

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan manusia merupakan salah satu aspek penting dalam pelaksanaan pembangunan di Indonesia, baik pada tingkat nasional maupun daerah. Arah pembangunan saat ini tidak hanya berfokus pada pertumbuhan ekonomi, tetapi juga pada peningkatan kualitas hidup penduduk. Kualitas hidup tersebut tercermin dari kemampuan masyarakat dalam memperoleh pendidikan yang layak, mengakses layanan kesehatan, serta menikmati standar hidup yang memungkinkan terciptanya kehidupan yang produktif dan berkelanjutan. Peningkatan kualitas sumber daya manusia menjadi unsur utama dalam mendukung keberhasilan pembangunan daerah dalam jangka Panjang (Chandra, 2022).

Indeks Pembangunan Manusia digunakan sebagai indikator untuk menilai capaian pembangunan manusia secara menyeluruh. Indeks Pembangunan Manusia menggambarkan kualitas hidup penduduk melalui tiga dimensi utama, yaitu kesehatan, pendidikan, dan standar hidup layak. Ketiga dimensi tersebut saling berkaitan dan mencerminkan tingkat kesejahteraan masyarakat suatu wilayah. Indeks Pembangunan Manusia sering digunakan sebagai indikator evaluasi kinerja pembangunan daerah sekaligus sebagai dasar dalam perumusan kebijakan publik (Maharda & Aulia, 2020).

Pelaksanaan pembangunan daerah tidak terlepas dari kebijakan fiskal yang dijalankan oleh pemerintah daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menjadi instrumen utama dalam pengalokasian sumber daya keuangan daerah untuk membiayai

berbagai program pembangunan. Melalui kebijakan anggaran, pemerintah daerah menetapkan prioritas pembangunan yang diarahkan pada pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, termasuk di bidang kesehatan dan pendidikan (Fajar & Indrawati, 2020). Belanja pemerintah daerah pada sektor kesehatan dan pendidikan memiliki peran strategis dalam mendukung pembangunan manusia. Belanja sektor pendidikan diarahkan pada peningkatan akses serta mutu layanan pendidikan, sementara belanja sektor kesehatan difokuskan pada upaya peningkatan derajat kesehatan masyarakat. Kedua sektor tersebut dipandang sebagai investasi jangka panjang karena dampaknya terhadap kualitas sumber daya manusia berkembang secara bertahap. Perubahan besaran belanja pada kedua sektor ini tidak selalu diikuti oleh perubahan capaian Indeks Pembangunan Manusia dalam jangka pendek (Apriska et al., 2024).

Selain belanja sektoral, kondisi ketenagakerjaan masyarakat yang tercermin dari Tingkat Pengangguran Terbuka juga menjadi salah satu faktor yang memengaruhi pembangunan manusia. Tingkat Pengangguran Terbuka menggambarkan persentase angkatan kerja yang belum memperoleh pekerjaan, sehingga mencerminkan terbatasnya kesempatan masyarakat untuk memperoleh pendapatan. Semakin tinggi TPT, semakin besar potensi berkurangnya kemampuan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dasar, seperti pendidikan, kesehatan, dan kebutuhan hidup lainnya. Selain itu, tingginya angka pengangguran turut berpotensi memperbesar persoalan sosial di masyarakat. Kondisi tersebut dapat menghambat peningkatan kualitas hidup masyarakat karena keterbatasan pendapatan akan memengaruhi akses terhadap layanan pendidikan, kesehatan, serta pemenuhan standar hidup yang layak. (Nisa Eka Afriliani et al., 2023).

Karakteristik wilayah dan kondisi demografis menjadi faktor penting yang memengaruhi capaian pembangunan manusia. Kabupaten Brebes merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Tengah dengan jumlah penduduk terbesar dan luas wilayah yang relatif besar dibandingkan kabupaten lain. Kondisi tersebut membawa implikasi terhadap kompleksitas penyediaan layanan publik, khususnya di bidang pendidikan dan kesehatan, yang harus menjangkau masyarakat dalam jumlah besar dan tersebar di wilayah yang luas. Tantangan ini menuntut adanya pengelolaan belanja daerah yang tidak hanya besar secara nominal, tetapi juga efektif dan merata dalam pelaksanaannya (Nurvita et al., 2022).

Jumlah penduduk yang besar berpotensi meningkatkan kebutuhan terhadap fasilitas pendidikan dan layanan kesehatan, baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Di sisi lain, luas wilayah administratif yang cukup besar menimbulkan tantangan dalam pemerataan akses layanan, terutama bagi masyarakat yang berada di wilayah pinggiran dan pedesaan. Pemerintah daerah Kabupaten Brebes dihadapkan pada tuntutan untuk mengalokasikan dan merealisasikan belanja sektor kesehatan dan pendidikan secara optimal agar mampu meningkatkan kualitas pembangunan manusia secara menyeluruh (Fadila et al., 2023).

Belanja pemerintah daerah pada sektor kesehatan dan pendidikan serta Tingkat Pengangguran Terbuka terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Brebes tidak selalu menunjukkan pola yang sejalan. Secara teori, peningkatan belanja pada sektor pendidikan dan kesehatan diharapkan mampu meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang tercermin dari peningkatan Indeks Pembangunan Manusia. Sementara itu, penurunan Tingkat Pengangguran

Terbuka diharapkan dapat memperluas kesempatan masyarakat memperoleh pekerjaan dan pendapatan sehingga mendukung peningkatan standar hidup yang layak. Kondisi empiris menunjukkan bahwa peningkatan belanja sektor pendidikan dan kesehatan maupun perubahan Tingkat Pengangguran Terbuka dalam beberapa tahun tidak selalu diikuti oleh perubahan IPM yang signifikan. Pada periode tertentu, Indeks Pembangunan Manusia tetap mengalami peningkatan meskipun realisasi belanja pada kedua sektor tersebut mengalami fluktuasi atau TPT mengalami perubahan. Hal ini menunjukkan bahwa pengaruh belanja sektor pendidikan, belanja sektor kesehatan, dan Tingkat Pengangguran Terbuka terhadap IPM tidak bersifat langsung, melainkan dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti efektivitas penggunaan anggaran, ketepatan sasaran program, kualitas implementasi kebijakan, kondisi pasar kerja, serta adanya jeda waktu (*time lag*) dalam memengaruhi pembangunan manusia (Fajar & Indrawati, 2020).

Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Brebes pada tahun 2024 tercatat sebesar 70,18, lebih rendah dibandingkan rata-rata Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Jawa Tengah yang mencapai 73,87 sehingga terdapat selisih sebesar 3,69 poin. Capaian tersebut menempatkan Kabupaten Brebes pada urutan ke-35 atau terendah di antara 35 kabupaten/kota di Jawa Tengah. Selain Kabupaten Brebes, daerah yang termasuk dalam lima kabupaten/kota dengan Indeks Pembangunan Manusia terendah di Jawa Tengah adalah Kabupaten Wonosobo dengan nilai IPM sebesar 70,63, Kabupaten Pemasang sebesar 71,72, Kabupaten Banjarnegara sebesar 71,78, dan Kabupaten Kebumen sebesar 72,17. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kualitas pembangunan manusia di Kabupaten Brebes masih relatif tertinggal dibandingkan sebagian besar daerah lainnya di Jawa Tengah.

Gambar 1.1 Indeks Pembangunan Manusia



Sumber: Badan Pusat Statistik (Data Diolah)

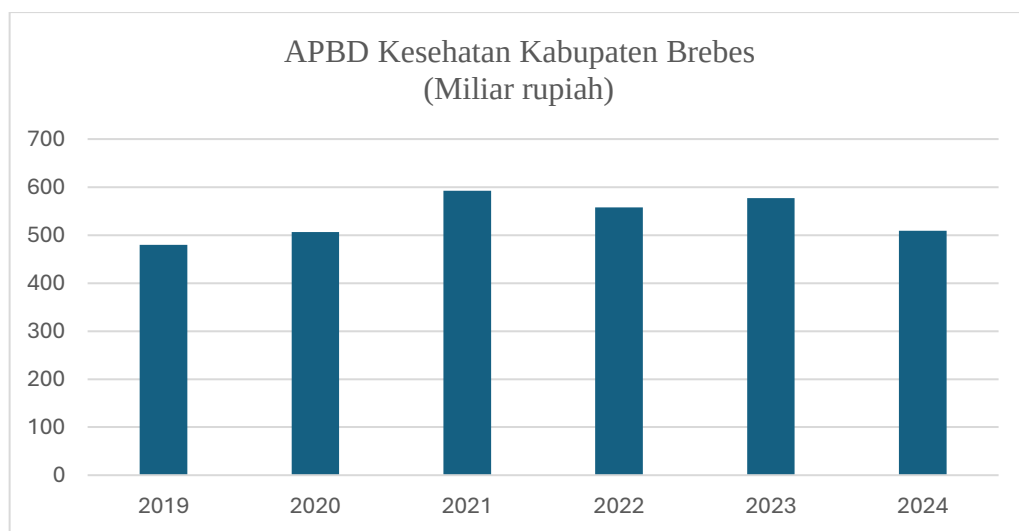
Berdasarkan Gambar 1.1 yang menampilkan perkembangan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Brebes dan Kabupaten Cilacap periode 2019–2024, dapat diketahui bahwa kedua daerah tersebut menunjukkan tren peningkatan yang relatif konsisten. Indeks Pembangunan Manusia merupakan indikator penting yang mencerminkan kualitas pembangunan manusia yang dilihat dari aspek pendidikan, kesehatan, dan standar hidup layak. Secara umum, grafik menunjukkan bahwa pembangunan manusia di kedua kabupaten mengalami perbaikan dari tahun ke tahun, yang menandakan adanya upaya berkelanjutan dari pemerintah daerah dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Meskipun demikian, terdapat perbedaan level Indeks Pembangunan Manusia antara Kabupaten Brebes dan Kabupaten Cilacap yang masih cukup terlihat sepanjang periode pengamatan. Perbedaan tersebut diduga tidak terlepas dari besarnya alokasi belanja pemerintah pada sektor kesehatan dan pendidikan di masing-masing daerah.

Pada Kabupaten Brebes, Indeks Pembangunan Manusia pada tahun 2019 berada di sekitar angka 66 dan cenderung stagnan pada tahun 2020. Setelah itu, IPM mulai menunjukkan peningkatan bertahap pada tahun-tahun berikutnya, yaitu meningkat sedikit pada 2021, kemudian naik lebih jelas pada 2022 hingga mencapai sekitar 66,8, dan terus mengalami kenaikan pada 2023 menjadi sekitar 68. Peningkatan yang paling signifikan terlihat pada tahun 2024, ketika IPM Brebes mencapai sekitar 70. Hal ini menunjukkan adanya perbaikan yang cukup nyata dalam pembangunan manusia, terutama dalam hal akses pendidikan, layanan kesehatan, serta peningkatan kesejahteraan masyarakat. Meskipun demikian, pola kenaikan yang terjadi masih tergolong bertahap sehingga menunjukkan bahwa proses pembangunan manusia di Brebes berjalan secara perlahan namun stabil.

Sementara itu, Kabupaten Cilacap memiliki nilai Indeks Pembangunan Manusia yang lebih tinggi dibandingkan Kabupaten Brebes sepanjang periode 2019–2024. Pada tahun 2019, IPM Cilacap sudah berada di sekitar angka 70, kemudian cenderung stabil pada tahun 2020, sebelum kembali mengalami peningkatan pada tahun 2021 menjadi sekitar 70,4. Setelah itu, IPM Cilacap terus menunjukkan tren kenaikan yang konsisten, yaitu meningkat menjadi sekitar 71 pada tahun 2022, kemudian 71,8 pada tahun 2023, hingga mencapai sekitar 72,5 pada tahun 2024. Pola ini menunjukkan bahwa pembangunan manusia di Cilacap berlangsung lebih stabil dan berada pada level yang lebih maju, yang mengindikasikan bahwa kualitas pendidikan, kesehatan, dan kondisi ekonomi masyarakat relatif lebih baik dibandingkan Brebes. Secara keseluruhan, perbandingan IPM antara Kabupaten Brebes dan Kabupaten Cilacap menunjukkan adanya kesenjangan pembangunan manusia yang masih terjadi, meskipun terdapat

kecenderungan sedikit perbaikan jarak pada tahun-tahun terakhir. Kabupaten Cilacap tetap mempertahankan posisi lebih tinggi, namun Kabupaten Brebes menunjukkan tren peningkatan yang cukup positif, terutama pada akhir periode pengamatan. Hal ini mengindikasikan bahwa upaya pembangunan manusia di kedua daerah sama-sama mengalami kemajuan, tetapi dengan kecepatan yang berbeda.

Gambar 1.2 APBD Kesehatan Kabupaten Brebes

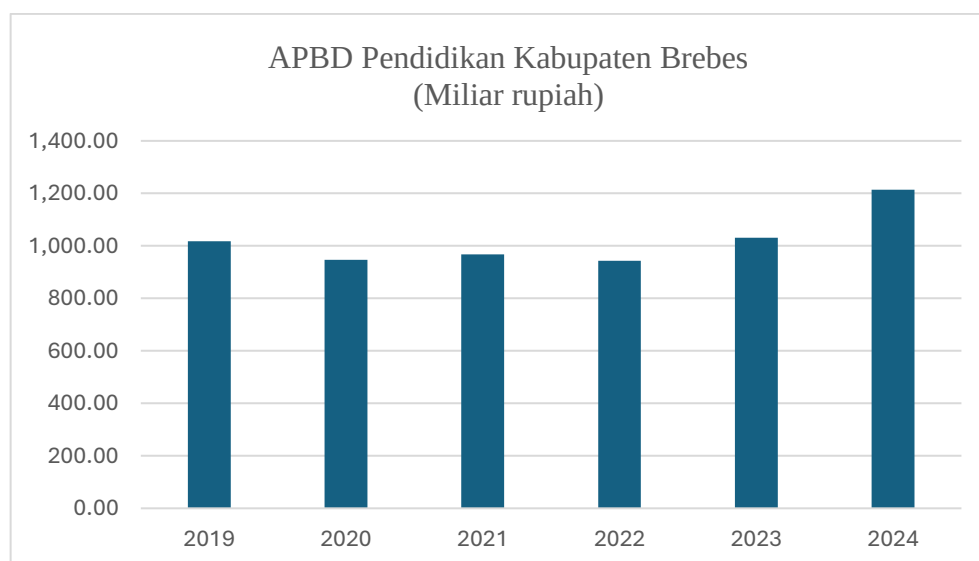


Sumber: Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan (Data Diolah)

Berdasarkan Gambar 1.2, realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sektor kesehatan Kabupaten Brebes selama periode 2019–2024 menunjukkan pola yang juga cenderung fluktuatif dengan adanya kenaikan dan penurunan pada tahun-tahun tertentu. Pada tahun 2019, belanja kesehatan berada pada kisaran sekitar 480 miliar rupiah, kemudian mengalami peningkatan secara bertahap hingga mencapai puncaknya pada tahun 2021 yang berada pada kisaran sekitar 590 miliar rupiah. Setelah itu, terjadi penurunan pada tahun 2022 dan kembali berfluktuasi pada tahun 2023 hingga 2024 dengan kisaran sekitar 500–570 miliar rupiah.

Peningkatan yang terjadi hingga tahun 2021 dapat mengindikasikan adanya perhatian yang lebih besar dari pemerintah daerah terhadap sektor kesehatan, terutama dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan masyarakat. Peningkatan tersebut juga dapat mencerminkan adanya kebutuhan layanan kesehatan yang semakin tinggi, sehingga pemerintah daerah perlu mengalokasikan anggaran yang lebih besar untuk mendukung fasilitas kesehatan, tenaga medis, serta program-program kesehatan masyarakat. Setelah mencapai titik tertinggi tersebut, belanja kesehatan tidak menunjukkan pola kenaikan yang konsisten, melainkan mengalami penyesuaian kembali pada tahun-tahun berikutnya. Hal ini dapat dipengaruhi oleh perubahan kondisi fiskal daerah, prioritas pembangunan yang bergeser, serta adanya kebutuhan untuk menyeimbangkan alokasi anggaran antar sektor. Sektor kesehatan tetap menjadi salah satu sektor prioritas karena memiliki peran penting dalam mendukung peningkatan kualitas hidup masyarakat dan secara langsung berkaitan dengan indikator pembangunan manusia.

Gambar 1.3 APBD Pendidikan Kabupaten Brebes

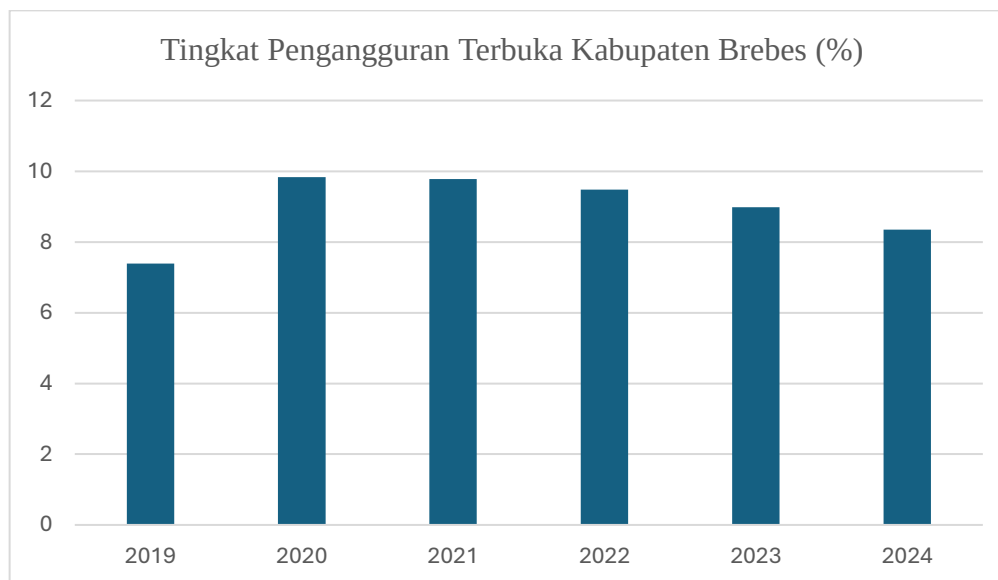


Sumber: Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan (Data Diolah)

Berdasarkan Gambar 1.3, realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sektor pendidikan Kabupaten Brebes selama periode 2019–2024 menunjukkan pola perkembangan yang cenderung fluktuatif, namun secara umum memiliki kecenderungan meningkat pada akhir periode. Pada tahun 2019, alokasi belanja pendidikan berada pada level sekitar 1,0 triliun rupiah. Pada tahun-tahun berikutnya, yaitu 2020 hingga 2022, terjadi penurunan yang cukup terlihat, sebelum akhirnya kembali meningkat pada tahun 2023 dan mencapai nilai tertinggi pada tahun 2024 yang berada pada kisaran sekitar 1,2 triliun rupiah. Fluktuasi tersebut diduga dipengaruhi oleh kondisi pandemi Covid-19 pada beberapa tahun sebelumnya.

Fluktuasi yang terjadi pada belanja pendidikan tersebut mencerminkan adanya dinamika dalam pengelolaan fiskal daerah. Penurunan yang terjadi pada periode tertentu dapat dikaitkan dengan adanya penyesuaian prioritas anggaran pemerintah daerah yang harus menyeimbangkan kebutuhan berbagai sektor pembangunan lainnya. Dalam kondisi tertentu, pemerintah daerah cenderung mengalihkan sebagian anggaran ke sektor yang dianggap lebih mendesak atau memiliki dampak langsung terhadap kebutuhan masyarakat, seperti infrastruktur, pelayanan umum, maupun sektor ekonomi produktif lainnya. Peningkatan belanja pendidikan pada tahun 2023 hingga 2024 menunjukkan adanya penguatan kembali komitmen pemerintah daerah terhadap sektor pendidikan. Hal ini mengindikasikan bahwa pendidikan tetap dipandang sebagai sektor strategis dalam pembangunan jangka panjang, khususnya dalam upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Dengan meningkatnya kembali alokasi anggaran pendidikan pada akhir periode, diharapkan dapat memberikan dampak positif terhadap peningkatan akses, kualitas, serta pemerataan layanan pendidikan di Kabupaten Brebes.

Gambar 1.4 Tingkat Pengangguran Terbuka Kabupaten Brebes



Sumber: Badan Pusat Statistik (Data Diolah)

Berdasarkan Gambar 1.4, Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Kabupaten Brebes selama periode 2019–2024 menunjukkan pola yang berfluktuasi. Pada tahun 2019, Tingkat Pengangguran Terbuka tercatat sekitar 7,4%, kemudian meningkat cukup tajam menjadi sekitar 9,8% pada tahun 2020. Kondisi tersebut terjadi akibat dampak pandemi Covid-19 yang menyebabkan meningkatnya PHK, sehingga jumlah pengangguran bertambah. Pada tahun 2021, Tingkat Pengangguran Terbuka masih berada pada kisaran 9,7%, yang menunjukkan bahwa proses pemulihan pasar kerja belum berlangsung secara optimal. Memasuki tahun 2022 hingga 2024, TPT mengalami tren penurunan secara bertahap, masing-masing menjadi sekitar 9,5%, 9,0%, dan 8,3%. Penurunan tersebut mengindikasikan mulai membaiknya kondisi pasar kerja di Kabupaten Brebes seiring dengan pemulihan aktivitas ekonomi pascapandemi. Angkatan kerja yang belum terserap ke dalam lapangan pekerjaan. Kondisi tersebut dapat memengaruhi kesempatan masyarakat untuk memperoleh pendapatan sehingga berdampak pada kemampuan memenuhi kebutuhan dasar dan mencapai standar hidup yang layak, yang pada akhirnya dapat memengaruhi IPM.

Meskipun telah banyak penelitian yang menganalisis pengaruh belanja pemerintah sektor pendidikan, belanja pemerintah sektor kesehatan, dan Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM), sebagian besar penelitian masih berfokus pada analisis antarwilayah menggunakan data panel, seperti penelitian Afriliani et al. (2023) yang mengkaji kabupaten/kota di Provinsi Lampung, sehingga belum menggambarkan dinamika pembangunan manusia secara spesifik pada satu daerah dalam periode yang lebih panjang. Penelitian ini berfokus pada Kabupaten Brebes karena tercatat memiliki IPM terendah se-Jawa Tengah selama periode 2019–2022 (peringkat 35 dari 35). Meskipun mengalami peningkatan pada tahun 2023 ke peringkat 33, capaian Indeks Pembangunan Manusia Brebes kembali menurun ke peringkat 34 pada tahun 2024, menunjukkan bahwa pembangunan manusia di Brebes masih fluktuatif dan tetap berada dalam kelompok terendah se-Jawa Tengah. Kondisi ini menjadikan Brebes lokasi yang relevan dan mendesak untuk dikaji lebih mendalam. Penelitian ini menggunakan data time series periode 2010–2024 untuk menganalisis pengaruh belanja pemerintah sektor kesehatan, belanja pemerintah sektor pendidikan, dan Tingkat Pengangguran Terbuka terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Brebes. Kebaruan penelitian ini terletak pada penyajian analisis mendalam mengenai dinamika hubungan antarvariabel tersebut pada satu daerah selama lima belas tahun, termasuk menangkap fluktuasi peringkat dan capaian Indeks Pembangunan Manusia yang terjadi pada 2023–2024, sehingga diharapkan mampu memberikan gambaran empiris yang lebih spesifik sebagai dasar perumusan kebijakan pembangunan manusia di Kabupaten Brebes.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah belanja pemerintah daerah sektor kesehatan berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Brebes?
2. Apakah belanja pemerintah daerah sektor pendidikan berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Brebes?
3. Apakah Tingkat Pengangguran Terbuka berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Brebes?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pengaruh belanja pemerintah daerah sektor kesehatan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Brebes
2. Untuk menganalisis pengaruh belanja pemerintah daerah sektor pendidikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Brebes.
3. Untuk menganalisis pengaruh Tingkat Pengangguran Terbuka terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Brebes

1.4 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini bertujuan untuk menghindari pembahasan yang terlalu luas sehingga hasil penelitian dapat dianalisis secara lebih mendalam dan relevan. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Brebes sebagai objek penelitian dengan periode pengamatan tahun 2010–2024 yang disesuaikan dengan ketersediaan data time series. Variabel yang digunakan terdiri dari variabel independen berupa belanja pemerintah daerah sektor pendidikan, belanja

pemerintah daerah sektor kesehatan, dan Tingkat Pengangguran Terbuka, serta variabel dependen berupa Indeks Pembangunan Manusia. Adapun pembahasan dalam penelitian ini difokuskan pada analisis pengaruh belanja sektor pendidikan, belanja sektor kesehatan, dan Tingkat Pengangguran Terbuka terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Brebes tanpa membahas secara mendalam faktor-faktor lain di luar variabel penelitian.

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini disusun untuk memberikan kontribusi yang nyata dan relevan, baik secara teoretis maupun praktis, sesuai dengan tujuan penelitian yang telah ditetapkan. Adapun manfaat penelitian ini meliputi:

1. Manfaat teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian ekonomi pembangunan dan keuangan daerah, khususnya yang berkaitan dengan analisis pengaruh belanja pemerintah daerah sektor kesehatan dan pendidikan serta Tingkat Pengangguran Terbuka terhadap Indeks Pembangunan Manusia. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya referensi empiris serta menjadi dasar bagi penelitian selanjutnya yang mengkaji hubungan antara kapasitas fiskal daerah, alokasi belanja publik, dan pembangunan manusia di tingkat daerah.
2. Manfaat praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dan pertimbangan bagi Pemerintah Kabupaten Brebes dalam merumuskan kebijakan penganggaran sektor kesehatan dan pendidikan yang lebih efektif, tepat sasaran, serta sebagai masukan dalam penyusunan kebijakan ketenagakerjaan untuk menekan Tingkat Pengangguran Terbuka guna mendukung peningkatan Indeks Pembangunan Manusia.