

BAB I

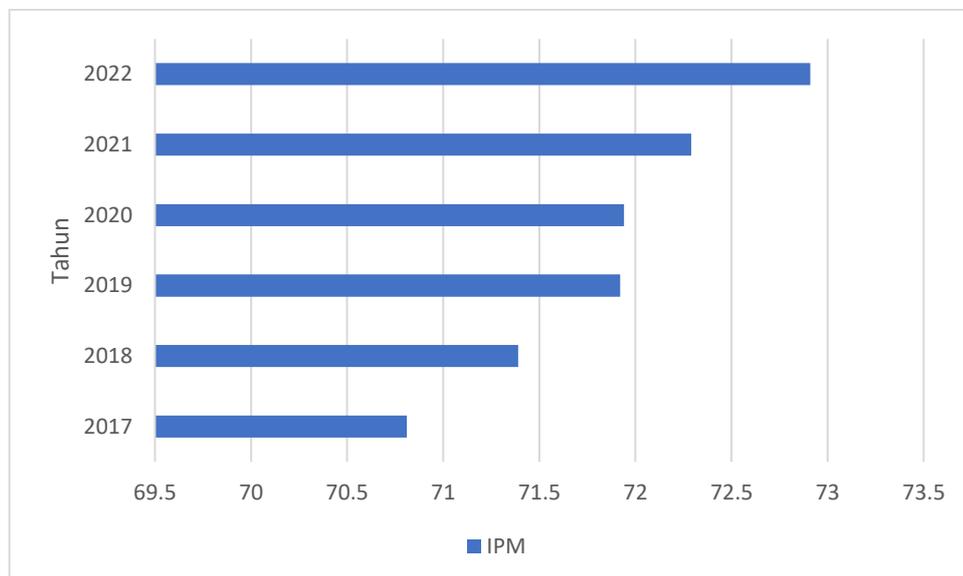
PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sumber daya manusia adalah aset yang terpenting bagi sebuah negara dengan cara meningkatkan kualitas manusia yang berdampak terhadap peningkatan kualitas pertumbuhan dari suatu negara tersebut. Tingkat keberhasilan suatu negara dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakatnya ditentukan melalui sebuah indikator yang disebut dengan *Human Development Index (HDI)*. *United Nations Development Programme (UNDP)* sebagai organisasi internasional dibawah PBB yang bergerak dalam bidang pembangunan negara di dunia memperkenalkan indikator tersebut pertama kali di tahun 1990, dan dilaporkan setiap tahunnya dalam bentuk *Human Development Report (HDR)*.

Berdasarkan data dalam laporan HDR, sesuai dengan ranking pada *Human Development Index (HDI)* di Tahun 2021 Indonesia menempati urutan ke 114 dari 191 negara dunia yang tergabung dalam *United Nations*, dengan skor nilai sebesar 0,705. Dengan skor tersebut perkembangan sumber daya manusia di Indonesia termasuk dalam kategori *High Human Development* atau dengan kata lain sudah cukup tinggi dalam pengembangan sumber daya manusianya (UNDP, 2022). Di Indonesia HDI disebut dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Tiga dimensi dasar pembentuk IPM sama seperti dimensi yang digunakan oleh UNDP yaitu umur panjang dan hidup sehat (*long and healthy life*), pengetahuan (*knowledge*), dan standar hidup layak (*decent standard of living*).

Menurut data dari Badan Pusat Statistik (BPS) pada Gambar 1.1, diketahui bahwa nilai IPM Indonesia dalam enam tahun terakhir terus meningkat di tiap tahun. IPM tahun 2022 sebesar 72,91 mengalami peningkatan dibandingkan tahun sebelumnya. Dalam gambar 1.1 menunjukkan adanya peningkatan kualitas dari sumber daya manusia di Indonesia secara umum mengalami peningkatan. Peningkatan nilai IPM di Indonesia tidak terlepas dari peningkatan dimensi umur panjang dan hidup sehat, pengetahuan, dan standar hidup layak.

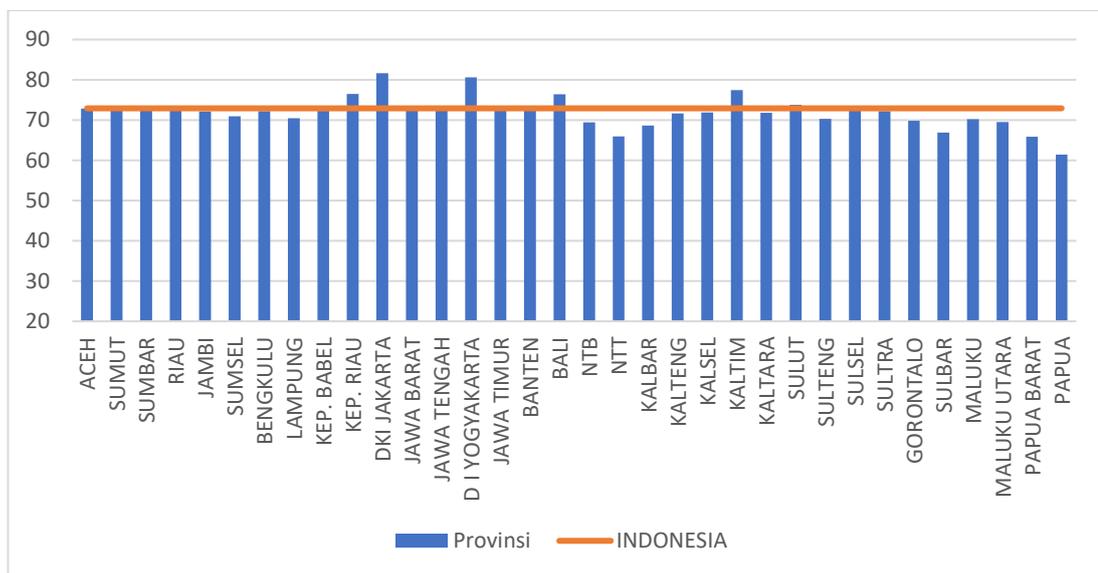


Sumber: BPS (diolah)

Gambar 1.1 Nilai IPM Indonesia Tahun 2017-2022

Sedangkan untuk nilai IPM dari masing-masing provinsi di Indonesia terlihat pada Gambar 1.2. Secara garis besar hampir seluruh provinsi di Indonesia sudah mendekati bahkan melampaui nilai IPM Indonesia, namun masih terdapat beberapa provinsi yang berada di bawah garis IPM nasional. Provinsi tersebut diantaranya adalah Papua, Papua Barat, Kalimantan Barat, Sulawesi Barat, Sulawesi Tengah, Nusa Tenggara Timur (NTT), Gorontalo, Maluku, Maluku Utara, Nusa Tenggara

Barat (NTB), dan Lampung yang secara keseluruhan berada di luar Pulau Jawa. Adanya ketidakmerataan tingkat IPM pada provinsi-provinsi di Indonesia bisa dipengaruhi oleh berbagai macam faktor, diantaranya dari faktor dimensi pembentuk IPM itu sendiri seperti tingkat kesehatan, tingkat pendidikan, dan tingkat standar hidup layak yang nilainya masih rendah dibandingkan dengan provinsi lainnya.



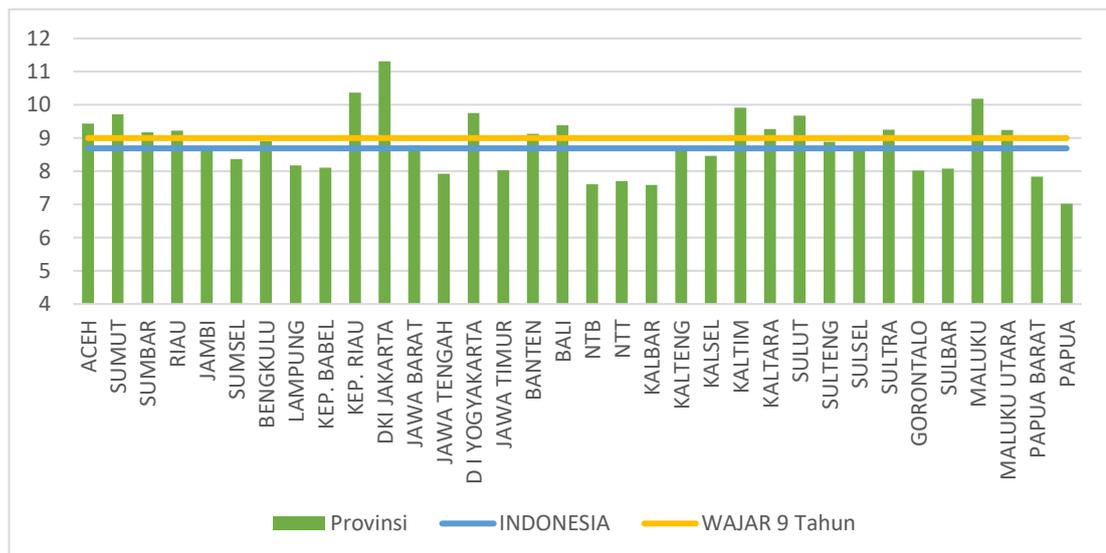
Sumber: BPS (diolah)

Gambar 1.2 Nilai IPM Provinsi-provinsi di Indonesia Tahun 2022

Salah satu dimensi dasar yang dapat meningkatkan IPM yaitu pengetahuan, dimana dengan semakin bertambahnya pengetahuan seorang manusia maka akan turut serta dapat meningkatkan kualitas hidupnya. Semakin tinggi tingkat pendidikan yang diperoleh suatu masyarakat maka nilai IPM yang diperoleh pun akan tinggi. Dalam menentukan keberhasilan pendidikan di Indonesia dapat dilihat dari Rata-rata Lama Sekolah (RLS), nilai RLS dapat menunjukkan jenjang pendidikan yang sudah diselesaikan oleh kelompok masyarakat dalam suatu daerah,

dan untuk melihat tingkat keberhasilan program wajib belajar 9 tahun (WAJAR) yang dicanangkan oleh pemerintah.

Pada Gambar 1.3 dibawah ini terlihat bahwa RLS di Indonesia itu sendiri belum mencapai sasaran 9 tahun, dimana pada Tahun 2022 rata-ratanya hanya sebesar 8,69 tahun. Walaupun dalam tingkatan provinsi sudah banyak wilayah yang mencapai dan melebihi waktu 9 tahun, seperti contohnya Provinsi DKI Jakarta yang mencapai nilai RLS paling tinggi sebesar 11,31 tahun. Namun dari hasil ini terlihat masih banyak provinsi yang belum berhasil menjalankan program pendidikan wajib belajar 9 tahun di Tahun 2022 yaitu sebanyak 19 provinsi (BPS, 2022). Sedangkan untuk provinsi dengan nilai RLS dibawah angka 8 tahun yaitu diantaranya Provinsi Papua, Papua Barat, NTT, Jawa Tengah, NTB, dan Kalimantan Barat. Berdasarkan dari Gambar 1.3 di bawah, masih banyak Provinsi yang belum berhasil menuntaskan program wajib belajar dan rata-rata lama sekolah Indonesia.

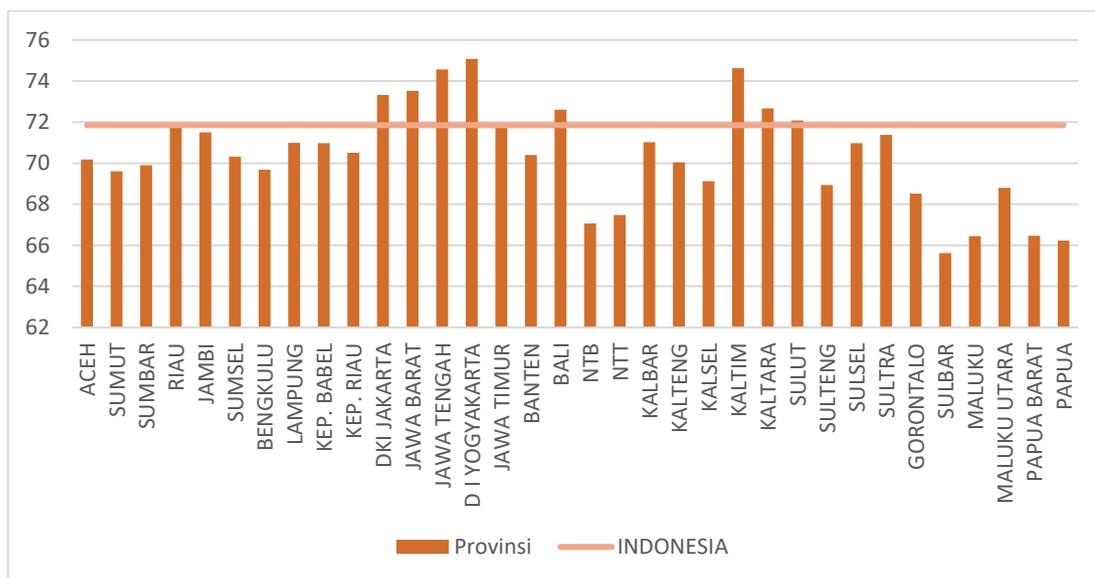


Sumber: BPS (diolah)

Gambar 1.3 Nilai Rata-rata Lama Sekolah (RLS) Provinsi Tahun 2022

Selain indikator pendidikan, indikator kesehatan pun menjadi ukuran pembentuk IPM, dimana umur panjang dan hidup sehat adalah dimensi dasar penyusun IPM. Untuk mengukur kualitas kesehatan sebuah negara terlihat dari nilai Angka Harapan Hidup (AHH) atau yang saat ini disebut juga dengan Umur Harapan Hidup Saat Lahir (UHH). Menurut Sakinah et al. (2022), semakin tinggi nilai AHH pada suatu daerah mengindikasikan bahwa pembangunan sosial ekonomi daerah tersebut semakin maju. Tingkat kesehatan yang tinggi menjadi penentu keberhasilan pembangunan suatu negara ataupun daerah dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakatnya. Kualitas hidup masyarakat yang meningkat dapat dijadikan sebagai penentu keberhasilan program yang telah dijalankan oleh pemerintah.

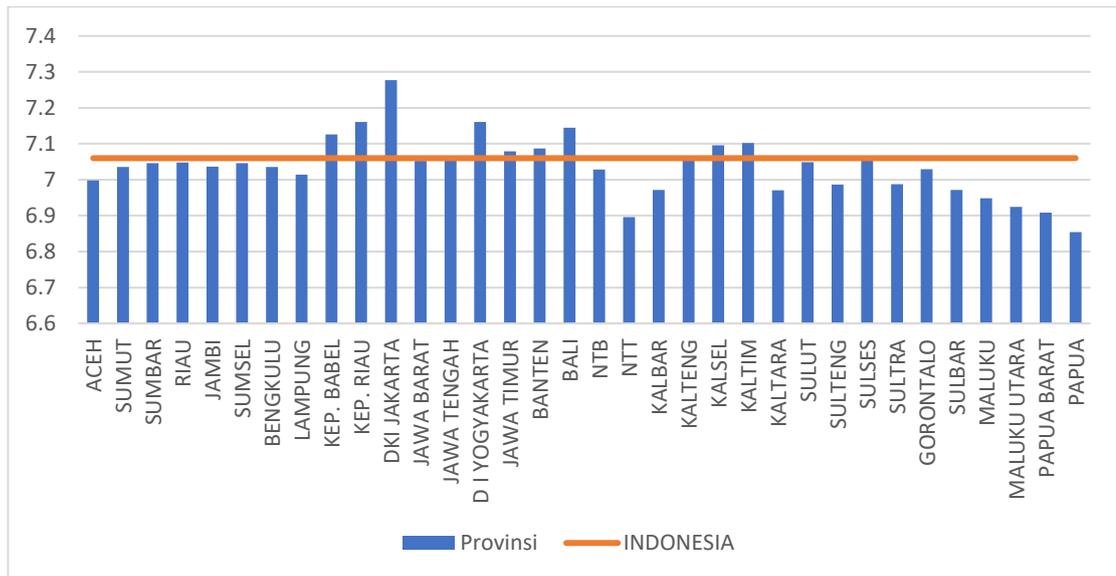
Di Indonesia sendiri pada tahun 2022 mencapai skor angka sebesar 71,85, itu artinya rata-rata masyarakat Indonesia dapat hidup mencapai umur sekitar 71-72 tahun. Nilai UHH pada setiap provinsi terlihat dari Gambar 1.4, dari grafik tersebut diketahui bahwa nilai UHH yang diperoleh masih belum merata untuk semua provinsi. Terdapat provinsi yang sudah melewati nilai umur rata-rata di Indonesia seperti Provinsi Riau, DI Yogyakarta, Bali, Kalimantan Timur dan Utara, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Sulawesi Utara. Namun terdapat juga provinsi-provinsi yang masih jauh dibawah rata-rata umur di Indonesia. Hal ini membuktikan bahwa kualitas hidup dari masing-masing provinsi di Indonesia terdapat perbedaan dan belum merata pembangunannya.



Sumber: BPS (diolah)

Gambar 1.4 Nilai Umur Harapan Hidup Saat Lahir (UHH) Provinsi di Indonesia Tahun 2022

Selanjutnya indikator lainnya dalam pembentuk IPM adalah standar hidup layak. Dalam dimensi ini menggambarkan tingkat kesejahteraan yang dapat dinikmati masyarakat sebagai dampak dari hasil meningkatnya kondisi ekonomi (BPS, 2020). Untuk mengukur tingkat standar hidup layak masyarakat dilihat dari nilai pengeluaran per kapita dari masing-masing wilayah seperti yang dapat dilihat pada Gambar 1.5. Pengeluaran per kapita Indonesia di Tahun 2022 berada pada angka 7,059%. Nilai tersebut sudah lebih tinggi dari saat sebelum terjadi Pandemi COVID-19 di Tahun 2019 yaitu sebesar 7,053%, namun dikarenakan pada Tahun 2020 terjadi Pandemi COVID-19 yang berdampak pada perekonomian nasional, angka tersebut sempat turun dan perlahan mulai kembali naik di Tahun 2021.



Sumber: BPS (diolah)

**Gambar 1.5 Pengeluaran per Kapita Provinsi di Indonesia Tahun 2022
(dalam satuan log)**

Dari Gambar 1.5 di atas diketahui masih terdapat perbedaan yang cukup timpang di beberapa provinsi. Nilai paling tinggi diperoleh oleh Provinsi DKI Jakarta sebesar 7,27% yang bahkan melebihi dari angka rata-rata di Indonesia. Sedangkan nilai paling rendah diperoleh oleh Provinsi Papua sebesar 6,85%. Dari kedua provinsi tersebut dapat digambarkan adanya disparitas yang cukup besar antara wilayah barat dan wilayah timur Indonesia hingga hampir dua kali lipat. Beberapa provinsi lainnya yang dinilai masih rendah yaitu Papua Barat, Maluku Utara, Maluku, Nusa Tenggara Timur, dan Kalimantan Barat. Pengeluaran per kapita hanya sedikit Provinsi yang sudah mendekati pengeluaran perkapita Nasional. Umumnya Provinsi di Indonesia belum dapat mendekati bahkan menyamai pengeluaran perkapita.

Adanya peran dan komitmen kuat suatu negara baik dari lingkup pusat maupun daerah dalam membangun wilayah dan meningkatkan kualitas masyarakat, tentunya akan berpengaruh pada peningkatan nilai IPM yang diperoleh setiap tahunnya. Pembangunan manusia yang berkelanjutan bertujuan untuk menciptakan kesempatan yang lebih luas atau pilihan yang dapat diambil oleh masyarakat dalam meningkatkan taraf hidupnya. Menurut Kusuma dan Arif (2022), agar kesempatan dan pengembangan sumber daya manusia tersebut dapat terwujud, maka dibutuhkan kebijakan-kebijakan terkait yang perlu ditetapkan oleh pemerintah.

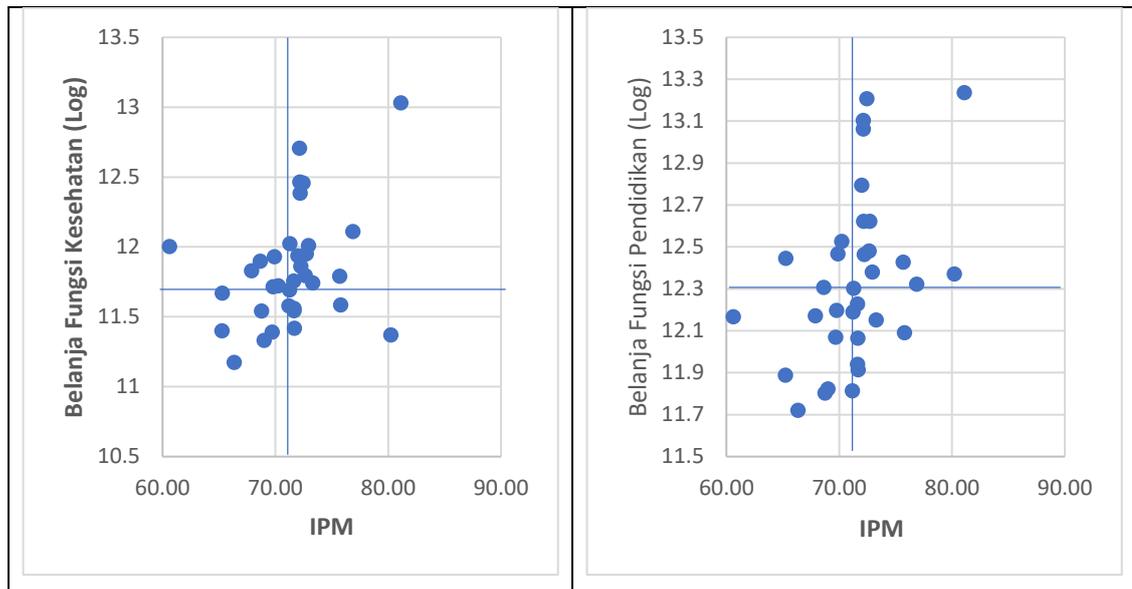
Sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah, pemerintah pusat telah melimpahkan wewenang untuk masing-masing pemerintah daerah agar dapat mengatur pelaksanaan urusan pemerintahannya secara mandiri. Pengelolaan pemerintahan itu pun bergantung pada kemampuan dan potensi dari masing-masing daerah tersebut. Termasuk dalam menganggarkan anggaran pendapatan dan belanja untuk menyelenggarakan pemerintahan, yang terdiri dari fungsi pelayanan umum, fungsi pertahanan, fungsi ketertiban dan keamanan, fungsi ekonomi, fungsi perlindungan lingkungan hidup, fungsi perumahan dan fasilitas umum, fungsi kesehatan, fungsi pariwisata, fungsi agama, fungsi pendidikan, dan fungsi perlindungan sosial, sesuai dengan peraturan Undang-Undang No 6 Tahun 2021 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2022.

Menurut Basuki et al. (2019) pengeluaran pemerintah juga dapat mempengaruhi kegiatan ekonomi masyarakat sebagai bagian dari proses

pembangunan dan juga komponen dalam meningkatkan permintaan produk. Edeme dan Nkalu (2019) menyebutkan bahwa belanja pemerintah atau pengeluaran pada sektor publik harus dapat mempromosikan pembangunan manusia, karena merupakan sarana atau jalan sebagai akses untuk memperluas kemampuan masyarakat, meningkatkan produktivitas, dan kualitas hidup.

Berdasarkan tiga dimensi dasar pembentuk IPM, belanja pemerintah untuk bidang pendidikan dan kesehatan tentunya dapat mempengaruhi terhadap peningkatan nilai IPM. Selain itu pengeluaran pemerintah di bidang ekonomi pun dapat turut membantu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dimana dengan adanya bantuan keuangan dari pemerintah masyarakat kurang mampu dapat meningkatkan konsumsinya sehingga mempengaruhi pada tingkat standar hidup layak yang ingin dicapai dalam indikator pembentuk IPM.

Perkembangan pengeluaran pemerintah dalam meningkatkan IPM dapat dilihat dari analisis dalam bentuk kuadran dilakukan untuk melihat pengaruh atas pengeluaran pemerintah pada masing-masing provinsi terhadap peningkatan IPM. Pengeluaran pemerintah disini yaitu pada fungsi kesehatan, pendidikan, dan ekonomi. Secara garis besar pengeluaran pemerintah dapat memberikan pengaruh positif terhadap peningkatan IPM, artinya apabila nilai belanja pemerintah tersebut besar maka nilai IPM pun ikut naik, namun jika dilihat dalam bentuk grafik kuadran diketahui bahwa masih terdapat ketidakmerataan antar wilayah di Indonesia, dimana terlihat masih ada wilayah yang tingkat pengeluaran pemerintah dan tingkat IPM-nya rendah dan berada pada kuadran III seperti yang tertuang dalam grafik Gambar 1.6



Sumber: BPS dan DJPK (data diolah)

Gambar 1.6 Grafik Kuadran Hubungan Belanja Pemerintah Fungsi Kesehatan dan Pendidikan terhadap IPM Tahun 2021

Dari grafik di atas, secara garis besar diketahui semakin tinggi jumlah belanja fungsi kesehatan maupun fungsi pendidikan yang dikeluarkan oleh pemerintah, maka nilai IPM akan ikut naik. Terlihat dari masih banyaknya jumlah wilayah yang termasuk dalam Kuadran I dengan kategori jumlah belanja tinggi dan nilai IPM tinggi yaitu 15 wilayah untuk belanja fungsi kesehatan dan 14 wilayah untuk belanja fungsi pendidikan, sedangkan pada Kuadran II dengan kategori jumlah belanja tinggi namun nilai IPM rendah sebanyak 6 (enam) wilayah untuk belanja fungsi kesehatan dan 4 (empat) wilayah untuk belanja fungsi pendidikan. Pada Kuadran IV dengan kategori jumlah belanja dibawah rata-rata, namun memiliki nilai IPM yang tinggi terdapat 7 (tujuh) wilayah untuk belanja fungsi kesehatan dan 8 (delapan) wilayah untuk belanja fungsi pendidikan. Untuk kategori terakhir yaitu pada Kuadran III dengan kategori jumlah belanja dan nilai IPM yang masih rendah atau berada dibawah rata-rata, dimana untuk belanja fungsi kesehatan terdapat 6

jumlah belanja fungsi ekonomi tinggi namun nilai IPM masih di bawah rata-rata terdapat 4 (empat) wilayah. Pada Kuadran IV dengan kategori jumlah belanja fungsi ekonomi dibawah rata-rata, namun memiliki nilai IPM yang tinggi terdapat 9 (sembilan) wilayah. Untuk kategori terakhir yaitu pada Kuadran III dengan kategori jumlah belanja fungsi ekonomi dan nilai IPM masih rendah atau berada dibawah rata-rata terdapat sebanyak 8 (delapan) wilayah yaitu Provinsi NTT, NTB, Sulawesi Barat, Kalimantan Barat, Gorontalo, Lampung, Maluku, dan Maluku Utara.

Beberapa penelitian terkait pengaruh belanja pemerintah dalam meningkatkan pembangunan kualitas SDM yang diukur dalam tingkat IPM diantaranya seperti pada penelitian Widodo et al. (2020) yang melakukan analisa atas faktor yang berpengaruh pada IPM yaitu pengeluaran pemerintah bidang pendidikan, kesehatan, dan juga upah minimum. Dalam penelitiannya menyatakan belanja pemerintah bidang pendidikan dan kesehatan berkorelasi positif dengan IPM walaupun tidak signifikan, dan upah minimum memberi pengaruh positif signifikan terhadap IPM.

Begitu pula pada penelitian Fadilah et al. (2018) yang menguji peran belanja pemerintah pada bidang kesehatan, pendidikan, ekonomi dan juga infrastruktur terhadap komponen pembentuk IPM pada daerah tertinggal dan daerah maju di wilayah Provinsi Jawa Timur. Hasil penelitian tersebut menyatakan belanja fungsi kesehatan, pendidikan, dan ekonomi memiliki pengaruh signifikan positif pada indeks pembentuk IPM, sedangkan belanja infrastruktur memiliki pengaruh signifikan pada indeks pendidikan dan indeks pengeluaran (standar hidup layak),

namun tidak memiliki pengaruh yang signifikan pada indeks kesehatan. Penelitian ini juga menekankan adanya perbedaan hasil pada belanja pemerintah untuk daerah maju dan untuk daerah tertinggal.

1.2. Rumusan Masalah

Atas dasar latar belakang yang disebutkan menunjukkan masih terdapat perbedaan yang cukup timpang atas nilai IPM yang terjadi di beberapa wilayah di Indonesia. Perkembangan nilai IPM masih belum merata di semua provinsi, dimana masih terdapat provinsi yang tertinggal namun ada pula yang melebihi dari skor IPM Indonesia. Hal ini terlihat dari komponen dimensi dasar IPM yaitu kesehatan, pendidikan, dan standar hidup layak. Dimana indikator pendidikan yang diukur dari RLS menunjukkan bahwa masih terdapat provinsi yang penduduknya belum menyelesaikan program wajib belajar (WAJAR) 9 tahun, lalu angka Umur Harapan Hidup saat lahir (UHH) pun di beberapa provinsi belum mencapai angka UHH nasional, dan nilai pengeluaran per kapita yang masih terdapat kesenjangan akan tingkat kesejahteraan di beberapa provinsi yang belum merata. Selanjutnya berdasarkan kuadran masih banyak daerah yang berada di kuadran III dari hubungan belanja fungsi kesehatan, pendidikan, dan ekonomi terhadap IPM. Kuadran III menunjukkan belanja pemerintah dan nilai IPM yang masih rendah.

Masih adanya kesenjangan tersebut menunjukkan terdapat perbedaan kebijakan dari masing-masing daerah dalam membelanjakan anggarannya untuk peningkatan IPM. Program-program yang belum tercapai menunjukkan adanya dampak dari pengelolaan pengeluaran pemerintah yang belum berjalan efektif.

Sebagian besar IPM yang memiliki nilai rendah berada pada wilayah pemerintah kabupaten, sehingga perlu dilakukan analisa lebih lanjut mengapa belanja pemerintah sektor publik yang sebenarnya wajib belum dapat meningkatkan IPM dengan baik, terutama di masing-masing komponen pembentuk IPM.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah yang diuraikan, tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Melakukan analisa atas pengaruh belanja pemerintah yang meliputi fungsi kesehatan, pendidikan, dan ekonomi terhadap peningkatan kualitas sumber daya manusia (IPM) pada Kabupaten dengan IPM di bawah rata-rata nasional di Indonesia;
- 2) Melakukan analisa atas pengaruh belanja pemerintah fungsi kesehatan, pendidikan, dan ekonomi terhadap masing-masing indeks komponen pembentuk IPM pada Kabupaten dengan IPM di bawah rata-rata nasional di Indonesia.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan manfaat sebagai berikut:

- 1) Memberi informasi tambahan terkait pengaruh belanja pemerintah pada pemerintah kabupaten dengan IPM di bawah rata-rata nasional di Indonesia terhadap upaya untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia di

daerahnya. Informasi ini khususnya diharapkan dapat memberi masukan yang berguna bagi pembuat kebijakan pemerintah Kabupaten di Indonesia untuk menentukan kebijakan yang tepat dalam mengelola anggaran belanja daerah.

- 2) Secara akademis, diharapkan dapat menambah informasi dan berkontribusi pada ilmu pengetahuan dan dapat dijadikan sebagai referensi untuk penelitian-penelitian lebih lanjut terkait determinan belanja daerah terhadap peningkatan sumber daya manusia pada kabupaten dengan IPM di bawah rata-rata nasional di Indonesia.