

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

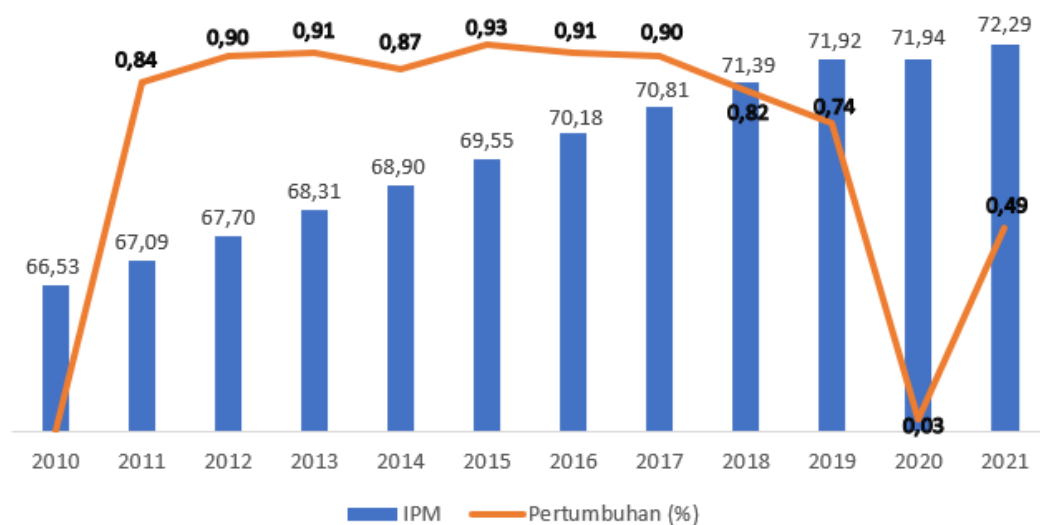
Pembangunan dapat diartikan sebagai proses perubahan yang direncanakan untuk memperbaiki berbagai aspek kehidupan masyarakat (Fajar & Indrawati, 2020). Tujuan akhir suatu pembangunan yaitu untuk mencapai kesejahteraan masyarakat melalui proses perubahan menuju ke arah yang lebih baik. Dalam menilai keberhasilan pembangunan, perlu adanya instrumen untuk mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat tersebut salah satunya dengan cara menggunakan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) (Firmansyah *et al.*, 2020). Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan indikator penting untuk mengukur keberhasilan dalam upaya membangun kualitas hidup manusia. IPM dapat menentukan peringkat atau level pembangunan suatu wilayah/negara. IPM yang tinggi menunjukkan kesejahteraan masyarakat yang tinggi pula dan dapat diartikan sebagai keberhasilan pemerintah dalam melaksanakan pembangunan (Ismail *et al.*, 2021).

IPM mengukur capaian pembangunan manusia berbasis sejumlah komponen dasar kualitas hidup yaitu komponen pertama adalah angka harapan hidup saat lahir yang mengukur keberhasilan dalam bidang kesehatan, komponen kedua yaitu pendidikan yang diukur dengan menggabungkan dua indikator yaitu harapan lama sekolah dan rata-rata lama sekolah, dan komponen ketiga adalah pengeluaran per kapita yang mengukur keberhasilan dalam bidang pembangunan untuk standar hidup layak dan menggambarkan kemampuan daya beli masyarakat (Arafat *et al.*, 2018; BPS, 2022:147). Angka IPM disajikan secara periodik setiap tahun pada tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Penyajian IPM secara

periodik menurut daerah memungkinkan setiap provinsi dan kabupaten/kota mengetahui kualitas pembangunan manusia di daerahnya.

IPM Indonesia masuk ke dalam kategori *High Human Development Index* pada tahun 2021, berada di peringkat 114 di atas negara-negara ASEAN seperti Vietnam, Filipina, Kamboja, Myanmar, dan Laos. Namun, IPM Indonesia masih jauh lebih rendah dibanding Brunei Darussalam, Malaysia, dan Thailand, yang telah masuk dalam kategori *Very High Human Development* (Shanti, 2022). Berikut ini adalah perkembangan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Indonesia:

**Gambar 1.1 Capaian IPM dan Pertumbuhannya di Indonesia Tahun 2010-2021**

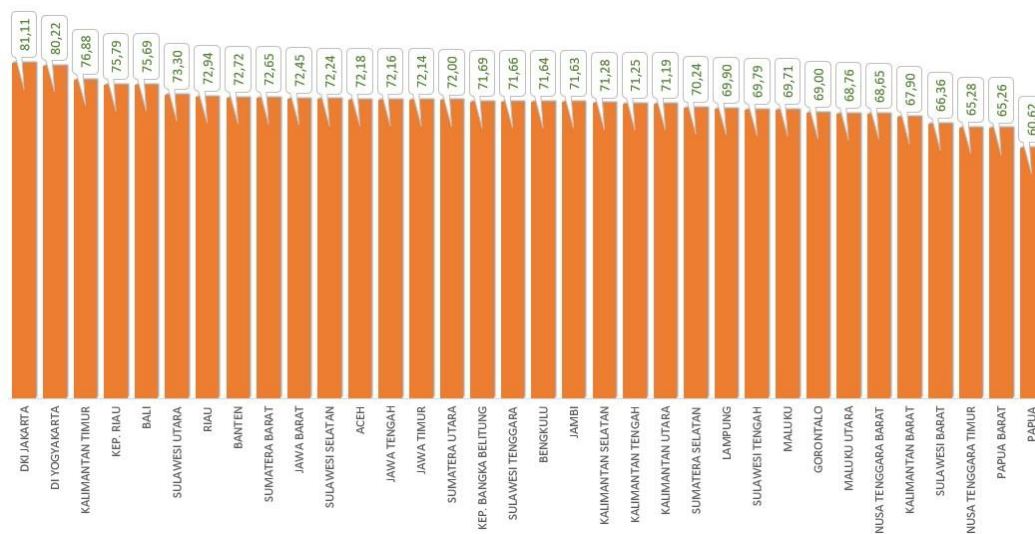


Sumber: <https://www.bps.go.id/> (Data diolah kembali)

Berdasarkan grafik capaian IPM dan pertumbuhannya di Indonesia tahun 2010-2021, dari tahun ke tahun, IPM Indonesia selalu meningkat, bahkan sebelum pandemi COVID-19 pertumbuhannya selalu di atas 0,7 persen. Pada masa pandemi COVID-19, IPM Indonesia masih meningkat dari 71,92 pada tahun 2019

menjadi 71,94 pada tahun 2020, kemudian kembali meningkat menjadi 72,29 pada tahun 2021. Meskipun IPM Indonesia terus meningkat, pertumbuhan IPM empat tahun terakhir didominasi dengan perlambatan capaian terutama pada tahun 2020. Pada tahun 2020, IPM Indonesia hanya tumbuh sebesar 0,03 persen seiring dengan semakin meluasnya penyebaran COVID-19 dan kemudian diikuti oleh pembatasan kegiatan di berbagai bidang. Memasuki tahun 2021, seiring dengan penyebaran COVID-19 yang semakin terkendali dan kegiatan ekonomi yang mulai pulih, IPM Indonesia mengalami perbaikan dan meningkat lebih cepat pada tahun 2021, yaitu sebesar 0,49 persen (BPS, 2022:16-17).

**Gambar 1.2 Capaian IPM Menurut Provinsi Tahun 2021**



Sumber: <https://www.bps.go.id/>

Berdasarkan grafik capaian IPM menurut provinsi tahun 2021, terdapat 10 provinsi yang memiliki capaian IPM di atas rata-rata nasional, sedangkan 24 provinsi lainnya masih berada di bawah rata-rata nasional. DKI Jakarta menjadi provinsi dengan IPM paling tinggi di Indonesia pada tahun 2021. IPM yang dimiliki

DKI Jakarta mencapai 81,11 poin. Provinsi D.I. Yogyakarta berada di urutan kedua dengan IPM sebesar 80,22 poin. Setelahnya ada Provinsi Kalimantan Timur dengan IPM sebesar 76,88 poin. Nilai IPM terendah di tahun yang sama didapat oleh Provinsi Papua Barat dan Papua dengan masing-masing nilai yaitu 65,26 dan 60,62 poin. Perubahan yang terjadi pada capaian IPM merupakan akumulasi dari perubahan-perubahan pada komponen IPM, seperti peningkatan IPM di DKI Jakarta pada tahun 2021 yang didukung oleh komponen pengeluaran per kapita yang tumbuh sebesar 1,61 persen dibandingkan pada tahun 2020. Pandemi COVID-19 yang semakin terkendali berpengaruh pada penurunan level Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) sehingga memungkinkan aktivitas ekonomi dapat kembali pulih. Hal ini kemudian mengakibatkan pengeluaran per kapita DKI Jakarta mengalami peningkatan. Di sisi lain, provinsi Papua menempati posisi terakhir dalam pencapaian pembangunan manusia. Pada tahun 2021, IPM provinsi Papua mengalami peningkatan sebesar 0,81 dibandingkan tahun sebelumnya. Berbeda dengan IPM Jakarta yang didukung pengeluaran per kapita, peningkatan IPM Papua didukung oleh komponen lainnya. Pengeluaran per kapita Papua hanya tumbuh sebesar 0,01 persen, sedangkan komponen lainnya yaitu rata-rata lama sekolah, harapan lama sekolah, dan umur harapan hidup saat lahir masing-masing meningkat sebesar 1,05 persen; 0,27 persen; dan 0,21 persen (BPS, 2022:27-28). Fenomena ini menunjukkan pentingnya setiap komponen dalam menentukan peningkatan IPM. Dari data tersebut juga menunjukkan pembangunan manusia di Indonesia masih mengalami kesenjangan pembangunan antar wilayah.

Pembangunan manusia tidak terlepas dari peran pemerintah dalam pembangunan, karena manusia merupakan modal utama dalam pembangunan

suatu daerah. Oleh karena itu, diperlukan investasi untuk dapat mengembangkan sumber daya manusia yang unggul, seperti investasi di sektor kesehatan dan pendidikan (Maulina & Andriyani, 2020). Sektor kesehatan dan pendidikan merupakan tujuan pembangunan yang mendasar di suatu wilayah. Untuk mendukung kedua sektor tersebut dibutuhkan anggaran. Oleh sebab itu, dukungan dari pemerintah sangat dibutuhkan dalam mengimplementasikan sektor kesehatan dan pendidikan melalui pengeluaran pemerintah (Karwur *et al.*, 2019). Pengeluaran pemerintah merupakan cerminan dari kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Dalam hal ini, pengeluaran pemerintah digunakan untuk membiayai sektor publik yang lebih penting dan menjadi prioritas dalam peningkatan sumber daya manusia yang tercermin dalam Indeks Pembangunan Manusia (IPM) (Huda & Yuliati, 2022).

Pengeluaran pemerintah sektor kesehatan dan sektor pendidikan sangat erat kaitannya dengan indeks pembangunan manusia. Meningkatnya alokasi pengeluaran pemerintah pada dua sektor tersebut merupakan modal utama bagi sumber daya manusia dalam meningkatkan kualitasnya sehingga menghasilkan sumber daya manusia yang produktif dan selanjutnya akan meningkatkan indeks pembangunan manusia (Maryozi *et al.*, 2022; Novitasari & Hapitri, 2019). Dengan demikian, peningkatan kesehatan dan pendidikan melalui alokasi pengeluaran pemerintah di suatu negara menjadi sangat penting artinya bagi pembangunan negara tersebut (Ananda *et al.*, 2021).

Kesehatan merupakan faktor penting pembangunan manusia dan menjadi dasar bagi pembangunan sektor lainnya (BPS Jawa Timur, 2021:41). Upaya pemerintah dalam meningkatkan sektor kesehatan IPM adalah dengan adanya kebijakan pemerintah yang mengatur besarnya pengeluaran pemerintah di sektor

kesehatan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Pasal 171 tentang kesehatan yang menyatakan bahwa besar anggaran kesehatan pemerintah pusat dialokasikan minimal 5% dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) di luar gaji, sedangkan besar anggaran kesehatan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota dialokasikan minimal 10% dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) di luar gaji (Noviansyah *et al.*, 2019).

Meningkatnya pengeluaran pemerintah di sektor kesehatan dapat mendukung peningkatan kualitas dan kuantitas kesehatan masyarakat suatu daerah sehingga dapat meningkatkan indeks pembangunan manusia beserta tiga komponennya yaitu meningkatkan angka harapan hidup, pendidikan dan pengeluaran per kapita. Pembangunan pada sektor kesehatan dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia, yang pada akhirnya dapat memberikan manfaat positif bagi meningkatnya angka harapan hidup (AHH). Sedangkan dampak pengeluaran kesehatan terhadap indeks pendidikan juga terkait hubungannya dengan kinerja ekonomi suatu negara, karena di satu sisi, anak-anak yang memiliki kesehatan yang baik dapat bersekolah hingga jenjang pendidikan yang tinggi, dan di sisi lain, orang sehat berpotensi lebih produktif di tempat kerja yang pada akhirnya akan meningkatkan pendapatan masyarakat (Lescano *et al.*, 2022). Pendapatan masyarakat menjadi faktor utama yang mempengaruhi pengeluaran per kapita. Apabila pendapatan naik maka tingkat pengeluaran untuk konsumsi masyarakat pun bertambah (Permana *et al.*, 2019).

Pendidikan merupakan komponen penting dalam pembangunan manusia. Perencanaan anggaran pemerintah di sektor pendidikan yang sesuai akan meningkatkan kualitas SDM. Dalam meningkatkan sektor pendidikan IPM, pemerintah mengatur kebijakan mengenai besarnya pengeluaran pemerintah di

sektor pendidikan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Pasal 49 tentang sistem pendidikan nasional yang menyatakan bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) (Wardhana *et al.*, 2021).

Pengeluaran pemerintah di sektor pendidikan memiliki peranan penting dalam memengaruhi IPM beserta komponennya khususnya pendidikan yakni meningkatnya indikator harapan lama sekolah dan rata-rata lama sekolah (Noviansyah *et al.*, 2019). Pendidikan yang tinggi dan berkualitas juga akan meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap kesehatan dan memberi peluang besar untuk meningkatkan kemampuan ekonomi masyarakat. Pendidikan menjamin masyarakat untuk hidup lebih sehat serta berpengetahuan luas (Wardhana *et al.*, 2021). Semakin tinggi tingkat pendidikan seseorang, maka pengetahuan dan keahlian juga akan meningkat sehingga akan mendorong peningkatan produktivitas kerjanya. Seseorang yang memiliki produktivitas yang tinggi akan memperoleh kesejahteraan yang lebih baik, yang diperlihatkan melalui peningkatan pendapatan maupun konsumsinya (Irawan, 2021).

Terdapat inkonsistensi penelitian terdahulu mengenai pengaruh pengeluaran pemerintah sektor kesehatan dan pengeluaran pemerintah sektor pendidikan terhadap indeks pembangunan manusia. Penelitian Irawan (2021) dan Salman & Rasyidin (2020) membuktikan bahwa pengeluaran pemerintah sektor pendidikan dan pengeluaran pemerintah sektor kesehatan berpengaruh signifikan terhadap indeks pembangunan manusia. Akan tetapi berbeda dengan penelitian Lescano *et al.*, (2022) dan Ananda *et al.*, (2021) menyimpulkan bahwa hanya pengeluaran

pemerintah sektor kesehatan yang memiliki pengaruh signifikan terhadap indeks pembangunan manusia. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Karwur *et al.*, (2019) dan Zulyanto (2018) menyimpulkan bahwa hanya pengeluaran pemerintah sektor pendidikan yang berpengaruh signifikan terhadap indeks pembangunan manusia. Beberapa penelitian tersebut memperlihatkan adanya *research gap* dalam variabel yang mempengaruhi IPM hal ini dikarenakan perbedaan kondisi tiap-tiap tempat dan waktu yang diteliti. Oleh karena itu, penting dilakukan kembali penelitian mengenai pengaruh pengeluaran pemerintah sektor kesehatan dan sektor pendidikan terhadap indeks pembangunan manusia dengan lokasi penelitian dan periode yang berbeda.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis bagaimana pengeluaran pemerintah sektor kesehatan dan pendidikan dapat mempengaruhi Indeks Pembangunan Manusia (IPM), dan dampaknya terhadap masing-masing komponen IPM (angka harapan hidup, pendidikan, dan pengeluaran per kapita). Penelitian ini juga menggunakan variabel kontrol yaitu *Quality Of Governance* (QoG) dengan indikator yang digunakan adalah *Control of Corruption*. QoG dalam bentuk korupsi berdampak terhadap penyediaan layanan kesehatan dan pendidikan publik (Lescano *et al.*, 2022). Keberhasilan pengeluaran publik dalam meningkatkan hasil kesehatan dan pendidikan dapat dilakukan jika suatu negara memiliki kualitas tata kelola pemerintah yang baik. Kualitas tata kelola pemerintah dapat mengontrol efektivitas pengeluaran pemerintah dalam mencapai pembangunan manusia (Bhanumurthy *et al.*, 2018). Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul **“Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Sektor Kesehatan dan**



## **Sektor Pendidikan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia (Studi Pada Pemerintah Provinsi di Indonesia Tahun 2017-2021)”.**

### **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah pengeluaran pemerintah sektor kesehatan berpengaruh terhadap indeks pembangunan manusia?
2. Apakah pengeluaran pemerintah sektor pendidikan berpengaruh terhadap indeks pembangunan manusia?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh pengeluaran pemerintah sektor kesehatan terhadap indeks pembangunan manusia.
2. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh pengeluaran pemerintah sektor pendidikan terhadap indeks pembangunan manusia.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini meliputi:

1. Bagi peneliti

Penelitian ini dapat bermanfaat bagi peneliti untuk menambah wawasan, pengetahuan, dan gambaran tentang pengaruh pengeluaran

pemerintah sektor kesehatan dan sektor pendidikan terhadap indeks pembangunan manusia.

2. Bagi pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi pemerintah untuk mengambil kebijakan terkait dengan pengeluaran pemerintah sektor kesehatan dan sektor pendidikan serta indeks pembangunan manusia.

3. Bagi peneliti selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan referensi bagi para peneliti selanjutnya yang ingin melakukan penelitian lebih lanjut berkaitan dengan pengeluaran pemerintah maupun indeks pembangunan manusia.