

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

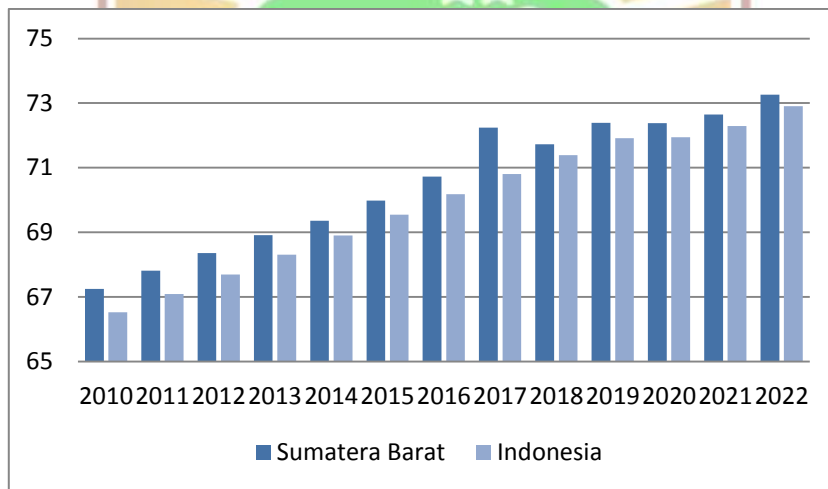
Keberhasilan suatu negara akan terwujud jika didukung dengan pembangunan ekonomi yang mumpuni. Pada hakekatnya pembangunan ekonomi adalah rangkaian kegiatan secara sengaja dan terus menerus yang dilakukan dalam upaya untuk memperbaiki keadaan menjadi lebih baik. Pembangunan hendaklah dilihat sebagai proses yang kompleks menyangkut restrukturisasi dan penataan kembali semua sektor sosial-ekonomi yang tengah berjalan (Todaro & Smith, 2015). Pembangunan ekonomi mulanya hanya melihat kemajuan suatu pembangunan daerah melalui pertumbuhan ekonomi yang pesat, dengan mengabaikan faktor-faktor lain seperti tingkat kemiskinan, ketimpangan pendapatan, dsb. SDM dan faktor produksi lainnya seperti teknologi, modal, dan tanah, hanya dianggap sebagai input dalam proses produksi. Namun, saat ini pembangunan ekonomi telah diikuti dengan pembangunan SDM yang berkualitas.

Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan salah satu diantara berbagai variabel penentu pembangunan. Manusia memiliki peran penting dalam pertumbuhan setiap bangsa, karena manusia adalah makhluk rasional dengan kapasitas untuk mengelola potensi yang tersedia. Negara dengan SDM berkualitas akan lebih mudah mencapai pembangunan ekonomi dan kemakmuran. Sebuah bangsa tidak dapat dianggap sukses hanya berdasarkan produk domestik bruto saja tanpa mempertimbangkan pembangunan manusianya. IPM merupakan salah satu dari berbagai metode untuk mengevaluasi kinerja pembangunan manusia suatu negara yang dapat diterapkan (Todaro & Smith, 2015).

Indeks Pembangunan Manusia adalah parameter pengukur kemajuan manusia berdasarkan berbagai aspek mendasar dari kualitas hidup. Selaku standar kualitas hidup, IPM terdiri dari tiga dimensi mendasar. Faktor-faktor ini termasuk pendidikan, kesehatan, dan standar hidup layak. Angka harapan hidup dipakai untuk menentukan

aspek kesehatan. Selain itu, kombinasi parameter rata-rata lama bersekolah dengan angka harapan lama sekolah, digunakan guna mengetahui tingkat pengetahuan. Indikator daya beli masyarakat terhadap berbagai kebutuhan primer dihasilkan dari PDB per kapita guna menganalisis dimensi kualitas hidup yang layak (BPS, 2015).

Menurut data BPS (2022), IPM Indonesia selalu mengalami kenaikan tiap tahunnya. Nilai IPM tertinggi selama 13 tahun terakhir terjadi pada tahun 2022 sebesar 72,91. Nilai IPM ini masih tergolong kategori sedang menurut PBB. IPM Indonesia yang selalu meningkat menandakan adanya peningkatan dalam tingkat pembangunan manusia. Peningkatan IPM menunjukkan progres positif dalam tiga dimensi utama pembangunan manusia yaitu pendidikan, kesehatan, dan pendapatan di Indonesia.



Sumber : BPS (2022)

**Gambar 1. 1 Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Sumatera Barat dan Indonesia Tahun 2010-2022**

Jika dibandingkan dengan IPM Indonesia, nilai IPM Sumatera Barat selalu lebih tinggi. Hal ini berarti kemampuan penduduk Sumatera Barat dalam mencapai kualitas hidup lebih tinggi dibandingkan Indonesia secara umum. IPM mencerminkan kualitas hidup dan tingkat pembangunan sosial-ekonomi masyarakat suatu wilayah. Jika IPM Sumatera Barat lebih tinggi dari Indonesia, menandakan bahwa Sumatera Barat telah mencapai tingkat pembangunan yang lebih baik dibandingkan rata-rata nasional. IPM Sumatera Barat tahun 2010 hingga 2022 mengalami peningkatan tiap tahunnya, terlihat dari tren kenaikannya pada gambar 1.1. Namun, pada tahun 2018 dan 2020

terjadi sedikit penurunan dari tahun sebelumnya. Selanjutnya kembali mengalami peningkatan menjadi 73,26 pada tahun 2022, sehingga menjadikan Sumatera Barat masih tergolong daerah dengan tingkat IPM sedang menurut klasifikasi PBB.

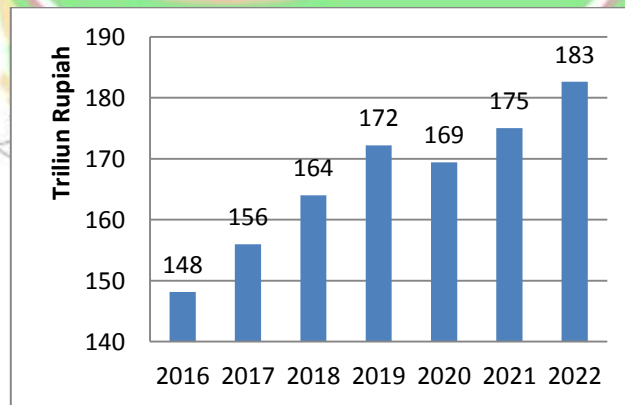
Kenaikan IPM Sumatera Barat yang lebih tinggi dari rata-rata nasional tentunya tidak terlepas dari peran pemerintah. Pemerintah melakukan peningkatan IPM dengan melibatkan berbagai kebijakan dan program, seperti pendidikan, kesehatan, dan pengentasan kemiskinan, serta memberikan dukungan bagi sektor ekonomi yang berdampak terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat (Hudoyo & Mahmud, 2014). Peran pemerintah yang optimal dalam peningkatan IPM dapat dilihat dari perkembangan berbagai faktor dalam ekonomi, seperti PDRB, pengeluaran pemerintah sektor pendidikan, dan rasio ketergantungan. Sehingga melalui faktor-faktor tersebut dapat diketahui peran pemerintah dalam upaya meningkatkan IPM di Sumatera Barat.

Dalam indikator standar hidup layak yang merupakan komponen pembentuk IPM, besarnya pendapatan akan berpengaruh terhadap tingkat pengeluaran masyarakat. Semakin besar pendapatan yang diperoleh, maka tingkat pengeluaran guna meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat juga semakin besar. Untuk mencapai tujuan tersebut, pertumbuhan ekonomi yang mumpuni akan sangat diperlukan. Pertumbuhan ekonomi adalah kenaikan output ekonomi dari seluruh unit ekonomi di wilayah tertentu, disebut juga dengan peningkatan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). PDRB akan berdampak signifikan pada kapasitas masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya. Jika PDRB tumbuh, tingkat pendapatan per kapita penduduk suatu wilayah juga turut naik. Dengan meningkatnya pendapatan per kapita maka konsumsi masyarakat juga akan meningkat, sehingga akan terjadi peningkatan kesejahteraan (Todaro & Smith, 2015).

Dalam pertumbuhan ekonomi, nilai PDRB riil dapat dipergunakan untuk menentukan bagaimana kondisi perekonomian suatu daerah. PDRB riil adalah keseluruhan nilai barang dan jasa pada suatu daerah yang diproduksi dalam suatu perekonomian dan diukur dengan harga dasar atau harga konstan. Kebijakan pemerintah merupakan satu diantara berbagai aspek yang dapat berpengaruh

terhadap PDRB riil di suatu daerah. Kebijakan ini harus disesuaikan dengan hasil yang diinginkan, sehingga pertumbuhan ekonomi berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Sebagai sebuah ukuran nilai tambah daerah, PDRB dapat digunakan sebagai indikator kemakmuran suatu daerah. Dimana daerah yang sejahtera maka akan memberikan akses pendidikan, layanan kesehatan, dan kehidupan yang layak kepada penduduknya. Daerah dengan taraf hidup yang tinggi akan berusaha meningkatkan kualitas dan kuantitas di segala aspek, terutama yang menyangkut kebutuhan mendasar (Todaro & Smith, 2015).

Pertumbuhan ekonomi yang diukur melalui PDRB dapat meningkatkan pendapatan masyarakat dan menciptakan lapangan pekerjaan yang pada gilirannya dapat mendorong peningkatan akses terhadap pelayanan kesehatan, pendidikan, dan fasilitas sosial lainnya. Selain itu, pemerintah menggunakan pendapatan dari pertumbuhan ekonomi untuk meningkatkan investasi dalam sektor kesehatan dan pendidikan yang berkontribusi kepada peningkatan IPM. Peningkatan infrastruktur dan akses terhadap layanan dasar juga dapat berdampak positif pada aspek-aspek yang diukur dalam IPM (Ariwuni & Kartika, 2019). Pernyataan ini didukung oleh penelitian terdahulu dari Rahmawati & Intan (2020), dan Hidayat & Woyanti (2021) yang menemukan bahwa PDRB berpengaruh signifikan terhadap IPM.



Sumber : BPS (2022)

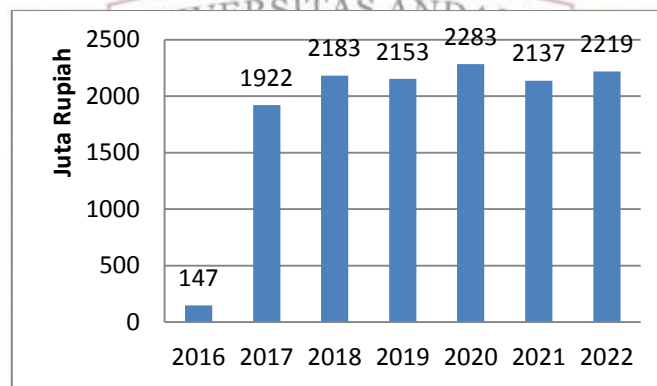
**Gambar 1. 2 Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) ADHK Provinsi Sumatera Barat Tahun 2016-2022**

Pada gambar 1.2 terlihat bahwa pada periode 2016-2022, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Provinsi Sumatera Barat, yang diukur dengan harga konstan mencapai nilai puncak pada tahun 2022 sebesar 182.629.540.000.000 rupiah. Jika melihat tahun-tahun sebelumnya, PDRB Sumatera Barat hampir selalu mengalami peningkatan setiap tahunnya. Namun, ketika pandemi Covid-19 melanda pada tahun 2020, terjadi penurunan dalam PDRB Sumatera Barat dibandingkan dengan tahun 2019. Sementara itu, pertumbuhan ekonomi Sumatera Barat setiap tahunnya mengalami fluktuasi. Laju pertumbuhan ekonomi pada tahun 2019 mencapai 5,30 persen, namun terjun bebas menjadi -1,32 persen di tahun 2020 akibat dampak pandemi Covid-19 yang signifikan. Kemudian pada tahun 2021, pertumbuhan ekonomi kembali meningkat sebesar 3,53 persen karena situasi ekonomi global yang membaik seiring redanya dampak pandemi Covid-19.

Seiring berjalannya otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan kekuasaan untuk menghasilkan pendapatan di wilayahnya sendiri dan mengalokasikannya untuk proyek-proyek pembangunan prioritas. Harapannya, hal ini akan membantu meratakan proses pembangunan sesuai dengan potensi yang ada di masing-masing daerah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, pengeluaran pemerintah daerah juga memiliki peran penting dalam usaha meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (Maulina & Andriyani, 2020).

Pengeluaran pemerintah yang tertera dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) digunakan untuk melaksanakan program atau kegiatan sesuai dengan pendapatan yang tersedia. Tujuannya adalah mendorong pertumbuhan ekonomi di wilayah tersebut, meratakan distribusi pendapatan, dan memajukan pembangunan di berbagai bidang, terutama yang menitikberatkan pada peningkatan kesejahteraan manusia. Untuk memperbaiki Indeks Pembangunan Manusia (IPM), pemerintah harus mengatur penggunaan anggaran melalui belanja daerah di sektor-sektor pendukung, seperti realisasi anggaran di sektor pendidikan (Maryati, 2015).

Tujuan utama pengeluaran pemerintah di bidang pendidikan adalah untuk meningkatkan taraf pendidikan. Kemudian, jika kualitas pendidikan dapat ditingkatkan secara berkelanjutan, maka dalam jangka panjang akan berdampak positif terhadap produktivitas SDM (Santoso, 2012). Peningkatan produktivitas tentunya berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Pendanaan pemerintah untuk pendidikan memiliki dampak positif dan signifikan kepada indeks pembangunan manusia. Pernyataan tersebut didukung dengan kajian yang telah dilakukan Nurvita & Rohima (2022) dan Wahyuni & Amar (2023)



Sumber : DJPK Kementerian Keuangan (2022)

**Gambar 1. 3 Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan Provinsi Sumatera Barat Tahun 2016-2022**

Pengaturan mengenai alokasi dana untuk sektor pendidikan telah dijelaskan dalam amandemen UUD 1945 Pasal 31 ayat 4. Aturan ini menegaskan kewajiban pemerintah untuk mengalokasikan minimal 20% dari total Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) guna mendukung pembiayaan pendidikan, khususnya pada tingkat pendidikan dasar. Hal ini dilakukan untuk memastikan bahwa seluruh warga negara dapat mengakses layanan pendidikan. Dalam gambar 1.3, terlihat bahwa dalam rentang waktu 7 tahun terakhir, pengeluaran pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam sektor pendidikan mengalami fluktuasi. Namun, pada tahun 2017 terjadi peningkatan yang sangat signifikan dari 147.375.176.160 rupiah pada tahun sebelumnya menjadi 1.922.225.470.120 rupiah. Perubahan tersebut terjadi karena pada tahun 2017, diimplementasikan Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

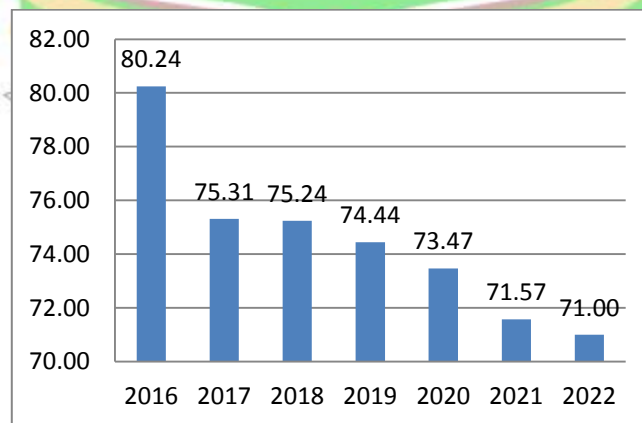
Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mencakup ketentuan yang menunjukkan bahwa pemerintah pusat memberikan tanggung jawab pengelolaan sekolah menengah (SMA dan SMK) kepada pemerintah provinsi, yang sebelumnya ditangani oleh pemerintah kabupaten/kota. Dalam UU ini, dijelaskan bahwa pemerintah kabupaten/kota memiliki tanggung jawab atas urusan pendidikan dari tingkat pendidikan menengah pertama ke bawah. UU ini juga mengatur bahwa transisi pengalihan wewenang pengelolaan SMA/SMK dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi harus diselesaikan dalam waktu maksimal 2 tahun setelah diundangkan. Akibatnya, pada rentang tahun 2014-2016, tanggung jawab pengelolaan SMA/SMK masih dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota setempat.

Di Provinsi Sumatera Barat, transisi wewenang terhadap pendidikan SMA/SMK telah dimulai sejak bulan Oktober 2016. Setelah ditetapkan, pelaksanaan undang-undang ini resmi berlaku mulai tahun anggaran 2017. Peralihan tanggung jawab ini menyebabkan lonjakan yang signifikan dalam realisasi pengeluaran pemerintah provinsi dalam sektor pendidikan. Kenaikan dalam pengeluaran pemerintah untuk pendidikan mengindikasikan bahwa anggaran yang lebih besar telah diperuntukkan oleh pemerintah provinsi untuk memperbaiki aspek pendidikan. Diharapkan dari pelaksanaan undang-undang ini adalah untuk memperbaiki Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Provinsi Sumatera Barat, yang pada gilirannya akan mempengaruhi kualitas Sumber Daya Manusia (SDM). Karena itu, untuk menilai dampak setelah undang-undang ini diberlakukan terhadap mutu SDM di Sumatera Barat, dibutuhkan penggunaan variabel dummy.

Selain aspek pengeluaran pemerintah, terdapat faktor lain yang juga memiliki dampak terhadap pembangunan manusia, yaitu rasio ketergantungan daerah. Peningkatan kesejahteraan penduduk yang akan pengaruh pada indeks pembangunan manusia sangat ditentukan oleh efisiensi pelaksanaan kegiatan oleh pemerintah (Khusnaini, 2006). Setelah peraturan terkait otonomi daerah disahkan pada tahun 2004, daerah-daerah otonom memperoleh kewenangan untuk mengelola aspek

birokrasi dan keuangan pemerintahan sendiri. Daerah-daerah otonom diberi tanggung jawab untuk mengurus sumber daya mereka sendiri guna mendukung kemajuan wilayahnya. Walaupun demikian, pemerintah pusat tetap mengalokasikan dana transfer pusat (dikenal juga sebagai dana perimbangan) yang distribusinya dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti jumlah penduduk, luas wilayah, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan faktor-faktor lainnya.

Rasio antara dana transfer dan pendapatan daerah, atau yang lebih umum dikenal sebagai rasio ketergantungan daerah berperan penting dalam menentukan apakah suatu daerah memiliki kemampuan untuk mengelola operasional pemerintahnya secara mandiri. Tingkat ketergantungan terhadap dana yang disalurkan oleh pemerintah pusat untuk keperluan pembangunan, pelayanan masyarakat, dan menjalankan fungsi pemerintah umumnya mencerminkan sejauh mana daerah tersebut mampu mengandalkan sumber daya daerah dalam meningkatkan pelayanan publik. Tingkat ketergantungan yang sangat tinggi terhadap pendanaan dari pemerintah pusat mengindikasikan bahwa pemerintah daerah tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk mengoptimalkan potensi yang dimiliki oleh wilayahnya sendiri guna meningkatkan kualitas layanan yang diberikan kepada masyarakat (Khusnaini, 2006).



Sumber : DJPK Kementerian Keuangan, data diolah (2023)

**Gambar 1. 4 Rasio Ketergantungan Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2016-2022 (persen)**



Dari grafik di atas, dapat diamati bahwa selama periode 2016-2022, terjadi penurunan dalam rasio ketergantungan daerah di Provinsi Sumatera Barat. Pada tahun 2016, proporsi ketergantungan daerah terhadap dana dari pemerintah pusat adalah sebesar 80,24%, dan angka ini terus mengalami penurunan hingga mencapai 71% pada tahun 2022. Meskipun mengalami penurunan setiap tahunnya, rasio ketergantungan di Sumatera Barat masih berada pada tingkat yang sangat tinggi.

Ketergantungan yang tinggi dari daerah terhadap alokasi dana transfer yang disalurkan oleh pemerintah pusat memiliki potensi untuk mempengaruhi kemampuan dalam menyediakan layanan dasar seperti pendidikan dan kesehatan. Tingkat ketergantungan yang tinggi dapat menghambat kemampuan daerah dalam memperluas akses masyarakat terhadap layanan tersebut, yang pada gilirannya mempengaruhi komponen Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Selain itu, kemampuan pemerintah daerah untuk mengembangkan infrastruktur juga dipengaruhi oleh ketergantungan keuangan daerah. Infrastruktur yang baik, seperti jaringan transportasi dan komunikasi dapat berkontribusi pada peningkatan aksesibilitas terhadap layanan dan peluang ekonomi, yang pada akhirnya juga berdampak pada IPM. Rasio ketergantungan daerah terbukti memiliki dampak negatif dan signifikan pada indeks pembangunan manusia, pandangan ini diperkuat oleh penelitian yang dilakukan oleh Hidayat & Woyanti (2021). Namun, temuan lain menunjukkan bahwa tidak ada pengaruh signifikan dari rasio ketergantungan daerah terhadap IPM (Digdowiseiso & Satrio, 2022).

Berdasarkan penjelasan di atas, melihat pentingnya indeks pembangunan manusia pada perkembangan dan pembangunan ekonomi daerah. Oleh karena itu, peneliti tertarik meneliti variabel yang berpengaruh kepada Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Provinsi Sumatera Barat menggunakan IPM sebagai variabel terikat dan PDRB, pengeluaran pemerintah sektor pendidikan, rasio ketergantungan daerah sebagai variabel bebas, berjudul **“Pengaruh Produk Domestik Regional Bruto , Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan, dan Rasio Ketergantungan Daerah Terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Sumatera Barat”**.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah disajikan sebelumnya, beberapa permasalahan yang akan dikaji meliputi:

1. Bagaimana pengaruh Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), pengeluaran pemerintah sektor pendidikan, dan rasio ketergantungan daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Provinsi Sumatera Barat tahun 2005-2022?
2. Bagaimana dampak diberlakukannya Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah terhadap kualitas SDM di Sumatera Barat?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah yang telah diuraikan, maka penelitian ini dilakukan untuk mencapai beberapa tujuan, antara lain:

1. Untuk menganalisis pengaruh Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), pengeluaran pemerintah sektor pendidikan, dan rasio ketergantungan daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Provinsi Sumatera Barat tahun 2005-2022.
2. Untuk mengkaji dampak Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah terhadap kualitas SDM di Sumatera Barat.

## 1.4 Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini diharapkan manfaat yang diperoleh, yaitu:

1. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat menjadi gambaran serta masukan dalam pengambilan kebijakan terkait indeks pembangunan manusia.
2. Bagi kalangan akademisi, diharapkan bahwa penelitian ini dapat berfungsi sebagai bahan pemikiran dan referensi untuk para peneliti berikutnya yang ingin menjalankan penelitian dengan topik yang sejenis.

3. Bagi masyarakat, diharapkan bahwa penelitian ini dapat berkontribusi dalam memberikan pengetahuan tambahan dalam memahami dan mendalami isu terkait dengan Indeks Pembangunan Manusia.

### **1.5 Ruang Lingkup Penelitian**

Untuk menghindari perluasan konsep dan penyimpangan, peneliti telah membatasi ruang lingkup penelitian dengan memasukkan variabel-variabel tertentu seperti Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), pengeluaran pemerintah sektor pendidikan, rasio ketergantungan daerah, variabel dummy pemberlakuan Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, serta Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Provinsi Sumatera Barat. Penelitian ini memanfaatkan data sekunder berupa data deret waktu (*time series*) dalam bentuk tahunan, mengambil rentang waktu dari 2005 hingga 2022. Data ini diperoleh dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan dan Badan Pusat Statistik (BPS). Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis regresi linear berganda (*multiple linear regression*).

### **1.6 Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan terdiri atas lima bab, antara lain:

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Bagian ini memuat latar belakang penelitian sehingga timbul suatu permasalahan, tujuan, manfaat, ruang lingkup penelitian, serta sistematika penulisan.

#### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bagian ini berisi landasan teori yang berkaitan dengan objek dari variabel penelitian. Selain itu, juga diuraikan beberapa penelitian sebelumnya yang serupa.

### BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini memaparkan tujuan spesifik penelitian, waktu dan tempat, metode yang digunakan, teknik pengumpulan data, serta metode analisis data.

### BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bagian ini memuat temuan dari penelitian yang telah dilakukan serta penjelasan terhadap pengolahan data.

### BAB V PENUTUP

Bab ini memaparkan kesimpulan dari keseluruhan hasil analisis yang berguna menjawab hipotesis yang telah diuraikan, serta menjelaskan implikasi yang terjadi menurut hasil pengolahan data.

