

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1.Latar Belakang**

Menjelang tahun 1990 fokus perhatian dunia berubah yang awalnya hanya mengandalkan pembangunan ekonomi menjadi pembangunan manusia. Seiring dengan hal tersebut, dunia sudah mulai menyadari arti penting manusia tidak hanya sebagai input dan juga sebagai alat dalam pembangunan namun lebih dari itu yakni manusia menjadi input sekaligus tujuan dalam pembangunan. Argumentasi ini muncul disebabkan oleh banyaknya negara-negara di dunia yang memiliki pertumbuhan ekonomi yang sangat tinggi disertai dengan tingginya kemiskinan dan pengangguran, rendahnya tingkat kesehatan, dan berbagai masalah sosial lain yang berhubungan dengan manusia (BPS, 2019).

Di dalam teori pertumbuhan endogen yang dikemukakan oleh Paul Michael Romer di tahun 1994 tentang fungsi produksi model pertumbuhan endogen, akumulasi modal insani dalam hal ini manusia akan memicu terjadinya peningkatan total output (Arsyad, 2016). Hal ini juga menjadi pemicu munculnya gagasan tentang konsep pembangunan manusia yang terangkum dalam *Human Development Report* 1990 oleh *United Nations Development Programme* (UNDP) dan memberikan nuansa baru dalam memahami pembangunan.

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang digunakan untuk mengukur pembangunan manusia yang menjelaskan bagaimana penduduk dapat mengakses hasil pembangunan dalam memperoleh pendapatan, kesehatan, pendidikan dan aspek lain dalam kehidupan. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) ini dibangun dengan pendekatan tiga dimensi dasar yang mencakup umur panjang dan hidup

sehat, pengetahuan, dan standar hidup layak (UNDP, 2019). Dimensi umur panjang dan hidup sehat diproksi melalui indikator harapan hidup saat lahir, dimensi pengetahuan diproksi dengan harapan lama sekolah dan rata-rata lama sekolah serta dimensi standar hidup layak UNDP menggunakan data pendapatan nasional bruto sebagai indikatornya. Kemajuan dalam pembangunan manusia memiliki dua perspektif yakni pencapaian yang menggambarkan apa yang telah dicapai, dan kecepatan perubahan pembangunan manusia.

Indonesia telah menggunakan IPM sejak 1996 di tingkat regional dan dilakukan setiap tiga tahun sekali, namun sejak 2004 penghitungan IPM di tingkat regional mulai dilakukan secara berkala tiap tahunnya. Metode penghitungan IPM yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) mengacu pada metodologi yang digunakan oleh UNDP dan sejak tahun 2015 BPS sudah memperbarui penghitungan IPM dengan melakukan beberapa penyesuaian pada indikator-indikator yang sudah ada. Penyesuaian ini dilakukan oleh BPS mempertimbangkan ketersediaan data sampai di level kabupaten/kota, sehingga angka IPM Indonesia yang dipublikasi oleh BPS tidak dapat dibandingkan dengan angka IPM Indonesia yang dihitung oleh UNDP (BPS, 2019).

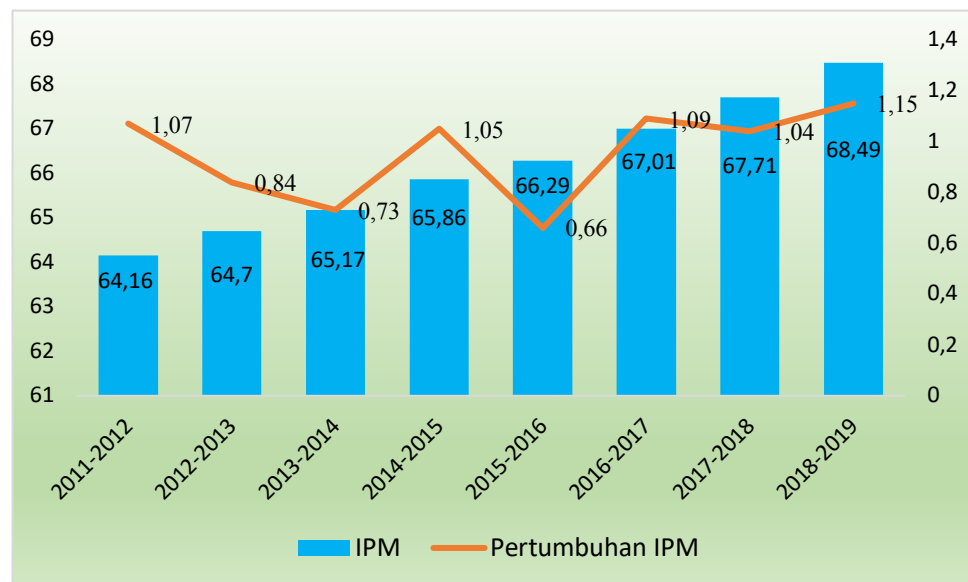
Tiga komponen pembentuk Indeks Pembangunan Manusia yang pertama adalah umur panjang serta hidup sehat yang merupakan salah satu indikator harapan hidup saat lahir. Pentingnya harapan hidup terletak pada kepercayaan umum bahwa umur panjang merupakan hal yang berharga dan kenyataan bahwa terdapat berbagai faktor tidak langsung yang berkaitan erat dengan harapan hidup (seperti nutrisi yang cukup dan kesehatan yang baik), kedua adalah pengetahuan, harapan lama sekolah

dan rata-rata lama sekolah yang merupakan refleksi dari kemampuan masyarakat untuk mengakses pendidikan, khususnya pendidikan berkualitas baik yang sangat diperlukan untuk kehidupan produktif dalam masyarakat modern. Harapan lama sekolah ini merupakan sebuah gambaran bagi Masyarakat untuk memiliki kesempatan menempuh jenjang Pendidikan formal, sedangkan rata-rata lama sekolah menggambarkan stok modal manusia yang dimiliki oleh suatu wilayah, dan ketiga dari pembangunan manusia adalah penguasaan sumber daya yang dibutuhkan untuk kehidupan yang layak. UNDP menggunakan data PNB yang merupakan singkatan dari Pendapatan Nasional Bruto sebagai indikator dimensi ini. Akan tetapi, mengingat tidak semua wilayah di Indonesia memiliki indikator tersebut, maka dipilih alternatif lain dengan memanfaatkan indikator pendapatan/pengeluaran. Indikator ini tersedia hingga level wilayah kabupaten/kota. Pertimbangan lebih lanjut adalah bahwa indikator tersebut harus mencerminkan diminishing return untuk mengubah pendapatan/pengeluaran menjadi kemampuan manusia. Dengan kata lain, manusia tidak perlu sumber daya keuangan yang berlebihan untuk memastikan kehidupan yang layak. Aspek ini diperhitungkan dengan menggunakan logaritma pengeluaran per kapita yang mencerminkan indikator pendapatan (BPS, 2019)

Pada tahun 2019, jumlah penduduk Gorontalo diproyeksikan sebanyak 1.219.576 jiwa. Jumlah tersebut bertambah 174.762 jiwa, jika dibandingkan dengan jumlah penduduk melalui sensus penduduk tahun 2010 sebanyak 1.044.814 jiwa. Dalam kurun waktu tersebut, rata-rata laju pertumbuhan penduduk Provinsi Gorontalo mencapai 1.73 persen setiap tahunnya (BPS Gorontalo, 2019).

Cepat lambatnya pembangunan Gorontalo akan sangat ditentukan pada modal satu juta penduduk tersebut. Dengan *human capital* yang berkualitas tentu akan mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan secara simultan. Pemerintah menyadari peningkatan kualitas penduduk sangatlah penting, tekad pemerintah daerah dalam peningkatan kualitas penduduk tercermin dalam visinya yakni terwujudnya masyarakat Gorontalo yang unggul, maju dan sejahtera.

Indeks Pembangunan Provinsi Gorontalo dilihat dari angkanya setiap tahun memang mengalami peningkatan, namun pertumbuhan dari IPM Gorontalo berfluktuasi sejak 2011 hingga 2019 hal ini bisa dilihat pada gambar berikut ini



Sumber : BPS Provinsi Gorontalo, 2019.

### Gambar 1.1. IPM dan Pertumbuhan IPM Provinsi Gorontalo 2011-2019

Dalam kurun 2011-2019 rata-rata pertumbuhan IPM Gorontalo sebesar 0.95 persen per tahun. Pertumbuhan IPM Gorontalo paling tinggi terjadi pada periode 2018-2019 yang mencapai 1.15 persen dan penurunan IPM paling rendah pada tahun 2015-2016 yang hanya tumbuh sebesar 0.66 persen. Di akhir tahun 2012 IPM

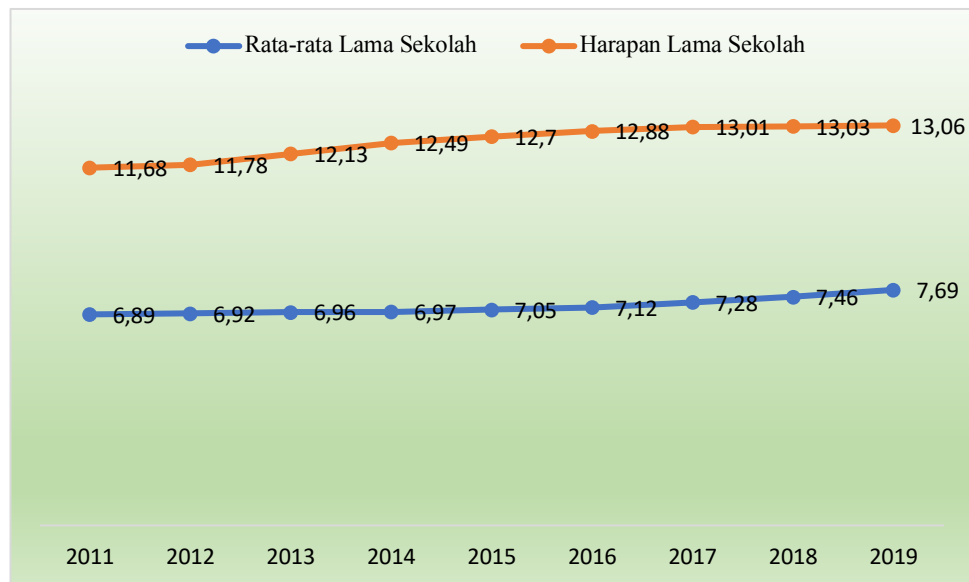
Gorontalo hanya sebesar 64.16 terus mengalami peningkatan secara nominal hingga tahun 2019 IPM Gorontalo mencapai 68.49.

Peningkatan IPM Gorontalo ini meskipun mengalami peningkatan namun rata-rata pertumbuhannya Cuma 0.95 persen yang berarti bahwa tidak terjadi peningkatan yang cukup signifikan sejak tahun 2010. Masalah berikutnya yang menjadi tantangan adalah semua komponen pembentuk IPM Gorontalo mengalami peningkatan namun tidak dibarengi dengan tingkatan kecepatan pertumbuhan yang signifikan dan peningkatannya juga cenderung beragam di tiap komponennya.

Dimensi IPM pertama yakni umur panjang dan hidup sehat yang di proksi dengan umur harapan hidup saat lahir, selama periode 2011-2019 Umur Harapan Hidup (UHH) Provinsi Gorontalo rata-rata tumbuh sebesar 0,25 persen per tahun. Pertumbuhan UHH paling tinggi terjadi pada periode 2018-2019 yakni sebesar 0,71 persen lebih cepat dibanding periode sebelumnya yakni sebesar 0,46 persen (BPS Gorontalo, 2019). Peningkatan UHH saat lahir mengindikasikan bahwa harapan hidup seorang bayi yang baru lahir untuk dapat hidup lebih lama menjadi semakin tinggi. Capaian UHH Gorontalo masih tergolong rendah jika dibandingkan dengan capaian UHH di provinsi lain. Secara nasional, UHH Indonesia tahun 2019 telah mencapai 71,34 tahun, sementara UHH Gorontalo baru mencapai 67,93 tahun.

Sementara itu untuk dimensi pengetahuan yang diproksi dengan rata-rata lama sekolah dan harapan lama sekolah tercatat secara nominal sama-sama meningkat namun pertumbuhannya berbeda. Tercatat, indikator harapan lama sekolah tumbuh lebih cepat dibandingkan indikator rata-rata lama sekolah. Harapan lama sekolah Gorontalo rata-rata tumbuh sebesar 1,41 persen per tahun, sedangkan rata-rata lama

sekolah tumbuh rata-rata sebesar 1,39 persen per tahun. Tampak di Gambar 1.2, dimana peningkatan pada rata-rata lama sekolah cenderung lebih landai dibandingkan peningkatan pada harapan lama sekolah.



Sumber : BPS Provinsi Gorontalo, 2019.

**Gambar 1.2. Pertumbuhan Rata-rata Lama Sekolah dan Harapan Lama Sekolah Provinsi Gorontalo 2011-2019**

Harapan lama sekolah di Gorontalo meningkat dari 11,68 tahun (2011) menjadi 13,06 tahun (2019). Sementara itu, rata-rata lama sekolah penduduk usia 25 tahun ke atas di Gorontalo meningkat dari 6,85 tahun (2010) menjadi 7,69 tahun (2019).

Dimensi pengetahuan juga berkaitan dengan kinerja pendidikan seperti Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM). Kedua indikator ini digunakan sebagai monitoring dari pembangunan terutama di bidang pendidikan. Angka Partisipasi Kasar (APK) merupakan proporsi anak sekolah pada suatu jenjang tertentu, berapapun umurnya, terhadap jumlah penduduk kelompok umur tertentu. Indikator APK digunakan untuk menunjukkan tingkat partisipasi

penduduk secara umum pada suatu tingkat pendidikan. Secara umum, APK digunakan sebagai indikator yang paling sederhana untuk mengukur keberhasilan program pembangunan pendidikan yang diselenggarakan dalam rangka memperluas kesempatan bagi penduduk untuk mengenyam pendidikan. APM menunjukkan partisipasi pendidikan penduduk pada tingkat tertentu yang sesuai dengan umurnya. APM juga dapat melihat penduduk umur sekolah yang bersekolah tepat waktu. Bila seluruh anak usia sekolah dapat bersekolah tepat waktu, maka APM akan mencapai 100 persen. Secara umum, APM akan selalu lebih rendah dari APK karena APK memperhitungkan jumlah penduduk di luar umur sekolah pada jenjang pendidikan yang bersangkutan.

**Tabel 1 Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM) Kabupaten/Kota dan Provinsi Gorontalo 2019**

Wilayah	APK				APM			
	SD	SMP	SMA	PT	SD	SMP	SMA	PT
Boalemo	115.01	80.05	64.75	28.91	98.63	67.96	52.51	15.6
Kab Gorontalo	112.9	76.78	105.63	28.18	97.19	64.72	56.93	22.01
Pohuwato	109.96	72.01	104.36	14.86	99.2	71.56	61.04	7.75
Bone Bolango	105.88	85.79	85	43.24	98.6	75.73	60.37	32.37
Gorontalo Utara	106.92	86.29	73.66	22.53	98.46	80.97	60.74	17.02
Kota Gorontalo	110.82	78.79	78.98	62.32	99.66	72.03	56.69	45.9
Provinsi Gorontalo	110.88	78.95	88.64	36.71	98.41	70.28	57.52	26.5

Sumber : Badan Pusat Statistik, 2019

Tabel 1 di atas terlihat bahwa APK SD di semua kabupaten/kota se-Provinsi Gorontalo tahun 2019 juga melebihi 100 persen, yang berarti selain penduduk berumur 7 hingga 12 tahun yang duduk di bangku SD, terdapat penduduk yang berumur kurang dari 7 tahun atau lebih dari 12 tahun yang duduk pada tingkat pendidikan yang sama. Pada jenjang SMP, APK semua kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo berada pada rentang 72,01 persen sampai 86,29 persen, di mana capaian

terendah ditempati oleh Kabupaten Pohuwato dan tertinggi di Kabupaten Gorontalo Utara. Dilihat dari APK SMA kabupaten/kota, Kabupaten Boalemo masih terendah capaiannya (64,75 persen) dan tertinggi di Kabupaten Gorontalo (105,63 persen).

Bila disandingkan dengan APK, selisih antara APK dan APM maka akan menunjukkan besaran penyimpangan yang terjadi terhadap batasan usia sekolah pada jenjang yang semestinya (proporsi siswa yang tertinggal atau terlalu cepat bersekolah).

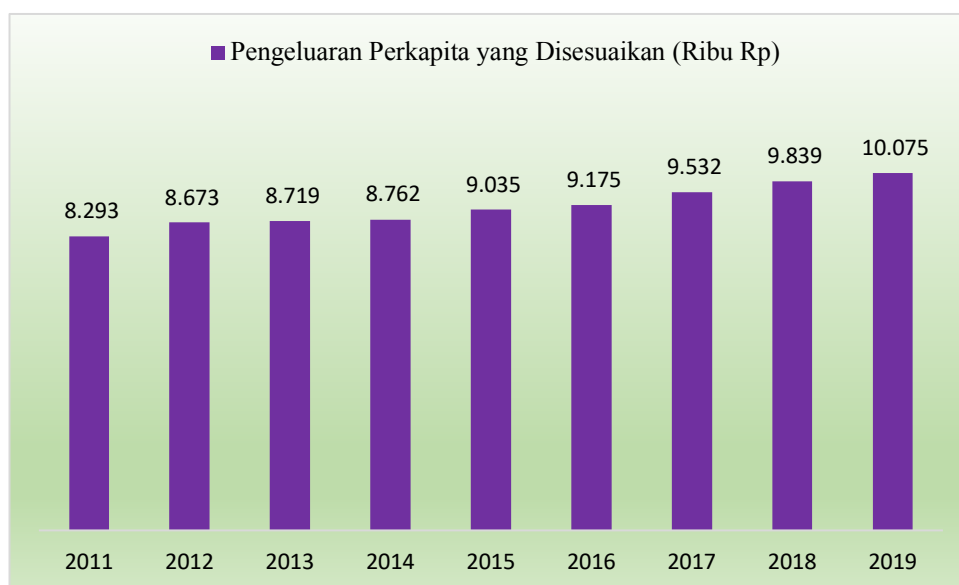
Tabel 1 di atas juga memperlihatkan bahwa APM semua jenjang pendidikan SD sampai dengan SLTA belum mencapai angka 100 persen. Hal ini menunjukkan bahwa penduduk yang berumur sesuai dengan jenjang pendidikan tersebut belum seluruhnya bersekolah sesuai dengan jenjangnya.

Dibandingkan dengan target sasaran pembangunan bidang pendidikan tahun 2019, hanya APM SD yang sudah melampaui target yang sudah ditetapkan baik di perkotaan maupun perdesaan, sedangkan APM pada jenjang menengah dan tinggi belum mencapai target yang ditetapkan.

Dimensi standar hidup layak yang dicerminkan oleh indikator pengeluaran per kapita yang disesuaikan, meskipun mengalami peningkatan dari tahun ke tahun namun secara nasional, pengeluaran per kapita yang disesuaikan di Provinsi Gorontalo masih tergolong rendah dan berada di bawah capaian rata-rata nasional. Pada tahun 2019, pengeluaran per kapita yang disesuaikan di Provinsi Gorontalo tercatat sebesar 10,08 juta rupiah per tahun. Nilai tersebut menempatkan Gorontalo berada di posisi 23 di antara 34 provinsi di Indonesia, berada di bawah provinsi Lampung dengan pengeluaran per kapita 10,11 juta rupiah per tahun dan di atas



Sulawesi Tengah (Rp 9,60 juta/kapita/tahun). Sementara secara nasional, rata-rata pengeluaran per kapita per tahun sudah mencapai 11,29 juta rupiah per kapita per tahun (BPS Gorontalo, 2019)



Sumber : BPS Provinsi Gorontalo, 2019.

**Gambar 1.2. Pengeluaran per Kapita yang Disesuaikan Provinsi Gorontalo (ribu rupiah/kapita/tahun), 2011-2019**

Selain komponen IPM yang mengalami perlambatan, masalah berikutnya adalah tingkat kesenjangan pembangunan manusia antar kabupaten/kota di dalam Provinsi Gorontalo. Meskipun disparitas IPM Kabupaten/Kota di provinsi Gorontalo masih relatif kecil, namun nilai tengah (median) IPM-nya mengumpul di level IPM kategori sedang yakni  $60 \leq \text{IPM} < 70$ . Argumentasi yang bisa menjelaskan hal ini karena Sebagian besar IPM Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo berkisar di level 60-an. Hanya Kota Gorontalo saja yang nilai IPM di atas 70 atau termasuk kategori tinggi.

**Tabel 2 IPM Kabupaten/Kota dan Provinsi Gorontalo 2010 - 2019**

Tahun	Kab. Boalemo	Kab. Gorontalo	Kab. Pohuwato	Kab. Bone Bolango	Kab. Gorontalo Utara	Kota Gorontalo	Provinsi Gorontalo
2010	59.92	60	59.11	64	59.26	73.07	62.65
2011	60.52	61.04	59.85	64.4	59.95	73.56	63.48

2012	61.11	61.87	60.48	65.13	60.71	74.06	64.16
2013	61.71	62.22	61.38	65.82	61.6	74.43	64.7
2014	62.18	62.9	61.74	66.03	61.92	74.97	65.17
2015	62.86	63.63	62.5	66.83	62.55	75.62	65.86
2016	63.42	64.22	63.17	67.48	63.02	75.75	66.29
2017	64.22	64.95	63.88	68.11	63.52	76.09	67.01
2018	64.99	65.78	64.44	69.06	64.06	76.53	67.71
2019	65.53	66.69	65.27	69.63	64.52	77.08	68.49

Sumber : BPS Provinsi Gorontalo, 2019.

Pada tahun 2011, selisih antara IPM yang terendah dengan yang tertinggi sebesar 13,71 sedangkan ditahun 2019 selisihnya mengecil menjadi 12,56. Jika pada tahun 2011 Kabupaten Pohuwato memiliki capaian IPM terendah, di tahun 2019 IPM terendah ditempati oleh Kabupaten Gorontalo Utara.

Tantangan dalam meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia masih terus diupayakan baik oleh pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten kota. Rentetan permasalahan di atas tentu menjadi isu yang perlu diangkat oleh semua *stakeholder*, hal ini tercermin dari besarnya anggaran yang dikucurkan setiap tahun oleh pemerintah yang berkaitan dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) seperti anggaran untuk bidang pendidikan, kesehatan, dan berbagai program peningkatan taraf hidup yang layak bagi semua masyarakat. Hal ini bisa dilihat pada tabel berikut ini.

**Tabel 1.3 Belanja Pendidikan dan kesehatan Kabupaten/Kota 2010 – 2019**

Kabupaten/Kota	Tahun	Belanja Pendidikan	Belanja Kesehatan
Kab Gorontalo	2015	23,207,450,796	58,016,404,911
	2016	388,800,781,155	207,048,428,086
	2017	371,965,828,950	227,664,597,592
	2018	382,684,551,218	287,688,524,970
	2019	413,007,051,356	283,890,343,050
Boalemo	2015	30,374,198,540	55,936,113,279
	2016	21,654,453,397	23,926,103,873

	2017	174,380,293,716	179,949,613,079
	2018	182,054,104,547	158,024,696,390
	2019	204,382,971,236	195,219,039,652
Bone Bolango	2015	27,338,484,900	35,308,600,090
	2016	221,990,510,879	133,057,265,822
	2017	211,908,804,751	137,601,804,193
	2018	201,620,106,030	146,978,383,895
	2019	236,264,271,175	183,018,112,792
Pohuwato	2015	28,066,467,590	26,213,975,835
	2016	122,780,138,439	183,180,549,415
	2017	186,120,754,660	112,501,712,672
	2018	201,577,882,102	133,511,514,990
	2019	220,943,724,916	218,450,108,510
Gorontalo Utara	2015	40,225,401,170	30,264,698,014
	2016	138,494,896,457	89,337,473,690
	2017	142,350,940,464	79,183,153,342
	2018	146,118,480,593	90,663,765,797
	2019	169,857,667,766	124,329,805,511
Kota Gorontalo	2015	20,845,846,022	49,480,642,943
	2016	286,961,973,272	253,921,098,558
	2017	230,372,335,923	269,144,510,857
	2018	229,628,641,822	231,349,559,415
	2019	262,197,993,470	275,065,794,055

Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian  
Keuangan, 2019

Besarnya anggaran untuk bidang kesehatan dan pendidikan masih menyisakan persoalan terhadap pelaksanaan program-program pembangunan yang sudah disusun rapih di dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah. Kinerja pendidikan yang masih rendah yang dibuktikan dengan dua indikator APM dan APK masih cukup timpang antara kabupaten dan kota namun Indeks Pembangunan Manusia yang menjadi katalisator perekonomian di daerah masih stagnan. Berdasarkan kompleksitas permasalahan tersebut di atas maka peneliti tertarik melakukan penelitian yang komprehensif dengan memberi judul “**Analisis Pembiayaan Sektor Pendidikan dan Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo**”.

## **1.2.Rumusan Masalah**

Mengacu pada latar belakang yang sudah dikemukakan di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Seberapa Besar pengaruh belanja sektor pendidikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo?
2. Seberapa Besar pengaruh kinerja pendidikan yang diukur dengan Angka Partisipasi Kasar jenjang SMA terhadap Indeks Pembangunan Manusia kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo?
3. Seberapa Besar pengaruh kinerja pendidikan yang diukur dengan Angka Partisipasi Murni Jenjang SMA terhadap Indeks Pembangunan Manusia kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo.

## **1.3.Tujuan Penelitian**

Untuk menjawab rumusan masalah di atas penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui pengaruh belanja sektor pendidikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo.
2. Untuk mengetahui pengaruh kinerja pendidikan yang diukur dengan Angka Partisipasi Kasar jenjang SMA terhadap Indeks Pembangunan Manusia kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo.
3. Untuk mengetahui pengaruh kinerja pendidikan yang diukur dengan Angka Partisipasi Murni Jenjang SMA terhadap Indeks Pembangunan Manusia kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo

4. Untuk mengetahui pengaruh secara serempak belanja pendidikan, APM SMA, dan APK SMA berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

2. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah kajian teoritis yang berkaitan dengan ekonomi yaitu menganalisis pembiayaan di sektor pendidikan untuk kualitas manusia.

3. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah

Sebagai bahan masukan pemerintah atau pihak-pihak terkait untuk masalah kualitas manusia

- b. Bagi peneliti

Sebagai referensi dalam bahan perbandingan bagi peneliti berikutnya terkait dengan masalah yang sama sekaligus sebagai alat untuk menerapkan pemahaman penulis selama menempuh ilmu di UNG.