

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Sejak diberlakukannya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia melalui UU No. 22 dan 25 tahun 1999, yang kemudian diperbaharui melalui UU 32 dan 33 Tahun 2004, peran pemerintah daerah dalam pembangunan daerah semakin signifikan. Semangat otonomi daerah ini didasarkan pada keyakinan bahwa pemerintah daerah memiliki pemahaman yang lebih baik mengenai masalah dan kebutuhan di daerah mereka dibandingkan dengan pemerintah pusat. Oleh karena itu, memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah diharapkan dapat mempercepat pencapaian tujuan pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat lokal.

Desentralisasi tidak sekadar timbul akibat kegagalan perencanaan terpusat atau popularitas strategi pertumbuhan dengan pemerataan. Lebih dari itu, fenomena ini bersumber dari pemahaman mendalam bahwa proses pembangunan adalah labirin kompleks yang dipenuhi ketidakpastian, sukar dikuasai dari pusat (Kuncoro, 2004). Karenanya, otonomi daerah dan desentralisasi fiskal menjadi ruang kebebasan bagi pemerintah setempat untuk merajut kebijakan sesuai, terutama dalam memperbaiki mutu layanan publik, semisal pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Desentralisasi adalah manifesto kreatif dalam mengejar kemajuan, membebaskan kreativitas daerah untuk melukis panorama pembangunan yang sesuai dengan warna lokalnya.

Bersamaan dengan semangat otonomi daerah, banyak studi yang menganalisis keberhasilan pembangunan daerah dengan menggunakan berbagai indikator, termasuk pertumbuhan ekonomi, penurunan tingkat kemiskinan, pengurangan ketimpangan pendapatan, serta peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau Human Development Index (HDI).

IPM, yang merupakan indikator kuantitatif yang ditetapkan oleh United Nations Development Programme (UNDP), digunakan untuk mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat di suatu negara. Pada tahun 2020, IPM Indonesia menempati peringkat ke-107 dari 189 negara yang terdaftar dalam UNDP dan peringkat kelima dari sepuluh negara ASEAN. IPM menjadi parameter penting dalam mengukur perkembangan suatu negara selain dari pertumbuhan ekonomi.

Menurut Kuncoro, fokus utama dalam pembangunan adalah peningkatan kualitas manusia (Kuncoro, 2010:117). IPM menjadi indikator kunci dalam mengevaluasi performa pembangunan dan pencapaian suatu negara. Pengembangan model pengukuran keberhasilan pembangunan melibatkan berbagai konsep seperti pertumbuhan ekonomi, pengembangan sumber daya manusia, kebutuhan dasar, dan kesejahteraan sosial.

Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk mengoptimalkan sumber daya yang diperolehnya, merencanakan target capaian kinerja, dan menggunakan belanja modal untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Pengalokasian belanja modal harus mempertimbangkan kebutuhan infrastruktur yang layak untuk mendukung operasional pemerintah secara efektif dan efisien,

serta memberikan manfaat jangka panjang seperti pembangunan sarana dan prasarana.

Pembangunan ekonomi suatu negara melibatkan faktor-faktor kunci, salah satunya adalah sumber daya manusia (SDM), yang signifikan dalam mempengaruhi pembangunan ekonomi. IPM atau HDI digunakan sebagai ukuran untuk menilai keberhasilan pembangunan, karena mampu mengukur dimensi pokok dari pembangunan manusia. Peningkatan nilai IPM mencerminkan peningkatan kualitas SDM di suatu daerah atau negara. Oleh karena itu, peningkatan sumber daya manusia yang berkualitas merupakan elemen penting dalam pembangunan. Temuan ini sejalan dengan penelitian Mahulauw, Santosa, & Mahardika (2017), yang menunjukkan bahwa IPM memiliki peran penting dalam mendukung keberhasilan suatu daerah atau negara.

Salah satu upaya yang dilakukan dan menjadi indikator utama dalam menentukan keberhasilan pembangunan yaitu perubahan yang dilakukan dalam upaya memperbaiki kualitas hidup masyarakat yang meliputi berbagai aspek kehidupan masyarakat seperti ekonomi, sosial, kesehatan, pendidikan, serta bidang lainnya merupakan tujuan dari pembangunan serta kesejahteraan, meningkatkan produktivitas jika diiringi dengan kemudahanlayanan leehatan dan fasilitas pendidikan yang lengkap (World Bank, 2020). Dengan terciptanya pembangunan yang dilaksanakan sesuai perencanaan yang matang dan terstruktur serta dilakukan secara berkelanjutan diharapkan mampu mendorong peningkatan pada seluruh bidang kehidupan dan secara perlahan membuat kesejahteraan masyarakat

meningkat dan merata keseluruh wilayah sesuai yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Berikut ini diberikan informasi mengenai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi NTT tahun 2020 sebagai berikut:

**Tabel 1.1:  
Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi NTT  
Tahun 2018 – 2022**

Kabupaten/Kota	INDEKS PEMBANGUNAN MANUSIA				
	2018	2019	2020	2021	2022
Sumba Barat	62.91	63.56	63,53	63,83	64,43
Sumba Timur	64.65	65.34	65,52	65,74	66,17
Kupang	63.55	64.43	64,32	64,41	65,04
Timor Tengah Selatan	61.58	62.23	62,15	62,16	62,73
Timor Tengah Utara	62.65	63.34	63,53	63,69	64,26
Belu	61.86	62.54	62,68	62,77	63,22
Alor	60.14	61.03	61,33	61,37	62,26
Lembata	63.96	64.91	64,74	64,75	65,47
Flores Timur	63.55	64.34	64,22	64,22	64,93
Sikka	63.89	64.75	65,11	65,41	66,06
Ende	66.62	67.20	67,04	67,3	67,97
Ngada	67.10	67.76	67,88	67,88	68,26
Manggarai	63.32	64.15	64,54	65,01	65,83
Rote Ndao	61.51	62.22	62,39	62,6	63,21
Manggarai Barat	62.58	63.50	63,89	64,17	64,92
Sumba Tengah	60.07	61.01	61,53	61,8	62,71
Sumba Barat Daya	61.89	62.60	62,28	62,29	63,15
Nagekeo	65.35	65.88	65,81	65,82	66,22
Manggarai Timur	59.49	60.47	60,85	61,37	62,3
Sabu Raijua	55.79	56.66	57,02	57,03	57,9
Malaka	59.66	60.34	60,21	60,42	61,34
Kota Kupang	78.84	79.55	79,71	79,74	80,2
Nusa Tenggara Timur	64.39	65.23	65,19	65,28	65,9

*Sumber :Badan Pusat Statistik*

IPM merupakan indikator penting untuk mengukur keberhasilan dalam upaya membangun kualitas hidup manusia (masyarakat/penduduk). Dari tabel diatas menjelaskan bahwa perbandingan indeks pembangunan manusia provinsi Nusa Tenggara Timur tahun 2018 pada Kota Kupang tingkat IPM menjadi paling tinggi di antara Kab/Kota lainnya yaitu sebesar 78,84 dan Sabu Raijua menjadi Kabupaten

dengan IPM terendah yaitu sebesar 55,79 dan pada tahun 2019 Kota Kupang masih menempati posisi dengan IPM tertinggi yaitu sebesar 79,55 dan Kabupaten Sabu Raijua menjadi Kabupaten dengan IPM terendah yaitu sebesar 56,66 dan pada tahun 2020, pada Kota Kupang tingkat IPM menjadi paling tertinggi di antara kabupaten/kota lainya yaitu sebesar 79,71 dan Sabu Raijua menjadi Kabupaten dengan IPM terendah yaitu sebesar 57,02 dan pada tahun 2021 Kota Kupang masih memegang IPM paling tinggi dengan jumlah 79,74 dan Sabu Raijua terendah dengan 57,03 dan pada tahun 2022 Kota Kupang naik menjadi 80,20 dan Sabu Raijua juga meningkat tapi tetap dengan IPM terendah yaitu sebesar 57,90.

Membentuk manusia yang bukan hanya berkualitas, tetapi juga menjadi sinar gemilang, memerlukan lebih dari sekadar penyediaan sarana dan prasarana. Sebagai maestro alokasi, pemerintah memainkan simfoni untuk mengarahkan harmoni penggunaan sumber daya ekonomi, menciptakan keseimbangan optimal dan efisien. Pemerintah sebagai konduktor utama dalam orkestrasi fiskal, di mana kebijakan tersebut menjadi not balok yang membimbing langkah ekonomi negara melalui gerak tari pengeluaran dan pendapatan.

Dukungan pemerintah menjadi krusial dalam menerapkan aspek pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur melalui pengeluaran pemerintah. Pengeluaran pemerintah mencerminkan kebijakan yang diambil oleh pemerintah di suatu wilayah, yang digunakan untuk mendanai sektor-sektor publik penting seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menjadi alat yang efektif dalam menjelaskan kondisi atau tingkat kemiskinan suatu wilayah, karena masyarakat yang miskin seringkali menghadapi kendala dalam

mengakses kebutuhan mereka, terutama dalam bidang pendidikan dan kesehatan.

Nusa Tenggara Timur (NTT) merupakan salah satu daerah dengan tingkat kemiskinan yang masih tinggi, melebihi 20 persen penduduk. Kondisi alam yang sebagian besar tandus dan gersang, bersama dengan kekeringan yang sering terjadi, menjadi bencana rutin bagi warga NTT. Kemiskinan, masalah gizi buruk, tingkat putus sekolah, serta keterbatasan akses fasilitas kesehatan, pendidikan, dan infrastruktur menjadi tantangan utama di wilayah ini.

Pentingnya peran pemerintah daerah, khususnya dalam kebijakan fiskal pendapatan dan belanja daerah, memandu penekanan pada akses, kualitas, dan kuantitas fasilitas, sarana, pelayanan, dan sumber daya. Fokus khusus pada kebijakan pengeluaran daerah, seperti belanja pendidikan, belanja kesehatan, dan belanja infrastruktur, menjadi langkah strategis.

Belanja pendidikan dialokasikan untuk mendanai kegiatan pemerintahan di bidang pendidikan, sedangkan belanja kesehatan digunakan dalam urusan pemerintahan di bidang kesehatan. Pentingnya alokasi dana untuk sektor-sektor tersebut tercermin dalam regulasi yang mengamanatkan alokasi minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk masing-masing sektor. Hal serupa terjadi pada belanja infrastruktur, yang diarahkan untuk mempercepat pembangunan fasilitas pelayanan publik dan ekonomi guna meningkatkan kesempatan kerja, mengurangi kemiskinan, dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antar daerah.

Namun, kendala pembangunan infrastruktur di NTT masih cukup signifikan, terutama dalam hal akses listrik, air bersih, dan jalan raya. Provinsi ini, dengan 21 kabupaten dan 1 kota, memiliki variasi dalam perkembangan manusia.

Terlepas dari masalah kemiskinan, NTT termasuk dalam provinsi dengan IPM terendah di Indonesia. Upaya pembangunan infrastruktur di tingkat kabupaten/kota menjadi kunci untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Meskipun terdapat disparitas dan ketertinggalan di beberapa wilayah, sistem otonomi daerah memberikan pemerintah daerah kebebasan dalam merumuskan, memprioritaskan, dan mengelola sumber daya manusia, sarana, dan prasarana di daerah mereka. Oleh karena itu, peran pemerintah daerah, terutama dalam alokasi belanja pendidikan, belanja kesehatan, dan belanja infrastruktur, menjadi esensial dalam membawa kemajuan ke wilayah tersebut.

Menurut Fan (dalam M. Taher Jamco, 2015:76) bahwa ketersediaan infrastruktur fisik sangat diperlukan dalam meningkatkan produktivitas dan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang. sehingga dapat dikatakan bahwa infrastruktur merupakan salah satu hal penting dalam upaya pengurangan kemiskinan. salah satu upaya untuk menanggulangi kemiskinan yang cukup efektif adalah pembangunan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur dasar yang terintegrasi dengan baik akan meningkatkan kondisi pembangunan daerah. Dengan ketersediaannya infrastruktur yang baik akan mampu memperlancar mobilitas perekonomian rakyat sehingga pendapatan rakyat akan meningkat. Pembangunan infrastruktur yang baik juga akan menjamin efektivitas dan efisiensi, serta akan memperlancar pergerakan barang dan jasa dan akan meningkatkan perekonomian. Dengan meningkatnya perekonomian, tentu juga akan meningkatkan penghasilan masyarakat dan melepaskannya dari jeratan kemiskinan.

Meskipun seluruh umat manusia berhasrat merayakan kehidupan yang melimpah, realitasnya adalah tidak semua individu memetik buah keberhasilan. Seperti kanvas yang menjadi panggung pembangunan, sektor ekonomi menjelma sebagai panggung utama bagi suatu bangsa untuk menari dalam irama kemajuan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Seperti catatan bijak yang terukir dalam kata-kata Ningrum et al. (2020), Adam Smith telah merentangkan pikirannya, menyatakan bahwa Sumber Daya Manusia (SDM) adalah mata rantai tak terpisahkan dalam pertunjukan ekonomi, di mana pertunjukan tersebut menentukan takdir kesejahteraan bangsa.

Pembangunan, seperti puncak gunung yang dijelajahi, menjadi penentu esensi kehidupan yang sejahtera. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) bukan semata jalan, tetapi juga pemandu bagi suatu masyarakat untuk mengukur kualitas kehidupan. Sebagaimana disusun dengan cermat, IPM memainkan melodi tiga nada penting: kesehatan, pendidikan, dan standar hidup layak. Usia harapan hidup menari sebagai indikator kesehatan, sedangkan tarian huruf dan pelajaran merentang sebagai pembelajaran yang berharga. Standar hidup layak menjadi cerminan dalam gelombang pendapatan riil yang diterjemahkan dengan kebijaksanaan daya beli. UNDP, sebagai pemimpin orkestrasi kesejahteraan, mengejar kesempurnaan dengan mengekspresikan notasi baru, menggantikan huruf-huruf dengan angka-angka panjang, mengilhami kita untuk melihat jauh ke masa depan dan menari dalam gerak kehidupan yang lebih sejahtera.

Dalam penelitian oleh Rangongo & Ngwakwe (2019), pendidikan dianggap sebagai pendorong terciptanya ide-ide baru untuk produk, layanan, dan teknologi



inovatif. Untuk mencapai hal ini, diperlukan kebijakan pemerintah yang progresif untuk meningkatkan kualitas pendidikan.

Pentingnya kesehatan yang baik sebagai penunjang pendidikan tidak dapat diabaikan. Kesehatan yang terjaga sangat krusial untuk mendukung pendidikan yang optimal. Keduanya saling berkaitan, di mana fisik dan mental yang kuat diperlukan untuk menghasilkan individu yang cerdas (*mensano in corpore sano*). Keadaan sehat, yang mencakup kebebasan dari penyakit fisik atau mental, menjadi prasyarat untuk tubuh yang sehat. Tujuan utama dari menjaga kesehatan adalah untuk mendukung sistem kekebalan tubuh agar dapat mencegah penyakit kronis. Mengingat masyarakat tidak dapat sepenuhnya melaksanakan kedua komponen tersebut, peran pemerintah sangatlah penting untuk menciptakan masyarakat yang cerdas dan sehat. Hal ini dapat dicapai melalui alokasi anggaran untuk pendidikan dan kesehatan (Rahim et al., 2021).

Belanja daerah memegang peran signifikan dalam meningkatkan IPM. Keberhasilan pembangunan dinilai dari pertumbuhan ekonomi yang tinggi, sementara kualitas hidup mencerminkan kemiskinan dari segi kualitasnya (Sinuraya, 2020). Menurut Wahyudi (2011), pengeluaran yang bersifat pro-poor, terutama dalam bidang pendidikan dan kesehatan, merupakan kunci sukses. Pendidikan menjadi unsur penting dalam peningkatan sumber daya manusia, dan hubungannya dengan IPM sangat erat karena memberikan kemampuan berkembang melalui penguasaan ilmu dan keterampilan (Suryawati, 2005). Kualitas pendidikan suatu bangsa menentukan kualitas sumber daya manusia, dan oleh karena itu, menentukan arah pembangunan suatu bangsa. Pendidikan

merupakan elemen utama dalam upaya peningkatan kualitas SDM, memberikan keterampilan yang diperlukan agar masyarakat dapat mengoptimalkan kemampuan individu. Investasi pada pendidikan juga dianggap sebagai langkah besar bagi suatu bangsa, terutama untuk Nusa Tenggara Timur, sehingga masalah pendidikan menjadi prioritas utama dalam upaya mengurangi kemiskinan.

Selain dari kesenjangan empiris yang telah diuraikan di atas, gambaran belanja pendidikan, belanja kesehatan, dan belanja infrastruktur di 22 kabupaten/kota di NTT pada tahun 2023 dapat dijelaskan.

**Tabel 1.2**  
**Data Belanja Pendidikan, Belanja Kesehatan dan Belanja**  
**Infrastruktur Tahun 2018 – 2022**

<b>Tahun</b>	<b>Belanja Pendidikan</b>	<b>Belanja Kesehatan</b>	<b>Belanja Infrastruktur</b>
<b>2018</b>	5.311.081.644.405	3.638.936.841.427	1.548.009.412.814
<b>2019</b>	5.887.317.610.759	4.034.148.099.947	2.945.952.931.630
<b>2020</b>	13.224.330.609.565	4.446.818.197.070	2.930.099.399.323
<b>2021</b>	5.755.985.506.914	4.436.611.262.794	888.390.546.986
<b>2022</b>	6.236.443.465.630	4.894.458.158.778	441.400.688.734

*Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (https://djp.kemenkeu.go.id/)*

Selain data empiris yang menunjukkan adanya perbedaan dengan disparitas yang cukup tinggi, secara teoretis, beberapa penelitian sebelumnya menunjukkan hasil yang berbeda. Penelitian Zulyanto (2018) menguji pengaruh pengeluaran pemerintah sektor kesehatan, infrastruktur dan pendidikan terhadap IPM di Provinsi Bengkulu. Hasil penelitian menunjukkan bahwa belanja pendidikan berpengaruh signifikan terhadap IPM sedangkan belanja kesehatan dan infrastruktur tidak berpengaruh

terhadap IPM. Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Nugroho (2016) yang menguji pengaruh belanja pemerintah terhadap IPM melalui pertumbuhan ekonomi dengan membagi sampel berdasarkan tinggi rendahnya IPM. Hasil pengujian menunjukkan untuk daerah dengan IPM tinggi, maka belanja pemerintah sektoral untuk pendidikan, kesehatan dan infrastruktur berpengaruh terhadap IPM sedangkan untuk daerah dengan IPM rendah hanya belanja sektoral pendidikan yang berpengaruh terhadap IPM.

Panggabean et al. (2019) menguji hubungan antara IPM dengan kemiskinan. Hasil pengujian menunjukkan bahwa terdapat hubungan negatif antara IPM dan kemiskinan, yang berarti bahwa semakin tinggi IPM, maka semakin rendah kemiskinan pada suatu wilayah. Hal ini menunjukkan bahwa IPM berperan dalam mereduksi angka kemiskinan di suatu wilayah. Hasil yang berbeda dikemukakan oleh Hidayati & Imaningsih (2022) yang menunjukkan bahwa IPM tidak berhubungan dengan kemiskinan, sedangkan belanja sektoral yang berpengaruh hanya belanja pendidikan. Tetapi secara bersama-sama belanja pemerintah, pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan berpengaruh terhadap IPM. Sasana (2019) menguji pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap IPM. Hasil pengujian menunjukkan bahwa, belanja pemerintah termasuk di dalamnya belanja sektoral tidak berpengaruh terhadap IPM. Hasil penelitian ini tidak mendukung penelitian yang dilakukan oleh Kurniawan & Murtala (2022) menunjukkan bahwa daerah dengan tingkat efisiensi yang baik dalam penggunaan anggaran belanja akan berdampak terhadap IPM dibandingkan dengan daerah dengan tingkat efisiensi belanja yang rendah.

Berdasarkan fenomena, gap empiris dan dan gap teoretis, dan penelitian terdahulu, maka penulis mengangkat judul **“Pengaruh Belanja Pendidikan, Belanja Kesehatan Dan Belanja Infrastruktur Terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) ( Studi pada 22 kabupaten kota di NTT )”**

## **1.2 Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas penulis dapat merumuskan pertanyaan penelitian yaitu sebagai berikut.

1. Bagaimana gambaran mengenai belanja pendidikan, belanja kesehatan, belanja infrastruktur dan Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Nusa Tenggara Timur ?
2. Apakah belanja pendidikan berpengaruh signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Nusa Tenggara Timur ?
3. Apakah belanja kesehatan berpengaruh signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Nusa Tenggara Timur ?
4. Apakah belanja infrastruktur berpengaruh signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Nusa Tenggara Timur ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui pengaruh belanja pendidikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Nusa Tenggara Timur
2. Untuk mengetahui pengaruh belanja kesehatan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Nusa Tenggara Timur

3. Untuk mengetahui pengaruh belanja infrastruktur terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Nusa Tenggara Timur

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan diatas maka diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Akademik

Sebagai bahan informasi bagi pembaca atau peneliti lain yang ingin melakukan penelitian pada bidang pengkajian masalah belanja pendidikan belanja kesehatan dan belanja infrastruktur terhadap indeks pembangunan manusia dalam pengembangan bagi peneliti lain dan dapat bermanfaat bagi mahasiswa Fakultas Ekonomi.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan dengan adanya penelitian ini maka dapat memberikan masukan bagi pemerintah agar senantiasa bekerja secara transparan dan akuntabilitas dalam mengelola anggaran belanja pendidikan, kesehatan dan infrastruksur untuk peningkatan kesejahteraan dan peningkatan Indek Pembangunan Manusia (IPM) di Provinsi Nusa Tenggara Timur.