

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1. Latar Belakang**

Manusia merupakan kekayaan bangsa dan sekaligus sebagai modal dasar pembangunan. Tujuan dari pembangunan adalah menciptakan lingkungan yang memungkinkan bagi rakyat untuk menikmati hidup sehat, umur panjang dan menjalankan kehidupan yang produktif. Sesuai dengan perkembangan paradigma pembangunan ekonomi, maka telah terjadi perubahan tolok ukur keberhasilan pembangunan ekonomi dari pendekatan pertumbuhan ekonomi (*growth*) menjadi pendekatan pembangunan manusia.

Pemikiran kontemporer mengenai pembangunan juga telah menempatkan kembali manusia sebagai subyek atau pusat dari proses pembangunan. Lembaga PBB yang dibentuk untuk menangani masalah pembangunan (*United Nations Development Programme/Undp*) telah membuat definisi khusus mengenai pembangunan manusia sebagai suatu proses untuk memperluas pilihan-pilihan bagi manusia (*a process of enlarging peoples choices*). Dalam konsep tersebut manusia di tempatkan sebagai tujuan akhir (*the ultimate end*), sedangkan upaya pembangunan di pandang sebagai sarana untuk mencapai tujuan itu. Dengan demikian, pembangunan manusia lebih dari sekedar pertumbuhan ekonomi, lebih dari sekedar peningkatan pendapatan dan lebih dari sekedar proses produksi komoditas serta akumulasi modal.

Pembangunan Sumber Daya Manusia (SDM) secara fisik dan mental mengandung makna peningkatan kapasitas dasar penduduk yang kemudian akan memperbesar kesempatan untuk dapat berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Kapasitas dasar yang dimaksud Todaro (2003), yang sekaligus merupakan tiga nilai pokok keberhasilan pembangunan ekonomi adalah kecukupan (*sustenance*), jati diri (*selfsteem*), kebebasan (*freedom*).

Pembangunan manusia menjadi penting dan perlu mendapat perhatian sebab pada kenyataannya pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak selalu dapat memecahkan persoalan kesejahteraan seperti kemiskinan dan taraf hidup masyarakat secara luas, sehingga keberhasilan pembangunan dewasa ini seringkali dilihat dari pencapaian kualitas Sumber Daya Manusia.

Salah satu cara untuk mengukur keberhasilan atau kinerja suatu negara atau wilayah dalam bidang pembangunan manusia digunakan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index (HDI)*. Indeks ini pertama kali dikembangkan oleh pemenang nobel India *Amartya Sen* dan *Mahbub Ul Huq* seorang ekonom Pakistan dibantu oleh *Gustav Ranis* dari *Yale University* dan *Lord Meghnad Desai* dari *London School of Economics*.

IPM merupakan suatu indeks komposit berdasarkan tiga indikator, yaitu angka harapan hidup pada waktu lahir (*life expectancy at birth*), angka melek huruf penduduk dewasa (*adult literacy rate*), dan rata-rata lama sekolah (*mean Years of schooling*), dan kemampuan daya beli (*purchasing power parity*). Indikator angka harapan hidup mengukur kesehatan, indikator angka melek huruf penduduk dewasa dan rata-rata lama sekolah mengukur pendidikan dan terakhir indikator daya beli mengukur standar hidup.

Berdasarkan data dari BPS Provinsi Nusa Tenggara Timur, secara umum, angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Manggarai selama kurun

waktu 2005-2014. Dimana pada tahun 2005-2013 mengalami peningkatan dari 65,43 menjadi 68,69, akan tetapi pada tahun 2014 mengalami penurunan menjadi 60,08.

**Tabel 1.1**  
**Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Manggarai Periode**  
**2005-2014**

<b>Tahun</b>	<b>Persentase Indeks pembangunan manusia (IPM)</b>
2005	65,43
2006	65,66
2007	65,78
2008	66,81
2009	66,83
2010	67,16
2011	67,81
2012	68,30
2013	68,69
2014	60,08

*Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Nusa Tenggara Timur*

Terdapat faktor lain juga yang dapat mempengaruhi perkembangan kualitas pembangunan manusia, yakni pengeluaran pemerintah khususnya bidang pendidikan dan bidang kesehatan. Apalagi sejak era otonomi daerah bergulir yang ditandai dengan berlakunya UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, maka pemerintah daerah melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kualitas SDM diwilayahnya, baik dari aspek fisik (kesehatan), aspek intelektualitas (pendidikan), aspek kesejahteraan ekonomi (berdaya beli), serta aspek moralitas (iman dan ketaqwaan) sehingga partisipasi rakyat dalam pembangunan akan dengan sendirinya meningkat.

**Tabel 1.2**  
**Jumlah Fasilitas Pendidikan Di Kabupaten Manggarai Tahun 2005-2014**

Tahun	Pendidikan		
	Jumlah Sekolah (Unit)	Jumlah Guru (Orang)	Anak Putus Sekolah (Orang)
2005	580	5.139	67.734
2006	587	5.905	66.016
2007	591	5.245	64.996
2008	587	3.072	60.873
2009	549	3.347	43.548
2010	549	5.757	20.040
2011	581	6.300	15.152
2012	581	6.300	14.898
2013	344	4.765	11.906
2014	352	4.760	11.939

*Sumber: BPS Provinsi NTT, 2005-2014*

Berdasarkan Tabel 1.2 diatas bidang pendidikan di Kabupaten Manggarai pada tahun 2005-2014 bersifat tidak stagnan, dimana tahun 2005-2006 jumlah sekolah dan jumlah guru di Kabupaten Manggarai terus mengalami peningkatan yakni dari 580 menjadi 587 sekolah begitu pun jumlah guru dari 5.139 bertambah menjadi 5.905 guru, sedangkan jumlah anak putus sekolah mengalami penurunan yakni dari 67.734 menjadi 66.016. Tahun 2007 jumlah sekolah bertambah menjadi 591 unit dan jumlah guru mengalami penurunan yakni 5.245 orang, dan jumlah anak putus sekolah juga ikut menurun yakni 64.996 orang, pada tahun 2008 jumlah sekolah, jumlah guru dan anak putus sekolah mengalami penurunan yakni 591 menjadi 587 unit, 5.245 menjadi 3.072 orang dan 64.996 menjadi 60.873 orang. Pada tahun 2009 dan 2010 jumlah sekolah mengalami penurunan akan tetapi jumlah guru kembali mengalami peningkatan dan jumlah anak putus sekolah terus mengalami penurunan yakni dari 591 menjadi 549 unit sekolah, 3.072 menjadi 5.757 orang guru, 60.873 menjadi 20.040 orang. Pada tahun 2011 dan 2012 jumlah sekolah dan guru kembali mengalami peningkatan akan tetapi

jumlah anak putus sekolah terus mengalami penurunan yakni dari 549 menjadi 581 unit sekolah, 5.757 mejadi 6.300 orang guru, 20.040 menjadi 14.898. Pada tahun 2013 dan 2014 jumlah sekolah,guru dan anak putus sekolah mengalamipenurunan yankni dari 581 menjadi 352 unit sekolah, 6.300 menjadi 4.760 orang guru dan 14.898 menjadi 11.939 orang.

**Tabel 1.3**  
**Jumlah Fasilitas Kesehatan Di Kabupaten Manggarai Tahun 2005-2014**

Tahun	Kesehatan		
	Jumlah Fasilitas Kesehatan (Unit)	Jumlah Tenaga Kesehatan di RSUD Ruteng (Orang)	Jumlah Balita yang Meninggal (Jiwa)
2005	1.250	281	676
2006	1.034	264	516
2007	1.201	303	223
2008	1.151	322	103
2009	1.189	339	112
2010	1.148	367	166
2011	1.763	305	186
2012	1.474	879	146
2013	803	336	129
2014	803	371	227

*Sumber: BPS Provinsi NTT,2005-2014*

Berdasarkan Tabel 1.3 diatas bidang kesehatan di Kabupaten Manggarai pada tahun 2005-2009 terus mengalami perubahan baik pada jumlah fasilitas kesehatan, jumlah tenaga kesehatan di RSUD Ruteng maupun jumlah balita yang meninggal, dimana tahun 2005-2006 jumlah fasilitas kesehatan, jumlah tenaga kesehatan di RSUD Ruteng, maupun jumlah balita yang meninggal, yaitu dari 1.250 menjadi 1.034 unit,dan dari 281 menjadi 264 orang serta dari 676 menjadi 516 jiwa. Pada tahun 2007 adanya penambahan jumlah fasilitas kesehatan danbertambahnya jumlah tenaga kesehatan di RSUD Ruteng yakni dari 1.034 menjadi 1.201 unit, 264 menjadi 303, sedangkan jumlah balita yang meninggal masih mengalami penurunan dari 516 menjadi 223 jiwa. Tahun 2008 jumlah

fasilitas kesehatan mengalami penurunan yakni dari 1.201 menjadi 1.151 unit, akan tetapi jumlah tenaga kesehatan bertambah menjadi 322 orang, sedangkan jumlah balita yang meninggal terus mengalami penurunan menjadi 103 jiwa. Pada tahun 2009 adanya penambahan jumlah fasilitas kesehatan yakni dari 1.151 menjadi 1.189, jumlah tenaga kesehatan menjadi 339 orang dan jumlah balita yang meninggal 112 jiwa. Pada tahun 2010-2011 jumlah fasilitas kesehatan mengalami peningkatan yakni dari 734 menjadi 1.763, sedangkan tahun 2012-2014 jumlah fasilitas kesehatan mengalami penurunan yakni dari 1.474 menjadi 803. Jumlah tenaga kesehatan di RSUD Ruteng dari tahun 2010-2011 mengalami penurunan dari 367 menjadi 305 tenaga kesehatan, tahun 2012 kembali mengalami peningkatan dari 305 menjadi 879 orang, selanjutnya tahun 2013 jumlah tenaga kesehatan mengalami penurunan yakni dari 879 menjadi 336 dan kembali meningkat pada tahun 2014 yakni menjadi 371 orang. Jumlah balita yang meninggal tahun 2010-2011 mengalami peningkatan dari 166 menjadi 186 orang dan mengalami penurunan tahun 2012 dan 2013 yakni 146 dan 129 orang, sedangkan tahun 2014 jumlah balita yang meninggal kembali mengalami peningkatan yakni sebanyak 227 balita.

Salah satu instrumen kebijakan pemerintah daerah yaitu dengan pengaturan distribusi serta percepatan realisasi Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD), yang di dalamnya mencakup sumber-sumber pendapatan daerah tetapi juga berbagai pengeluaran pemerintah termasuk belanja bidang pendidikan, kesehatan dan bidang-bidang lainnya, yang pada dasarnya merupakan suatu bentuk investasi. Investasi pemerintah dalam pendidikan dan kesehatan akan

menyebabkan peningkatan kualitas modal manusia, hal ini juga akan memacu investasi ekonomi.

Mardiasmo (2002), menyatakan bahwa dalam era otonomi, pemerintah daerah harus semakin mendekati diri pada berbagai pelayanan dasar masyarakat. Oleh karena itu, alokasi belanja modal memegang peran penting guna peningkatan pelayanan ini. Sejalan dengan peningkatan pelayanan ini (yang ditunjukkan dengan peningkatan belanja modal) diharapkan dapat meningkatkan kualitas pembangunan manusia yang diharapkan.

**Tabel 1.3**  
**Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Nusa Tenggara Timur (NTT)**  
**Tahun 2005-2014**

Tahun	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah NTT	
	Pendapatan	Belanja
2005	498.225.418.524	443.975.446.065
2006	704.101.271.174	617.291.268.312
2007	875.624.703.684	793.842.486.220
2008	946.026.751.848	941.332.640.799
2009	1.023.505.680.792	1.238.125.407.193
2010	1.088.071.498.777	1.148.082.389.719
2011	1.324.761.137.122	1.231.882.713.110
2012	2.241.542.051.286	2.164.355.591.806
2013	2.393.070.440.431	2.381.311.076.164
2014	3.282.665.033.900	3.677.966.568.785

*Sumber: BPS Provinsi NTT, 2005-2014*

Dari tabel 1.3 dapat terlihat bahwa realisasi Pendapatan Daerah Provinsi NTT dari tahun 2005-2014 terus mengalami peningkatan. Hal ini dapat dilihat pada tahun 2005 Pendapatan Provinsi NTT sebesar Rp. 498.225.418.524,

kemudian pada tahun 2006 meningkat menjadi Rp.704.101.271.174, selanjutnya pada tahun 2007-2014 Pendapatan Provinsi NTT terus mengalami Peningkatan yaitu dari Rp. 875.624.703.684 menjadi Rp.3.282.665.033.900.

Berbanding lurus dengan komponen realisasi pendapatan Provinsi NTT, komponen realisasi belanja Provinsi NTT juga terus mengalami peningkatan. Hal ini dapat dilihat pada tahun 2005 belanja Provinsi NTT sebesar Rp.443.975.446.065, kemudian pada tahun 2006 meningkat menjadi Rp.617.291.268.312, selanjutnya pada tahun 2007-2014 belanja Provinsi NTT terus mengalami Peningkatan yaitu dari Rp. 793.842.486.220 menjadi Rp.3.677.966.568.785.

**Tabel 1.4**  
**Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Manggarai**  
**Tahun 2005-2014**

Tahun	Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah			
	Pendapatan Daerah ( Rupiah)		Belanja Daerah(Rupiah)	
	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi
2005	269.040.378.918,00	267.215.102.719,00	257.199.466.875,00	257.619.117.314,00
2006	390.916.652.000,00	266.895.102.500,00	407.876.213.900,00	257.619.117.300,00
2007	394.480.600.200,00	267.265.102.500,00	407.876.213.900,00	257.619.117.300,00
2008	376.883.745.371,00	257.715.591.198,00	393.222.436.582,00	257.617.506.818,00
2009	370.589.836.347,00	385.356.510.656,00	395.267.437.754,00	386.395.926.019,00
2010	471.542.731.093,00	469.866.897.716,00	14.645.860.917,00	14.145.860.917,00
2011	511.195.287.000,00	506.630.128.000,00	35.867.210.000,00	35.925.993.000,00
2012	544.396.766.000,00	543.114.107.000,00	590.115.748.000,00	554.651.741.000,00
2013	664.734.063.000,00	664.535.876.000,00	691.973.706.000,00	651.531.761.000,00
2014	745.795.778.000,00	777.016.343.000,00	754.126.128.000,00	747.457.456.000,00

*Sumber: BPS Provinsi NTT, 2005-2014*

Dari tabel 1.4 dapat terlihat bahwa realisasi Pendapatan Daerah Kabupaten Manggarai dari tahun 2005-2014 terus mengalami peningkatan. Peningkatan



terbesar pada tahun 2013 yaitu sebesar Rp. 121.421.769.000,00, sedangkan peningkatan terkecil terjadi pada tahun 2006 yaitu sebesar Rp. 320.000.000

Berbanding lurus dengan komponen realisasi pendapatan daerah Kabupaten Manggarai, komponen realisasi belanja daerah Kabupaten Manggarai juga terus mengalami peningkatan. Peningkatan terbesar terjadi pada tahun 2012 yaitu sebesar Rp. 518.725.748.000,00, sedangkan peningkatan terkecil terjadi pada tahun 2006 yaitu sebesar Rp. 257.619.117.300.

Namun seiring dengan peningkatan pengeluaran pemerintah pada APBD serta pelaksanaan otonomi daerah selama beberapa tahun, namun belum tampak perubahan yang signifikan terhadap kesejahteraan rakyat. Ini terlihat jelas pada kebijakan APBD yang menjadi instrumen induk untuk menjalankan fungsi alokasi dan distribusi, dimana alokasi dan realisasi anggaran lebih sering didominasi oleh kepentingan belanja rutin birokrasi, terutama untuk membayar gaji pegawai pemerintah daerah, biaya kantor dan perjalanan dinas. Selain itu sebagian besar anggaran tersebut juga di gunakan untuk pembangunan atau pengembangan yang lebih bersifat fisik (pembangunan gedung). Sehingga pengalokasian anggaran yang berhubungan dengan peningkatan mutu dan kualitas pembangunan manusia menjadi kurang efektif.

Penelitian yang dilakukan oleh Brata (2005), mengenai pengaruh pengeluaran pemerintah daerah khususnya bidang pendidikan dan kesehatan terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dalam konteks regional (antar provinsi) di Indonesia, memperlihatkan bahwa pengeluaran pemerintah bidang pendidikan dan kesehatan memberikan pengaruh yang positif terhadap

pembangunan manusia. Semakin besar alokasi bidang pendidikan dan kesehatan semakin baik pula IPM yang di capai.

Dalam Laporan Pembangunan Manusia Indonesia (LPMI) tahun 2004 dikatakan bahwa dalam jangka pendek,walaupun tidak ada pertumbuhan ekonomi yang memuaskan,sebuah negara dapat meningkatkan pembangunan manusia yang cukup signifikan melalui pengeluaran publik yang di realisasikan dengan baik. Untuk itu,tidak dapat di pungkiri bahwa kebijakan realisasi belanja pembangunan terutama disektor pendidikan dan sektor kesehatan akan memberi pengaruh yang positif bagi perkembangan pembangunan manusia.

Untuk mengetahui realisasi APBD khususnya sektor pendidikan dan sektor kesehatan, dan dampak perkembangan pembangunan manusia,penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul “ **Analisis Pengaruh Belanja Daerah Bidang Pendidikan Dan Kesehatan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Di Kabupaten Manggarai Tahun 2005-2014**”.

## **2. Rumusan Masalah**

1. Apakah ada pengaruh yang signifikan dari belanja bidang pendidikan terhadap indeks pembangunan manusia (IPM) Kabupaten Manggarai tahun 2005-2014?
2. Apakah ada pengaruh yang signifikan dari belanja bidang kesehatan terhadap indeks pembangunan manusia (IPM) Kabupaten Manggarai tahun 2005-2014?

## **3. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui pengaruh belanja bidang pendidikan terhadap indeks pembangunan manusia (IPM) Kabupaten Manggarai tahun 2005-2014.
2. Untuk mengetahui pengaruh belanja bidang kesehatan terhadap indeks pembangunan manusia (IPM) Kabupaten Manggarai tahun 2005-2014?

#### **4. Manfaat Penelitian**

1. Sebagai masukan bagi pemerintah Kabupaten Manggarai dalam melaksanakan kebijakan yang berhubungan dalam hal perealisasi belanja APBD khususnya untuk sektor pendidikan dan kesehatan.
2. Untuk menambah wawasan dan ilmu pengetahuan penulis dalam disiplin ilmu yang penulis tekuni.
3. Sebagai informasi tambahan bagi mahasiswa/ (i) Fakultas Ekonomi Universitas Katolik Widya Mandira Kupang, khususnya mahasiswa/ (i) Jurusan Ilmu Ekonomi Pembangunan serta peneliti-peneliti lain yang ingin melakukan penelitian lebih lanjut dengan topik yang sama.

## **BAB II**