

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Siagian (1994) memberikan pengertian tentang pembangunan sebagai “Suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*)”. Sedangkan Ginanjar Kartasasmita (1994) memberikan pengertian yang lebih sederhana, yaitu sebagai “suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana.

Menurut Deddy T. Tikson (2005) bahwa pembangunan nasional dapat pula diartikan sebagai transformasi ekonomi, sosial dan budaya secara sengaja melalui kebijakan dan strategi menuju arah yang diinginkan. Transformasi dalam struktur ekonomi, misalnya, dapat dilihat melalui peningkatan atau pertumbuhan produksi yang cepat di sektor industri dan jasa, sehingga kontribusinya terhadap pendapatan nasional semakin besar.

Sebagaimana dikemukakan oleh para ahli di atas, *pembangunan* adalah semua proses perubahan yang dilakukan melalui upaya-upaya secara sadar dan terencana. Sedangkan *perkembangan* adalah proses perubahan yang terjadi secara alami sebagai dampak dari adanya pembangunan

Dengan semakin meningkatnya kompleksitas kehidupan masyarakat yang menyangkut berbagai aspek, pemikiran tentang modernisasi pun tidak

lagi hanya mencakup bidang ekonomi dan industri, melainkan telah merambah ke seluruh aspek yang dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, modernisasi diartikan *sebagai proses transformasi dan perubahan dalam masyarakat yang meliputi segala aspeknya, baik ekonomi, industri, sosial, budaya, dan sebagainya.*

Oleh karena dalam proses modernisasi itu terjadi suatu proses perubahan yang mengarah pada perbaikan, para ahli manajemen pembangunan menganggapnya sebagai suatu proses pembangunan di mana terjadi proses perubahan dari kehidupan tradisional menjadi modern, yang pada awal mulanya ditandai dengan adanya penggunaan alat-alat modern, menggantikan alat-alat yang tradisional.

Manusia adalah kekayaan bangsa dan sekaligus modal dasar pembangunan. Tujuan utama pembangunan adalah menciptakan lingkungan yang memungkinkan bagi rakyatnya untuk menikmati hidup sehat, umur panjang, dan menjalankan kehidupan yang produktif.

Manusia sebagai subjek dan objek pembangunan dalam kehidupannya harus mampu meningkatkan kualitas hidupnya sebagai insan pembangunan. Pembangunan manusia secara fisik dan mental akan memperbesar kesempatan untuk dapat berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Menurut UNDP (1990:1), pembangunan manusia adalah suatu proses untuk memperbesar pilihan-pilihan bagi manusia (*"a process of enlarging people's choices"*). Dari definisi ini dapat ditarik kesimpulan bahwa fokus pembangunan suatu negara adalah penduduk karena penduduk adalah kekayaan

suatu negara. Konsep atau definisi pembangunan manusia tersebut pada dasarnya mencakup dimensi pembangunan yang sangat luas. Definisi ini lebih luas dari definisi pembangunan yang hanya menekankan pada pertumbuhan ekonomi. Dalam konsep pembangunan manusia, pembangunan seharusnya dianalisis serta dipahami dari sudut manusianya, bukan hanya dari pertumbuhan ekonominya, Sebagaimana dikutip dari UNDP (1995:118), sejumlah premis penting dalam pembangunan manusia diantaranya adalah :

- a. Pembangunan harus mengutamakan penduduk sebagai pusat perhatian
- b. Pembangunan dimaksudkan untuk memperbesar pilihan-pilihan bagi penduduk, tidak hanya untuk meningkatkan pendapatan mereka; oleh karena itu, konsep pembangunan manusia harus terpusat pada penduduk secara keseluruhan, dan bukan hanya pada aspek ekonomi saja
- c. Pembangunan manusia memperhatikan bukan hanya pada upaya meningkatkan kemampuan (kapabilitas) manusia tetapi juga pada upaya-upaya memanfaatkan kemampuan manusia tersebut secara optimal
- d. Pembangunan manusia didukung empat pilar pokok, yaitu : Produktifitas, pemerataan, kesinambungan, dan pemberdayaan
- e. Pembangunan manusia menjadi dasar dalam penentuan tujuan pembangunan dan dalam menganalisis pilihan-pilihan untuk mencapainya.

Untuk mencapai umur yang panjang, hidup sehat dan kehidupan yang produktif dilakukan berbagai upaya yang nyata dan berkesinambungan. Misalnya untuk mencapai umur panjang atau angka harapan hidup yang tinggi, harus didukung oleh tingkat kesehatan yang baik, status gizi baik dan semua prasarana

lingkungan yang baik. Untuk memiliki pengetahuan dan keterampilan, manusia harus meningkatkan kualitas pendidikannya, pembangunan pendidikan harus diutamakan dimana angka melek huruf ditingkatkan. Untuk itu rata-rata lama bersekolah harus diatas 12 tahun atau setingkat tamat SLTA.

Disamping itu penduduk harus mempunyai kesempatan untuk merealisasikan pengetahuan dan keterampilannya dengan tersedianya lapangan pekerjaan, sehingga dapat dilakukan kegiatan yang produktif yang menghasilkan pendapat bagi manusia. Dengan pendapat tersebut manusia dapat memenuhi kebutuhannya dengan meningkatkan daya beli. Dengan ketiga unsur diatas diharapkan masyarakat dapat meningkatkan kualitas hidupnya dan mencapai standard hidup layak.

Salah satu cara untuk mengukur keberhasilan atau kinerja suatu negara atau wilayah dalam bidang pembangunan manusia digunakan indeks pembangunan manusia (IPM) atau *Human Development Indeks ( HDI )* .

Indeks pembagunan manusia ( IPM ) merupakan gambaran komprehensif mengenai tingkat pencapaian pembangunan manusia di suatu negara atau wilayah yang mencakup tiga dimensi pembangunan manusia yaitu umur panjang dan sehat, pengetahuan, dan kehidupan yang layak. Indikatornya adlah indeks pengetahuan yang digambarkan oleh tingkat melek huruf dan rata-rata lama sekolah, indeks kelangsungan hidup, dan indeks beli yang digambarkan melalui pengeluaran rata-rata perkapita.

Pada tahun 1996, sebelum terjadinya krisis dimana kondisi ekonomi nasional secara makro sangat kondusif, Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

Sumatera Utara mencapai 70,5 atau berada pada peringkat ke tujuh dari 26 propinsi di Indonesia, namun setelah terjadi krisis sebagaimana dengan propinsi lain, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Sumatera Utara menurun ke angka 66,6 atau turun sekitar empat point dan menjadikan Sumatera Utara pada peringkat yang ke delapan.

Penurunan yang sangat signifikan ini terjadi karena turunnya indikator daya beli masyarakat yang merupakan salah satu komponen penting dalam penyusunan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Namun, dengan adanya usaha konkret untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat IPM pada tahun 2001 kembali meningkat dan mencapai angka 69,5 dan pada tahun 2004 juga mengalami peningkatan yaitu 71.4 dari tahun 2003 yang hanya mencapai 69.8.

Pengeluaran pemerintah mencerminkan kebijakan pemerintah. Apabila pemerintah telah menetapkan suatu kebijakan untuk membeli barang dan jasa pengeluaran pemerintah mencerminkan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk melaksanakan kegiatan tersebut.

Aloysius Gunandi Brata (2005) menerangkan bahwa secara implisit mengansumsikan bahwa pengeluaran Pemerintah untuk satu tahun anggaran terdistribusi merata untuk setiap bulan. Pengeluaran sosial bukan hanya memberikan manfaat bagi Pembangunan Manusia, tetapi juga pada pengurangan tingkat kemiskinan (TK). Hal ini tampak dari signifikannya koefisien variabel IPP (Pengeluaran Pemerintah di Sektor Pendidikan) maupun LAGIPP (Pengeluaran Pemerintah di Sektor Kesehatan) terhadap TK (1). Seperti juga pada IPM,



pengaruh jangka panjang dari pengeluaran sosial (LAGIPP) ini terhadap tingkat kemiskinan lebih besar.

Lela Dina Pertiwi (2007) menunjukkan bahwa Kabupaten/Kota di Jawa Tengah yang mencapai efisiensi sempurna (100%) untuk pengeluaran sektor pendidikan pada tahun 2002 adalah Kota Salatiga dan Boyolali. Adapun tingkat efisiensi tertinggi untuk pengeluaran sektor kesehatan dicapai oleh Kota Salatiga dan Surakarta.

Ervina Evayanti (2006) dari hasil penelitian yang dilakukan bahwa pengeluaran pemerintah pada sektor kesejahteraan sosial berpengaruh terhadap pembangunan manusia.

Penelitian ini merupakan kelanjutan dari penelitian Ervina Evayanti (2006) yang melakukan penelitian tentang analisis pengeluaran pemerintah pada sektor kesejahteraan sosial terhadap pembangunan manusia Sumatera. Penelitian ini dilakukan pada tahun 1996 – 2003. Dari penelitian tersebut mengungkapkan bahwa adanya pengaruh pengeluaran pemerintah pada sektor kesejahteraan sosial terhadap pembangunan manusia. Sedangkan saya melakukan penelitian ini dari tahun 2007,2008,2009,2010.

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 dan sektor kesejahteraan sosial. 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 SDM dan mengurangi kemiskinan.

Pembangunan kesehatan dan pendidikan harus dipandang sebagai suatu investasi untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia, yang antara lain diukur dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Dalam pengukuran IPM, kesehatan dan pendidikan adalah salah satu merupakan investasi untuk mendukung pembangunan ekonomi serta memiliki peran penting dalam upaya penanggulangan kemiskinan.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis mencoba melakukan penelitian dengan judul *"Analisis Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Pada Sektor Kesejahteraan Sosial Terhadap Pembangunan Manusia Sumatera Utara"*.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah pengeluaran pemerintah pada sektor kesejahteraan sosial berpengaruh terhadap pembangunan manusia ?
2. Seberapa besar pengaruh pengeluaran pemerintah pada sektor kesejahteraan sosial terhadap pembangunan manusia ?
3. Apa saja yang termasuk pengeluaran pemerintah pada sektor kesejahteraan sosial ?

4. Apakah terdapat pengaruh pengeluaran pemerintah pada sektor kesejahteraan sosial terhadap pembangunan manusia Sumatera Utara

### **1.3 Pembatasan Masalah**

Untuk menghindari kesalah pahaman terhadap permasalahan yang akan diteliti agar penelitian lebih fokus dan memiliki arah yang jelas. Maka batasan tersebut adalah penulis hanya meneliti pengaruh pengeluaran pemerintah pada sektor kesejahteraan sosial terhadap pembangunan manusia di Kabupaten / Kota Provinsi Sumatera Utara tahun 2007, 2008, 2009, 2010.

### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah dan batasan masalah diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

Apakah Pengeluaran Pemerintah pada Sektor Kesejahteraan Sosial berpengaruh terhadap Pembangunan Manusia di Kabupaten/Kota Sumatera Utara?

### **1.5 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penulisan penelitian ini adalah :

- Untuk mengetahui apakah ada pengaruh pengeluaran pemerintah di Sektor Kesejahteraan Sosial terhadap Pembangunan Manusia di Kabupaten/Kota Sumatera Utara.



## 1.6 Manfaat Penelitian

Sedangkan manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi peneliti, penelitian ini dapat memberikan pelajaran yang sangat berharga, terutama dalam memperbaiki cara berfikir penulis dalam menganalisis dan memecahkan masalah dengan metode ilmiah
2. Bagi Akademis, penelitian ini berguna untuk memperluas wawasan serta sudut pandang mengenai pengaruh pengeluaran pemerintah pada sektor kesejahteraan sosial terhadap pembangunan manusia
3. Bagi peneliti lanjutan, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu referensi dalam melakukan penelitian lebih lanjut