelayanan publik yang terbaik sehingga kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi dan daerah tersebut dapat berkembang serta mampu bersaing dengan daerah lainnya.

**Tabel I.1**

**Nilai IPM di Indonesia Tahun 2015-2019**

	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Indonesia</b>	69,55	70,18	70,81	71,39	71,92

Sumber: BPS, 2015-2019

Perkembangan data nilai IPM di 34 provinsi di Indonesia dapat dilihat pada tabel I.1 di atas. Secara garis besar, angka IPM di seluruh provinsi di Indonesia cenderung terus mengalami kenaikan peningkatan. Peningkatan tersebut merupakan hal yang positif bagi bangsa Indonesia dalam perkembangan pembangunan sumber daya manusia. Di wilayah Provinsi Jawa Timur pembangunan manusia terus mengalami peningkatan. Pada tahun 2018 bahkan

IPM di Provinsi Jawa Timur telah mencapai 70,77 yang selanjutnya pada tahun 2019 tumbuh 1,03 persen atau telah mencapai 71,50 yang berarti Provinsi Jawa Timur termasuk dalam kategori dengan IPM tinggi. Namun, secara keseluruhan meskipun IPM di wilayah tersebut terus mengalami peningkatan setiap tahunnya, dapat kita lihat pula bahwa wilayah Provinsi Jawa Timur memiliki nilai IPM lebih rendah dibandingkan wilayah lainnya di sekitar Pulau Jawa, seperti DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah dan Banten.

Secara demografis, wilayah Provinsi Jawa Timur terdiri dari 29 kabupaten dan 9 kota dengan Ibukota Surabaya. Pembangunan manusia yang meningkat tidak terlepas dari komponen-komponen yang menyebabkan kenaikan IPM di wilayah tersebut secara umum. Peningkatan tersebut antara lain dapat dilihat dari peluang untuk anak-anak yang berusia 7 tahun dapat bersekolah meningkat sebesar 0,06 tahun yaitu selama 13,16 tahun atau sampai jenjang Sekolah Menengah Pertama (SMP). Hal ini tentunya tidak sebanding apabila dibandingkan dengan yang telah ditetapkan oleh pemerintah di tahun 2008 melalui kebijakan wajib sekolah 12 tahun atau sampai jenjang Sekolah Menengah Atas (SMA). Dari total 38 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur terdapat 10 daerah kabupaten/kota yang setiap tahun nilai IPM-nya sangat fluktuatif dan cenderung naik turun.

**Tabel I.2**

**Nilai IPM 10 Kabupaten di Provinsi Jawa Timur Tahun 2015-2019**

No.	Kabupaten	Tahun				
		2015	2016	2017	2018	2019
1.	Kab. Sampang	58,18	59,09	59,90	61,00	61,94
2.	Kab. Bangkalan	61,49	62,06	62,30	62,87	63,79

3.	Kab. Sumenep	62,38	63,42	64,28	65,25	66,22
4.	Kab. Lumajang	63,02	63,74	64,23	64,83	65,33
5.	Kab. Jember	63,04	64,01	64,96	65,96	66,69
6.	Kab. Pamekasan	63,10	63,98	64,93	65,41	65,60
7.	Kab. Probolinggo	63,83	64,12	64,28	64,85	66,09
8.	Kab. Bondowoso	63,95	64,52	64,75	65,27	66,09
9.	Kab. Situbondo	64,53	65,08	65,68	66,42	67,09
10.	Kab. Pacitan	64,92	65,74	66,51	67,33	68,16
<b>Jawa Timur</b>		<b>68,95</b>	<b>69,74</b>	<b>70,27</b>	<b>70,77</b>	<b>71,50</b>

Sumber: BPS Jatim, 2015-2019

Berdasarkan data pada tabel di atas, dapat dilihat bahwa pembangunan manusia di Provinsi Jawa Timur mengalami peningkatan setiap tahunnya. Perkembangan tersebut merupakan sebuah hal yang positif bagi pembangunan daerah khususnya Provinsi Jawa Timur dan negara Indonesia secara umum. Apabila dibandingkan dengan provinsi lainnya, Provinsi Jawa Timur termasuk wilayah dengan kategori capaian IPM tinggi. Dari data yang ada, dapat dilihat pula bahwa tingkat pertumbuhan masing-masing wilayah bervariasi pertumbuhan pembangunannya dan kategori IPM-nya. Maka dapat dikatakan bahwa terdapat berbagai faktor yang dapat memengaruhi IPM pada masing-masing wilayah.

Dalam berbagai penelitian, dikatakan bahwa IPM dipengaruhi oleh beberapa faktor. Muliza, T. Zulham, dan Chenny Seftarita (2017) dalam penelitiannya menemukan hasil bahwa pengeluaran pemerintah di sektor pendidikan dan kesehatan berpengaruh signifikan terhadap IPM. Selain itu, Insyirah (2018) menemukan hasil bahwa pendapatan, anggaran kesehatan dan anggaran pendidikan berpengaruh signifikan positif terhadap IPM. Dalam penelitian Yuliani dan Saragih (2014), mengatakan bahwa pertumbuhan ekonomi dan

pengeluaran pemerintah berpengaruh signifikan terhadap IPM di kabupaten/kota Jawa Tengah.

Berdasarkan hasil dari berbagai macam penelitian tersebut, terdapat hasil yang tidak seragam antar satu sama lain sehingga layak untuk diteliti kembali. Pengeluaran pemerintah merupakan penggambaran dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Penetapan kebijakan tertentu oleh pemerintah menyebabkan pemerintah harus mengeluarkan sejumlah konsekuensi biaya atas kebijakan tersebut. Konsekuensi biaya tersebut merupakan sejumlah dana yang bersumber dari anggaran pemerintah sebagai pengeluaran bagi pemerintah. Sejumlah anggaran yang dialokasikan di bidang tertentu merupakan komitmen pemerintah yang fokus mengatasi permasalahan yang ada di bidang tersebut. Salah satu faktor berikutnya yang mempengaruhi IPM ialah anggaran kesehatan.

Besaran anggaran kesehatan telah disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang terdapat pada pasal 171 ayat (1) yang berbunyi “Besaran anggaran kesehatan Pemerintah dialokasikan minimal sebesar 5% (lima persen) dari anggaran pendapatan dan belanja di luar gaji”. Dan telah disebutkan juga dalam ayat (2) bahwa “Besaran anggaran kesehatan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota dialokasikan minimal 10% (sepuluh persen) dari anggaran pendapatan dan belanja daerah di luar gaji”. Berdasarkan hal tersebut, 2/3 dari dana yang dianggarkan ditujukan untuk belanja publik, khususnya rakyat miskin dan anak terlantar.

Sedangkan besarnya alokasi anggaran untuk pendidikan sebesar 20% (dua puluh persen). Hal ini sesuai dengan amanat pemerintah melalui Mahkamah Konstitusi dalam Keputusan Nomor 13/PUU-VI/2008 yang tercantum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Anggaran pendidikan yang dialokasikan melalui belanja pemerintah pusat dianggarkan melalui kementerian/lembaga. Kementerian/lembaga yang dimaksud tidak hanya kementerian pendidikan dan kebudayaan serta kementerian agama, tetapi juga termasuk kementerian/lembaga lainnya yang menyelenggarakan fungsi pendidikan. Anggaran pendidikan juga dialokasikan melalui transfer ke daerah yang penyalurannya melalui transfer ke daerah sebagai pelaksanaan dari otonomi daerah. Sejalan dengan hal tersebut, dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota bahwa pendidikan merupakan salah satu urusan yang wajib di daerah. Komponen dalam pembiayaan APBN berupa dana pengembangan pendidikan nasional merupakan sumber pengeluaran pembiayaan untuk anggaran pendidikan (Lengkong, dkk. 2017).

Pendapatan perkapita juga menjadi salah satu faktor pembentuk IPM yang dapat diukur dengan nilai upah minimum. Pendapatan perkapita merupakan gambaran pendapatan yang digunakan untuk mengetahui kondisi perekonomian di suatu wilayah dalam periode tertentu (Todaro, 2006). Pendapatan perkapita memiliki peranan penting dalam menggambarkan tingkat kegiatan ekonomi yang dicapai serta pertumbuhannya dari tahun ke tahun. Maka dengan meningkatnya pertumbuhan ekonomi dapat meningkatkan pendapatan perkapita masyarakat

sehingga IPM disuatu daerah juga dapat meningkat. Dengan semakin tinggi pendapatan nasional atau daerah, maka akan semakin besar angka nilai upah minimum yang diperoleh juga harapan untuk meningkatkan produktifitas masyarakat semakin meningkat dan semakin besar pula harapan untuk mengurangi pengangguran sehingga akan mendorong pemerataan pendapatan perkapita dalam masyarakat dan akhirnya dapat mendorong peningkatan indeks pembangunan manusia (Dewi, dkk. 2006).

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan di atas, terdapat beberapa faktor yang dapat memengaruhi indeks pembangunan manusia. Untuk itu, dalam penelitian ini peneliti tertarik untuk meneliti ketiga faktor yang memengaruhi indeks pembangunan manusia yakni pengeluaran pemerintah daerah pada bidang pendidikan dan kesehatan. Sehingga peneliti memperoleh judul skripsi “Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Daerah pada Bidang Pendidikan dan Kesehatan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia di 10 Kabupaten Provinsi Jawa Timur Tahun 2015-2019”.

## **B. Pembatasan Masalah**

Dari identifikasi masalah tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa terdapat beberapa faktor yang memengaruhi indeks pembangunan manusia. Terkait dengan adanya keterbatasan yang dimiliki oleh peneliti dalam berbagai hal, seperti dari segi dana dan waktu, maka penelitian ini dibatasi hanya pada masalah “Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Daerah pada Bidang Pendidikan dan



Kesehatan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia di 10 Kabupaten Provinsi Jawa Timur Tahun 2015-2019”.

### **C. Perumusan Masalah**

Berdasarkan pembatasan masalah tersebut di atas, maka masalah yang ada dapat dirumuskan sebagai berikut.

1. Apakah terdapat pengaruh dan berpengaruh signifikan antara pengeluaran pemerintah bidang pendidikan terhadap indeks pembangunan manusia?
2. Apakah terdapat pengaruh dan berpengaruh signifikan antara pengeluaran pemerintah bidang kesehatan terhadap indeks pembangunan manusia?
3. Apakah terdapat pengaruh antara pengeluaran pemerintah bidang pendidikan dan kesehatan secara bersama-sama terhadap indeks pembangunan manusia?

### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan beberapa permasalahan yang telah dirumuskan oleh peneliti, maka tujuan penelitian yang hendak dicapai ialah untuk mendapatkan pengetahuan yang benar, tepat, dan dapat dipercaya serta untuk mengetahui pengaruh diantara variabel bebas dan variabel terikat. Variabel bebas yang terdapat dalam penelitian ini adalah Pengeluaran Pemerintah Bidang Pendidikan (X1), dan Pengeluaran Pemerintah Bidang Kesehatan (X2), sedangkan variabel terikat yang terdapat dalam penelitian ini adalah Indeks Pembangunan Manusia.

## **E. Kegunaan Penelitian**

### **1. Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini dapat digunakan untuk menambah referensi serta ilmu pengetahuan baru mengenai apa saja hal yang memengaruhi pembangunan manusia, sehingga penelitian ini dapat dijadikan sebagai wawasan dalam menambah ilmu pengetahuan bagi semua pihak.

### **2. Kegunaan Praktis**

Penelitian ini berguna sebagai bahan pertimbangan dan bahan acuan, serta kritik dalam pengambilan keputusan pada kebijakan di bidang pendidikan, baik dalam mengontrol maupun mengevaluasi kebijakan yang sudah dicapai maupun dalam membuat perencanaan-perencanaan ke depan sehingga langkah-langkah dalam pengambilan kebijakan dalam bidang pendidikan yang ditempuh dapat mengatasi masalah pembangunan manusia yang terjadi.