

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan merupakan suatu langkah dalam membuat sesuatu yang belum ada menjadi ada atau membuat suatu perubahan yaitu membuat sesuatu menjadi lebih baik atau meningkat. Pembangunan Nasional yang berlandaskan pemerataan pembangunan dan hasilnya, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis.

Manusia adalah kekayaan bangsa yang sesungguhnya. Tujuan utama pembangunan adalah menciptakan lingkungan yang memungkinkan rakyat menikmati umur panjang, sehat, dan menjalankan kehidupan yang produktif. Hal ini nampaknya sederhana. Tetapi seringkali terlupakan oleh kesibukan jangka pendek untuk mengumpulkan harta dan uang. (UNDP: *Humant Development Report*, 2000).

Pembangunan manusia didefinisikan sebagai suatu proses untuk perluasan pilihan yang lebih banyak kepada penduduk melalui upaya-upaya pemberdayaan yang mengutamakan peningkatan kemampuan dasar manusia agar dapat sepenuhnya berpartisipasi di segala bidang pembangunan. Arti penting manusia dalam pembangunan adalah manusia dipandang sebagai subyek pembangunan yang artinya pembangunan dilakukan memang bertujuan untuk kepentingan manusia atau masyarakat.

Pembangunan manusia lebih dari sekedar pertumbuhan ekonomi, lebih dari sekedar peningkatan pendapatan dan lebih dari sekedar proses produksi komoditas serta akumulasi modal. Alasan mengapa pembangunan manusia perlu

mendapat perhatian adalah: pertama, banyak negara berkembang termasuk Indonesia yang berhasil mencapai pertumbuhan ekonomi, tetapi gagal mengurangi kesenjangan sosial ekonomi dan kemiskinan. Kedua, banyak negara maju yang mempunyai tingkat pendapatan tinggi ternyata tidak berhasil mengurangi masalah-masalah sosial, seperti: penyalahgunaan obat, AIDS, alkohol, gelandangan, dan kekerasan dalam rumah tangga. Ketiga, beberapa negara berpendapatan rendah mampu mencapai tingkat pembangunan manusia yang tinggi karena mampu menggunakan secara bijaksana semua sumber daya untuk mengembangkan kemampuan dasar manusia.

Untuk melihat sejauh mana keberhasilan pembangunan dan kesejahteraan manusia, UNDP telah menerbitkan suatu indikator yaitu indeks pembangunan manusia (IPM) untuk mengukur kesuksesan pembangunan dan kesejahteraan suatu negara. Indeks pembangunan manusia (IPM) adalah suatu tolak ukur angka kesejahteraan suatu daerah atau negara yang dilihat berdasarkan tiga dimensi yaitu: angka harapan hidup pada waktu lahir (*life expectancy at birth*), angka melek huruf (*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. Ketiga indikator tersebut saling mempengaruhi satu sama lain, selain itu dapat dipengaruhi oleh faktor-faktor lain seperti ketersediaan kesempatan kerja yang ditentukan oleh pertumbuhan ekonomi, infrastruktur, dan kebijakan pemerintah sehingga indeks pembangunan manusia (IPM) akan meningkat apabila ketiga unsur tersebut dapat ditingkatkan dan nilai indeks

pembangunan manusia (IPM) yang tinggi menandakan keberhasilan pembangunan ekonomi suatu negara.

Indeks ini pertama kali dikembangkan oleh pemenang nobel India Amartya Sen dan Mahbub ul Haq seorang ekonom Pakistan dibantu oleh Gustav Ranis dari Yale University dan Lord Meghnad Desai dari *London School of Economics*. UNDP dalam model pembangunannya, menempatkan manusia sebagai titik sentral dalam semua proses dan kegiatan pembangunan.

Menurut UNDP (1995) paradigma pembangunan manusia terdiri dari 4 (empat) komponen utama, yaitu:

1. Produktifitas

Masyarakat harus dapat meningkatkan produktifitas mereka dan berpartisipasi secara penuh dalam proses memperoleh penghasilan dan pekerjaan berupah. Oleh karena itu, pertumbuhan ekonomi adalah salah satu bagian dari jenis pembangunan manusia.

2. Ekuitas

Masyarakat harus punya akses untuk memperoleh kesempatan yang adil.

Semua hambatan terhadap peluang ekonomi dan politik harus dihapus agar masyarakat dapat berpartisipasi dan memperoleh manfaat dari kesempatan-kesempatan ini.

3. Kestinambungan

Akses untuk memperoleh kesempatan harus dipastikan tidak hanya untuk generasi sekarang tapi juga generasi yang akan datang. Segala bentuk permodalan fisik, manusia, lingkungan hidup, harus dilengkapi.

4. Pemberdayaan

Pembangunan harus dilakukan oleh masyarakat dan bukan hanya untuk mereka. Masyarakat harus berpartisipasi penuh dalam mengambil keputusan dan proses-proses yang mempengaruhi kehidupan mereka. Dengan peningkatan kemampuan, kreatifitas dan produktifitas manusia akan meningkat sehingga mereka menjadi agen pertumbuhan yang efektif.

Modal manusia (*human capital*) merupakan salah satu faktor penting dalam proses pertumbuhan ekonomi. Dalam teori Cobb-Douglas, Todaro (2006) mengemukakan bahwa pencapaian pertumbuhan ekonomi tidak terlepas dari kualitas *human capital*. Dengan modal manusia yang berkualitas kinerja ekonomi diyakini juga akan lebih baik. Kualitas modal manusia ini misalnya dilihat dari tingkat pendidikan, kesehatan, ataupun indikator-indikator lainnya. Oleh sebab itu, dalam rangka memacu pertumbuhan ekonomi perlu pula dilakukan pembangunan manusia, termasuk dalam konteks ekonomi daerah. Kebijakan pembangunan yang tidak mendorong peningkatan kualitas manusia hanya akan membuat daerah yang bersangkutan tertinggal dari daerah yang lain, termasuk dalam hal kinerja ekonominya.

Pertumbuhan ekonomi harus dikombinasikan dengan pemerataan hasil-hasilnya. Pemerataan kesempatan harus tersedia, baik semua orang, perempuan maupun laki-laki harus diberdayakan untuk berpartisipasi dalam perencanaan dan pelaksanaan keputusan-keputusan penting yang mempengaruhi kehidupan mereka. Pembangunan manusia merupakan paradigma pembangunan yang menempatkan manusia (penduduk) sebagai fokus dan sasaran akhir dari seluruh

kegiatan pembangunan, yaitu tercapainya penguasaan atas sumber daya (pendapatan untuk mencapai hidup layak), peningkatan derajat kesehatan (usia hidup panjang dan sehat) dan meningkatkan pendidikan.

Pemerintah dalam hal ini memiliki berbagai peran dalam perekonomian. Terdapat tiga peran utama yang harus dapat dilaksanakan dengan baik dalam perekonomian oleh pemerintah, menurut Guritno (2001) yaitu:

1. Peran Stabilisasi.

Pemerintah lebih berperan sebagai stabilisator untuk menjaga agar perekonomian berjalan normal, menjaga agar permasalahan yang terjadi pada satu sektor perekonomian tidak merembet ke sektor lain.

2. Peran Distribusi

Pemerintah harus membuat kebijakan-kebijakan agar alokasi sumber daya ekonomi dilaksanakan secara efisien agar kekayaan suatu negara dapat terdistribusi secara baik dalam masyarakat.

3. Peran Alokasi

Pada dasarnya sumber daya yang dimiliki suatu negara adalah terbatas. Pemerintah harus menentukan seberapa besar dari sumber daya yang dimiliki akan dipergunakan untuk memproduksi barang-barang publik, dan seberapa besar akan digunakan untuk memproduksi barang-barang individu. Pemerintah harus menentukan dari barang-barang publik yang diperlukan warganya, seberapa besar yang harus disediakan oleh pemerintah, dan seberapa besar yang dapat disediakan oleh rumah tangga perusahaan.

Seiring dengan semakin meningkatnya kegiatan pemerintah dalam rangka menjalankan ke-tiga peran yang ada, maka tentunya diperlukan pula dana yang besar sebagai bentuk pengeluaran segala kegiatan pemerintah yang berkaitan dengan ke-tiga peran tersebut. Pengeluaran pemerintah ini merupakan konsekuensi dari berbagai kebijakan yang diambil dan diterapkan melalui ketiga peran tersebut.

Pengeluaran pemerintah dapat digunakan sebagai cerminan kebijakan yang di ambil oleh pemerintah dalam suatu wilayah. Kebijakan pemerintah dalam tiap pembelian barang dan jasa guna pelaksanaan suatu program mencerminkan besarnya biaya yang akan dikeluarkan pemerintah untuk melaksanakan program tersebut. Pengeluaran pemerintah digunakan untuk membiayai sektor-sektor publik yang penting, diantara kesemua sektor publik saat ini yang menjadi prioritas pemerintah dalam mencapai pembangunan kualitas sumber daya manusia dalam kaitannya yang tercermin dari indeks pembangunan manusia adalah investasi pada sektor pendidikan dan kesehatan diharapkan investasi pada sektor ini akan berpengaruh pada peningkatan kualitas sumber daya manusia dan mengurangi kemiskinan. Pembangunan kesehatan dan pendidikan harus dipandang sebagai suatu investasi untuk peningkatan kualitas sumberdaya manusia, yang antara lain diukur dengan indeks pembangunan manusia (IPM). Dalam pengukuran indeks pembangunan manusia (IPM), kesehatan dan pendidikan adalah salah satu komponen utama selain pendapatan. Kesehatan serta pendidikan juga merupakan investasi untuk mendukung pembangunan ekonomi serta memiliki peran penting dalam upaya penanggulangan kemiskinan.

Pemerintah sebagai pelaksana pembangunan membutuhkan manusia yang berkualitas sebagai modal dasar bagi pembangunan. Manusia dalam peranannya merupakan subjek dan objek pembangunan yang berarti manusia selain sebagai pelaku dari pembangunan juga merupakan sasaran pembangunan. Dalam hal ini dibutuhkan berbagai sarana dan prasarana untuk mendorong peran manusia dalam pembangunan. Oleh karenanya dibutuhkan investasi untuk dapat menciptakan pembentukan sumber daya manusia yang produktif.

Investasi pada modal manusia diharapkan akan berpengaruh positif terhadap kinerja perekonomian yang salah satunya dapat diamati dari aspek tingkat pendidikan, kesehatan dan tingkat kemiskinan. Investasi modal manusia ini yang mencakup pengembangan sumber daya manusia membutuhkan kebijakan pemerintah yang tepat sasaran dalam mendorong peningkatan kualitas sumber daya manusia. Menurut Mankiw (2007) pengembangan sumber daya manusia dapat dilakukan dengan perbaikan kualitas modal manusia.

Tentu dalam kaitan itu juga penting adanya distribusi pendapatan. Dengan distribusi pendapatan yang baik membuka kemungkinan bagi tercapainya pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Hal ini karena dengan meratanya distribusi pendapatan maka tingkat kesehatan dan juga pendidikan akan lebih baik dan pada gilirannya juga akan memperbaiki tingkat produktifitas tenaga kerja. Studi Alesina dan Rodric dalam Meier dan Rauch (2000) menemukan bahwa distribusi pendapatan yang tidak merata berdampak buruk terhadap pertumbuhan ekonomi yang pada akhirnya akan berdampak buruk juga pada pembangunan manusia suatu daerah.

Selain itu rumah tangga masyarakat memegang peranan penting dalam pembangunan manusia, di mana pengeluaran rumah tangga memiliki kontribusi langsung terhadap pembangunan manusia, seperti: makanan, kesehatan dan pendidikan. Pengeluaran rumah tangga ditentukan oleh pendapatan. Penduduk miskin akan lebih banyak atau bahkan seluruh pendapatannya digunakan untuk kebutuhan makanan, dibandingkan penduduk kaya. Akibatnya penduduk miskin tidak memiliki kesempatan untuk mendapatkan pendidikan dan pelayanan kesehatan yang layak jika hanya mengandalkan pendapatannya. Di sinilah perlunya campur tangan pemerintah untuk membantu penduduk yang kurang mampu atau miskin (Ginting, 2008).

Kemiskinan akan menghambat individu untuk mengonsumsi nutrisi bergizi, mendapatkan pendidikan yang layak serta menikmati lingkungan yang menunjang bagi hidup sehat. Dari sudut pandang ekonomi kesemuanya itu akan menghasilkan sumber daya manusia yang kurang berkualitas, atau dapat dikatakan memiliki tingkat produktivitas yang rendah. Hal ini juga berimbas pada terbatasnya upah/pendapatan yang dapat mereka peroleh. Sehingga dalam perkembangannya hal ini akan mempengaruhi tingkat pembangunan manusia di suatu daerah.

Dalam kasus di Provinsi Sumatera Utara sendiri, data publikasi (BPS, 2013) memperlihatkan indeks pembangunan manusia di Provinsi Sumatera Utara tidak mengalami peningkatan. Malah sebaliknya indeks pembangunan manusia (IPM) menjadi menurun. Semakin banyak masyarakat miskin. Dalam beberapa tahun terakhir, terlihat pada Tabel berikut:

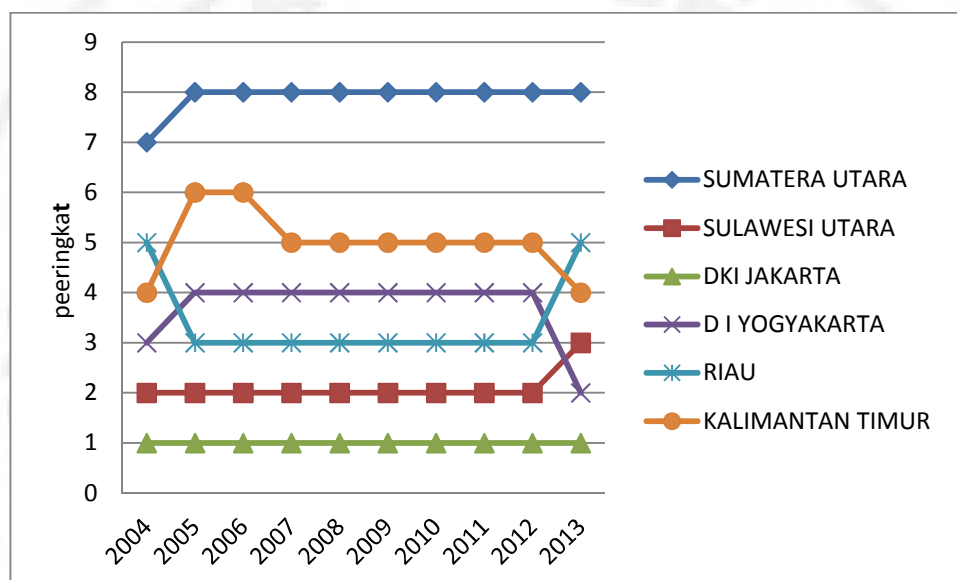
**Tabel 1.1. Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Sumatera Utara
(2004 s/d 2013)**

Tahun	IPM
2004	71,42
2005	72,03
2006	72,46
2007	72,78
2008	73,29
2009	73,80
2010	74,19
2011	74,65
2012	75,13
2013	75,55

Sumber: BPS Provinsi Sumatera Utara, 2013 (data diolah)

Capaian kinerja indeks pembangunan manusia di Provinsi Sumatera Utara memang memiliki kecenderungan meningkat secara absolut. Namun peningkatan tersebut ternyata tidak cukup kuat untuk mengangkat posisi relatif indeks pembangunan manusia di Provinsi Sumatera Utara ke level yang diharapkan secara nasional. Jika dibandingkan dengan Provinsi DKI Jakarta, Sulawesi Utara, Riau, D.I Yogyakarta, Kalimantan Timur, Sumatera Utara masih sedikit tertinggal. Posisi Provinsi Sumatera Utara bergerak menurun dan tetap dari peringkat ke- 7 tahun 2004 menjadi ke- 8 dari tahun 2005 sampai dengan 2013. Hal ini tentunya menjadi sebuah masalah oleh pemerintah daerah Provinsi Sumatera Utara, sehingga perlu adanya upaya yang harus terus berkesinambungan untuk mendongkrak peringkat indeks pembangunan manusia (IPM). Provinsi Sumatera Utara yang memiliki sumber daya alam yang bagus tentunya dapat mengikuti Provinsi lain yang memiliki sumber daya alam yang sama dengan

indeks pembangunan manusia (IPM) yang lebih baik lagi tentunya. Hal ini dapat terlihat melalui Grafik1.1 Peringkat indeks pembangunan manusia secara Nasional.



Sumber: BPS, 2013 (data diolah)

Gambar 1.1 Grafik Indeks Pembangunan Manusia secara Nasional (2004-2013).

Capaian ini masih tampak jauh dari posisi yang ditargetkan. Bahkan capaian ini menjadi tampak buruk mengingat berbagai dimensi pembangunan daerah lainnya justru menunjukkan kinerja yang cukup impresif, seperti pertumbuhan ekonomi dan penurunan angka kemiskinan.

Menurut UNDP, indeks pembangunan manusia dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain:

1. Pertumbuhan ekonomi.

Dimana laju pertumbuhan ekonomi Provinsi Sumatera Utara mengalami penurunan dari 6,13% pada tahun 2012 menjadi 6,08% pada tahun 2013.

Sementara itu persentase penduduk miskin tahun 2012 tercatat sebanyak 10,41% kemudian tahun 2013 turun menjadi 10,28% (BPS Provinsi Sumatera Utara, 2013). Dengan penurunan laju pertumbuhan ekonomi dari tahun ke tahun serta menurunnya tingkat kemiskinan, peningkatan laju pembangunan manusia sudah seharusnya juga dapat meningkat secara signifikan sebesar peningkatan laju pertumbuhan serta penurunan tingkat kemiskinan. Tetapi dalam kenyataannya perkembangan indeks pembangunan manusia di Provinsi Sumatera Utara mengalami kenaikan walaupun kenaikannya tidaklah terlalu besar, (BPS Provinsi Sumatera Utara, 2013).

2. Ketimpangan distribusi pendapatan.

Di Provinsi Sumatera Utara dapat dikategorikan ketimpangan rendah karena angka gini rasio tidak lebih dari 0,40% namun cenderung meningkat tiap tahun dimana pada tahun 2012 angka gini rasio tercatat 0,35% dan meningkat menjadi 0,38% pada tahun 2013. (BPS Provinsi Sumatera Utara, 2013). Hal ini sejalan dengan pertumbuhan ekonomi yang mengalami penurunan. Dengan tidak meratanya distribusi pendapatan maka akan berdampak pada pembangunan manusia di Provinsi Sumatera Utara.

3. Pengeluaran pemerintah.

Pengeluaran sektor kesehatan berbeda dengan pengeluaran pemerintah sektor pendidikan. Pada tahun 2013 pengeluaran pemerintah bidang kesehatan hanya sebesar 50,758 Milyar rupiah dari total belanja APBD Sumatera Utara sebesar 8,1 Triliun rupiah dan pengeluaran pemerintah bidang pendidikan hanya sebesar 185 Milyar rupiah dari total belanja APBD Sumatera Utara.

(BPS Provinsi Sumatera Utara, 2013). Rendahnya pengeluaran pemerintah akan mempengaruhi kualitas sumber daya manusia khususnya di kedua sektor ini. Mengingat kesehatan merupakan inti dari kesejahteraan dan pendidikan adalah hal pokok untuk mencapai kehidupan yang layak.

Selain itu, tidak membaiknya secara signifikan peringkat indeks pembangunan manusia (IPM) di Provinsi Sumatera Utara secara Nasional disebabkan oleh pergerakan nilai indeks pembangunan manusia di Provinsi Sumatera Utara yang tidak cukup akseleratif. Bahkan beberapa dimensi pembentuk indeks pembangunan manusia (IPM) menunjukkan nilai yang lebih rendah, meskipun peningkatannya sedikit lebih cepat dibandingkan dengan capaian Nasional. Sekedar komparasi, angka melek huruf secara Nasional pada tahun 2013 sudah mencapai 94,1%, sedangkan di Provinsi Sumatera Utara baru mencapai 91,46%. (BPS, 2013). Indikator angka melek huruf menunjukkan kinerja yang paling mengkhawatirkan, bukan hanya karena memiliki kesenjangan yang sangat tajam dengan angka Nasional, tetapi juga bergerak naik sangat lamban.

Pada tahun 2007, rata-rata lama sekolah masih 7,2 tahun dan meningkat menjadi 7,8 tahun pada tahun 2010. Angka ini masih berada di bawah angka rata-rata nasional, yang saat ini sudah mencapai 7,9 tahun (BPS, 2013). Ini berarti bahwa secara rata-rata, penduduk di Provinsi Sumatera Utara hanya mampu menyelesaikan pendidikan kelas I SMP dan putus sekolah pada saat menjelang naik kelas II SMP.

Data publikasi BPS memperlihatkan angka harapan hidup di Provinsi Sumatera Utara meningkat lebih cepat dibanding angka Nasional, namun masih lebih rendah dari angka Nasional. Angka harapan hidup di Provinsi Sumatera Utara meningkat cukup signifikan, yaitu dari 70,2 tahun pada tahun 2007 menjadi 70,8 tahun pada tahun 2010. Meskipun demikian, angka ini masih sedikit lebih rendah dibandingkan dengan angka harapan hidup rata-rata nasional yang sudah mencapai 70,9 tahun pada tahun 2010.

Berdasarkan uraian di atas, maka dalam penelitian ini akan dilihat sejauh mana pengaruh beberapa faktor seperti pertumbuhan ekonomi, tingkat kemiskinan, pengeluaran pemerintah bidang pendidikan, pengeluaran pemerintah bidang kesehatan dan ketimpangan distribusi pendapatan dapat mempengaruhi indeks pembangunan manusia (IPM) di Provinsi Sumatera Utara. Oleh karena itu penelitian tertarik untuk mengangkat judul penelitian yang berjudul “Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi indeks pembangunan manusia di Provinsi Sumatera Utara”.

1.2 Rumusan masalah

Pembangunan ekonomi suatu daerah tidak hanya melihat berapa besar tingkat *gross domestic bruto* (GDP) saja tetapi melihat sejauh mana pembangunan tersebut dapat diterjemahkan kedalam beberapa aspek sehingga muncul suatu kondisi yang sejahtera. Salah satu bentuk keberhasilan pembangunan dapat dilihat dari tingkat pembangunan manusia suatu daerah. Pembangunan manusia merupakan suatu bentuk investasi modal manusia dalam usaha ikut serta dalam

pembangunan nasional. Oleh karenanya dibutuhkan keseriusan pemerintah dalam menangani masalah peningkatan pembangunan manusia.

Salah satu permasalahan pembangunan manusia di Provinsi Sumatera Utara, yaitu capaian kinerja indeks pembangunan manusia (IPM) di Provinsi Sumatera Utara memang memiliki kecenderungan meningkat secara absolut. Namun peningkatan tersebut ternyata tidak cukup kuat untuk mengangkat posisi relatif indeks pembangunan manusia di Provinsi Sumatera Utara ke level yang diharapkan. Capaian ini diharapkan dapat menjadi lebih baik lagi mengingat berbagai dimensi pembangunan daerah lainnya seperti: DKI Jakarta, Sulawesi Utara, Riau, D.I Yogyakarta, Kalimantan Timur (BPS, 2013) justru menunjukkan kinerja yang cukup impresif, seperti pertumbuhan ekonomi dan penurunan angka kemiskinan.

Berdasarkan uraian diatas maka dapat dirumuskan suatu masalah: “Bagaimanakah pengaruh pertumbuhan ekonomi, persentase penduduk miskin, pengeluaran pemerintah bidang pendidikan, pengeluaran pemerintah bidang kesehatan, dan ketimpangan distribusi pendapatan berpengaruh terhadap indeks pembangunan manusia di Provinsi di Sumatera Utara“.

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis pengaruh pertumbuhan ekonomi, persentase penduduk miskin, pengeluaran pemerintah bidang pendidikan, pengeluaran pemerintah bidang kesehatan, dan ketimpangan

distribusi pendapatan berpengaruh terhadap indeks pembangunan manusia di Provinsi Sumatera Utara.

1.4 Manfaat penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan juga sebagai tolak ukur atau gambaran pembangunan manusia di Provinsi Sumatera Utara.
2. Untuk menambah wawasan dan ilmu pengetahuan penulis dalam disiplin ilmu yang penulis tekuni.
3. Sebagai bahan pertimbangan dan masukan bagi masyarakat yang ingin melakukan penelitian lebih lanjut tentang Indeks Pembangunan Manusia.