

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Manusia merupakan kekayaan bangsa dan sekaligus sebagai modal dasar pembangunan. Tujuan dari pembangunan adalah menciptakan lingkungan yang memungkinkan bagi Masyarakat untuk menikmati hidup sehat, umur panjang dan menjalankan kehidupan yang produktif. Sesuai dengan perkembangan paradigma pembangunan ekonomi, maka telah terjadi perubahan tolak ukur keberhasilan pembangunan ekonomi dari pendekatan pertumbuhan ekonomi 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*) telah membuat definisi khusus mengenai pembangunan manusia sebagai suatu proses untuk memperluas pilihan-pilihan bagi manusia. Dalam konsep tersebut manusia ditempatkan sebagai tujuan akhir sedangkan upaya pembangunan dipandang 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.

Pembangunan manusia menjadi penting dan perlu mendapat perhatian karena 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 SDM. Salah satu cara untuk mengukur keberhasilan atau kinerja suatu negara atau wilayah dalam bidang pembangunan manusia digunakan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *HDI*. 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*. 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.

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 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.

Provinsi Jawa Timur terbagi menjadi 38 Kabupaten/kota dengan banyaknya jumlah kabupaten/kota tentunya akan memberikan gambaran mengenai pembangunan manusia yang bervariasi dan menentukan perkembangan IPM di Jawa Timur setiap tahunnya. Data Badan Pusat Statistik (BPS) wilayah Jawa Timur menunjukkan peningkatan di setiap tahunnya seperti pada tahun 2013 besaran IPM menunjukkan angka 73.54 ini mengalami peningkatan dari sebelumnya pada tahun 2012 hanya sekitar 72.83.

Pulau Madura terbagi menjadi 4 kabupaten diantaranya, Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Sampang, Kabupaten Pamekasan dan Kabupaten Sumenep dan juga memiliki pulau-pulau kecil yang ada di Sumenep. Beberapa pembangunan terus di tingkatkan di Madura, semenjak adanya Jembatan Suramadu yang bertujuan untuk mempermudah masyarakat Madura khususnya Bangkalan mengakses jalan menuju kota-kota besar dalam hal perdagangan ataupun untuk kegiatan ekonomi lainnya. Pulau Madura tergolong memiliki IPM terendah dengan rata-rata Jawa Timur khususnya Bangkalan rendahnya IPM bangkalan dilihat dari ketetapan BPS dan rata-rata Madura, seperti pada tingkat pendidikan dan kesehatan. Hal ini yang akan berdampak pada proses pembangunan manusia rendah, dengan rendahnya tingkat pendidikan dan kesehatan maka akan banyak sekali menimbulkan masalah sosial seperti tingkat pengangguran meningkat, kemiskinan dan juga masalah kesehatan yang akan mengakibatkan orang terserang penyakit. Dalam kasus pembangunan

manusia ini tingkat pendidikan yang berperan penting, karena ketika pendidikan masyarakat rendah maka akan banyak sekali permasalahan yang seperti di sebutkan tadi salah satunya adalah tingkat pengangguran, ketika masyarakat tidak memiliki pendidikan tinggi maka akan sangat sulit untuk mendapatkan pekerjaan di bidang formal. berikut adalah tabel dan grafik dari IPM dan Grafik indikatornya:

Tabel 1.1

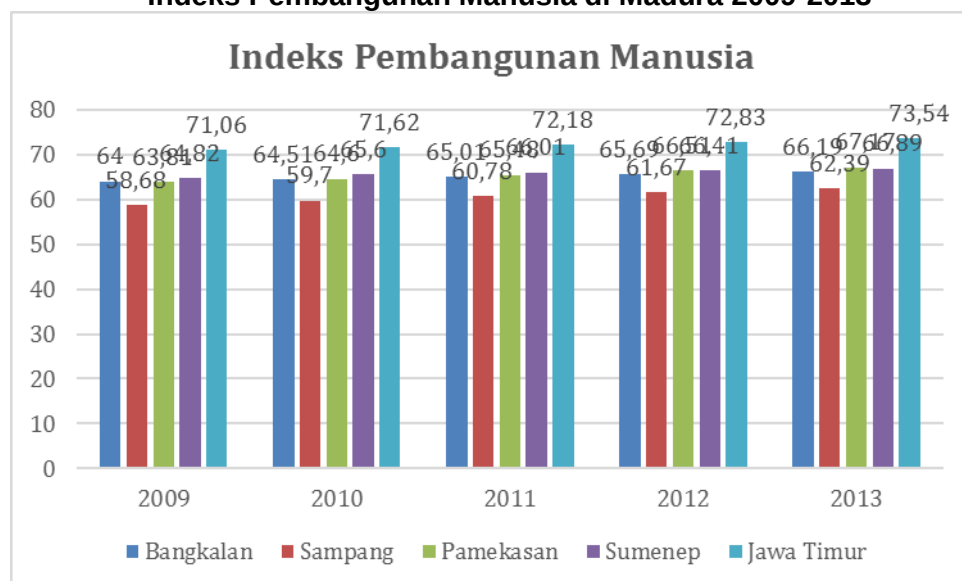
Indeks Pembangunan Manusia di Madura 2009-2013

Kabupaten	2009	2010	2011	2012	2013
Bangkalan	64	64.51	65.01	65.69	66.19
Sampang	58.68	59.7	60.78	61.67	62.39
Pamekasan	63.81	64.6	65.48	66.51	67.17
Sumenep	64.82	65.6	66.01	66.41	66.89
Jawa Timur	71.06	71.62	72.18	72.83	73.54

Sumber: Bps Jatim, 2013

Grafik 1.1

Indeks Pembangunan Manusia di Madura 2009-2013



Sumber: BPS Jatim, 2013

Dari data di atas menunjukkan bahwa 4 kabupaten yang ada di Madura, rata-rata IPM meningkat cukup absolute. Namun peningkatan tersebut ternyata tidak cukup kuat untuk mengangkat posisi relatif IPM Madura khususnya Bangkalan ke level yang diharapkan. 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. Bila dibandingkan dengan rata-rata Jawa Timur dan Bahkan Madura, Bangkalan masih terbilang cukup rendah.

IPM merupakan indeks komposit yang digunakan untuk mengukur pencapaian rata-rata suatu negara dalam tiga hal mendasar pembangunan manusia, yaitu: lama hidup, yang diukur dengan angka harapan hidup ketika lahir dan angka kematian bayi (*infant mortality rate*); pendidikan yang diukur berdasarkan rata-rata lama sekolah dan angka melek huruf penduduk usia 15 tahun ke atas dan standar hidup yang diukur dengan pengeluaran per kapita yang telah disesuaikan menjadi paritas daya beli. Nilai indeks ini berkisar antara 0-100.

Tabel 1.2

Rata-rata Lama Sekolah di Madura 2009-2013

Kabupaten	2009	2010	2011	2012	2013
Bangkalan	5,13	5,16	5,30	5,74	5,75
Sampang	3,93	3,95	4,20	4,22	4,39
Pamekasan	5,73	6,11	6,32	6,32	6,42
Sumenep	5,20	5,63	5,64	5,71	5,73
Jawa Timur	7,20	7,24	7,34	7,45	7,53

Sumber: BPS Jatim, 2013

Tingkat pembangunan manusia yang relatif tinggi akan mempengaruhi kinerja pertumbuhan ekonomi melalui kapabilitas penduduk dan konsekuensinya adalah peningkatan produktivitas dan kreativitas masyarakat. Dengan meningkatnya produktivitas dan kreativitas tersebut, penduduk dapat menyerap dan mengelola sumberdaya yang penting bagi pertumbuhan ekonomi (Brata, 2005). Begitupun juga pendidikan yang akan memberikan kontribusi terhadap pembangunan suatu daerah maupun negara, rata-rata lama sekolah ini menunjukkan seberapa besar tingkat seseorang atau penduduk yang bersekolah karena indikator tersebut juga menentukan tingkat pendidikan dan kualitas penduduk yang tinggal di daerah tersebut.

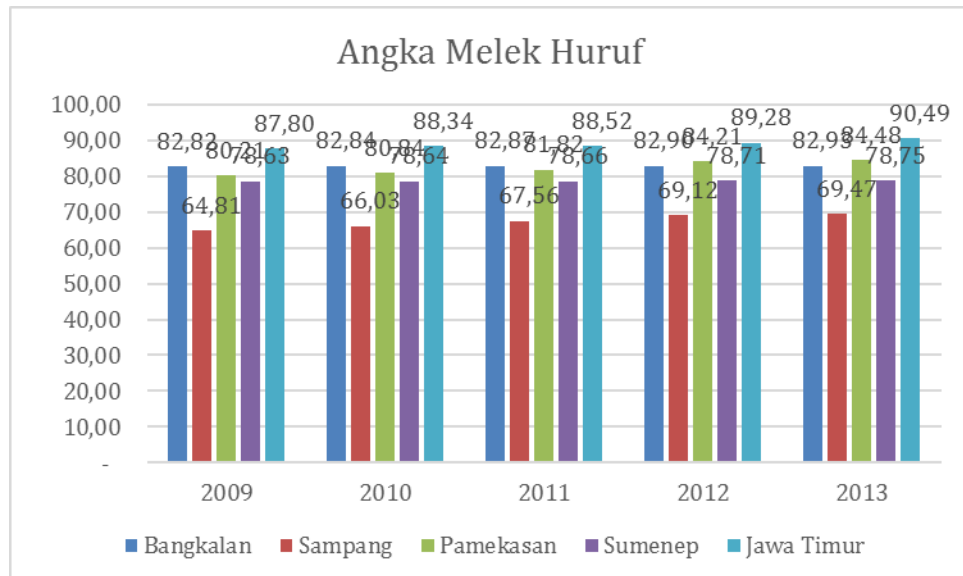
Pulau Madura memiliki rata-rata lama sekolah 5,80 yang dimana bila dibandingkan dengan Jawa Timur masih sangat jauh, dari tabel dan grafik di atas Kabupaten Bangkalan sendiri mencapai angka 5,75 terbilang cukup rendah dari ketetapan BPS 15 tahun meskipun tinggi bila dibandingkan dengan Jawa Timur.

Tabel 1.3
Angka Melek Huruf di Madura 2009-2013

Kabupaten	2009	2010	2011	2012	2013
Bangkalan	82.82	82.84	82.87	82.90	82.93
Sampang	64.81	66.03	67.56	69.12	69.47
Pamekasan	80.21	80.84	81.82	84.21	84.48
Sumenep	78.63	78.64	78.66	78.71	78.75
Jawa Timur	87.80	88.34	88.52	89.28	90.49

Sumber: BPS Jatim, 2013

Grafik 1.2
Angka Melek Huruf di Madura 2009-2013



Sumber: BPS Jatim, 2013

Grafik 1.2 menyatakan, tingkat melek huruf 4 kabupaten yang ada di Pulau Madura meningkat seiring diberlakukannya program pemerintah seperti wajib belajar 12 tahun dan pemberantasan buta huruf untuk orang yang lebih tua dengan bimbingan belajar yang di adakan di balai setempat khususnya di Bangkalan. Pada grafik di atas angka melek huruf yang paling banyak adalah di Kabupaten Pamekasan antara tahun 2009-2013 angka tersebut sudah mencapai 80% nilai yang cukup tinggi dibandingkan kabupaten yang lain yang ada di Pulau Madura. Bangkalan dengan tingkat melek huruf yang paling tinggi diantara kabupaten yang lain di Madura senilai 82.93 namun juga masih belum menuntaskan ketetapan BPS yaitu 100.

Tingkat pendidikan di Pulau Madura terbilang cukup tinggi meskipun kebanyakan masyarakat Madura tidak bersekolah di sekolah negeri melainkan banyak yang bersekolah di informal seperti di pondok pesantren ataupun di

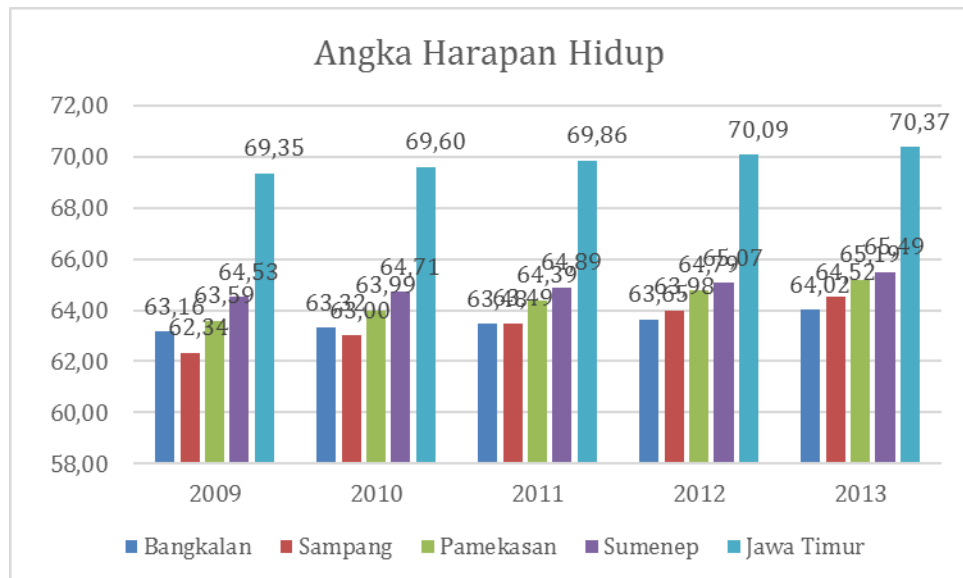
sekolah-sekolah terbuka lainnya. Dari tabel di atas mulai dari sekolah SD hingga SMA yang paling banyak di swasta misalnya saja sekolah SMA di Kabupaten Sumenep dengan jumlah sekolah 135 sekolah dan 19342 murid, dari sini bisa dilihat bahwasanya masyarakat Madura lebih memilih sekolah swasta dan sekaligus mereka di pondok pesantren dan lebih mengutamakan ilmu di bidang keagamaan. Dari mulai SD sudah terlihat bahwa masyarakat madura memilih untuk bersekolah di swasta, data yang diperoleh dari BPS untuk sekolah SD jumlah murid yang mendominasi paling banyak adalah swasta sekitar 1.9214 di Kabupaten Bangkalan bila dibandingkan dengan murid negeri jauh lebih sedikit adalah sekitar 772.

Tabel 1.4
Angka Harapan Hidup di Madura 2009-2013

Kabupaten	2009	2010	2011	2012	2013
Bangkalan	63.16	63.32	63.48	63.65	64.02
Sampang	62.34	63.00	63.49	63.98	64.52
Pamekasan	63.59	63.99	64.39	64.79	65.19
Sumenep	64.53	64.71	64.89	65.07	65.49
Jawa Timur	69.35	69.60	69.86	70.09	70.37

Sumber: BPS Jatim, 2013

Grafik 1.3
Angka Harapan Hidup di Madura 2009-2013



Sumber: BPS Jatim, 2013

Angka harapan hidup yang ada di Madura terus mengalami peningkatan seiring dengan belanja fungsi kesehatan dari kabupaten ataupun pemerintah daerah. Kabupaten Bangkalan dengan belanja fungsi kesehatan adalah senilai Rp. 133.753.198.248, cukup tinggi memang namun jika dilihat dari grafik diatas Bangkalan menduduki posisi terendah pada tahun 2013 untuk angka harapan hidup. Hal ini yang seharusnya juga menjadi perhatian bagi pemerintah agar bisa meningkatkan derajat kesehatan masyarakat Bangkalan.

Anggaran memiliki tiga peran, yaitu: sebagai instrumen regulasi, stabilisasi dan redistribusi. Pada sisi redistribusi, anggaran menjadi alat yang sangat efektif untuk memberikan keadilan dan mencapai kesejahteraan karena fungsinya untuk mengambil dan memberi atau istilahnya dari rakyat dan dikembalikan ke rakyat. Fungsi retribusi salah satunya adalah melalui alokasi anggaran pada bidang

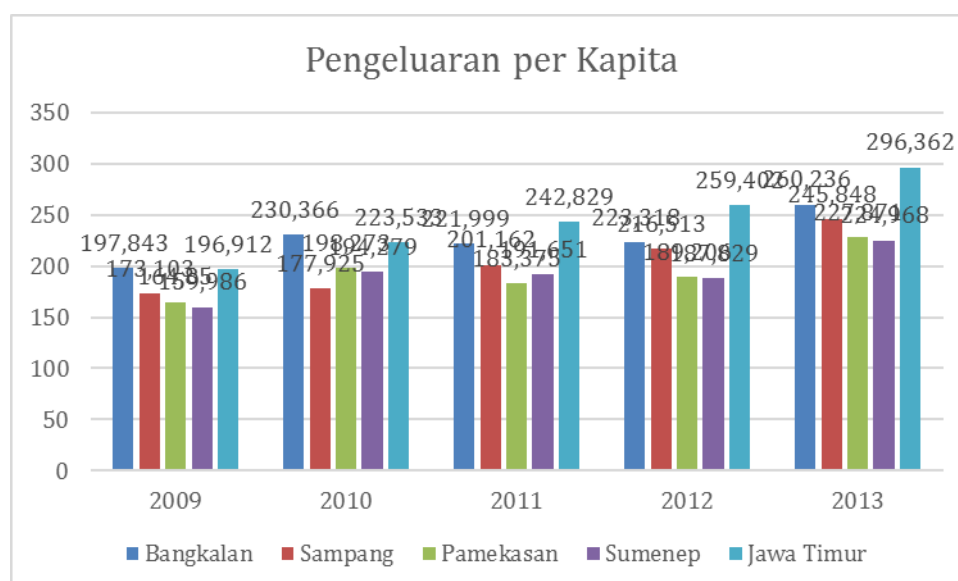
kesehatan dan pendidikan, alokasi anggaran bidang kesehatan dan pendidikan dalam anggaran pembangunan daerah ataupun nasional masuk dalam kategori belanja sosial.

Tabel 1.5
Pengeluaran Per Kapita di Madura 2009-2013

Kabupaten	2009	2010	2011	2012	2013
Bangkalan	197.843	230.366	221.999	223.318	260.236
Sampang	173.103	177.925	201.162	216.513	245.848
Pamekasan	164.85	198.273	183.375	189.206	227.871
Sumenep	159.986	194.279	191.651	187.829	224.968
Jawa Timur	196.912	223.533	242.829	259.402	296.362

Sumber: BPS Jatim, 2013

Grafik 1.4
Pengeluaran Per Kapita di Madura 2009-2013



Sumber: BPS Jatim, 2013

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. 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).

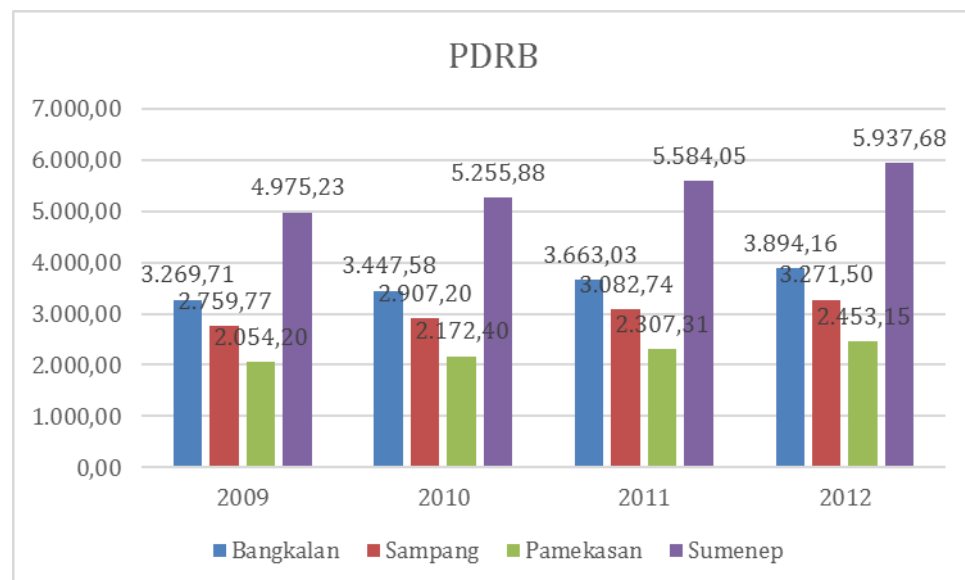
Pengeluaran per kapita menjadi tolak ukur tingkat keberhasilan IPM yang hanya memiliki satu komponen saja, yaitu daya beli dimana perhitungannya dilihat per bulan seperti halnya di Kabupaten Sampang rata-rata pengeluaran perkapita sekitar 245.848 ditahun 2013.

Tingkat pendidikan dan kesehatan individu penduduk merupakan faktor dominan yang perlu mendapat prioritas utama dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia. Dengan tingkat pendidikan dan kesehatan penduduk yang tinggi menentukan kemampuan untuk menyerap dan mengelola sumber-sumber pertumbuhan ekonomi baik dalam kaitannya dengan teknologi sampai kelembagaan yang penting dalam upaya meningkatkan tingkat kesejahteraan penduduk itu sendiri yang semuanya bermuara pada aktivitas perekonomian

yang maju. Maka dari itu pemerintah memberikan anggaran belanja untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia, melalui belanja daerah yang sudah pemerintah berikan diharapkan setiap kabupaten bisa mengelola anggaran tersebut untuk keperluan pendidikan dan kesehatan, karena masih banyak yang di keluhkan para masyarakat khususnya di madura dalam hal pendidikan dan kesehatan. Sudah di singgung di atas bahwasanya pendidikan dan tingkat kesehatan di madura cukup rendah, namun juga kita melihat kondisi masyarakat yang ada kebanyakan masyarakat untuk masalah kesehatan mereka sangat jarang sekali berobat di dokter ataupun di tenaga medis lainnya melainkan di dukun ataupun kyai karena percaya dengan hal tersebut yang sudah menjadi tradisi atau budaya.

Penelitian oleh Rofiqotin Azizah dengan judul “Kebudayaan Kesehatan di Madura” menyatakan bahwasanya kebanyakan masyarakat Madura mereka sakit tidak langsung dibawa ke dokter melainkan dibawa ke dukun ataupun kyai. Hal ini yang akan mengakibatkan angka indeks kesehatan rendah, dan pemerintah harus lebih memberikan wadah agar masyarakat mengutakan tingkat kesehatan serta memberikan jaminan kesehatan yang lebih.

Grafik 1.5
Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) miliar
Tahun 2009-2013



Sumber: BPS Jatim, 2013

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) berkaitan dengan IPM, dapat dikatakan bahwa IPM merupakan pengukuran kesejahteraan yang disempurnakan. PDRB diartikan sebagai nilai dari jumlah barang dan jasa dalam perekonomian suatu daerah, namun demikian dua pengukuran tersebut harus sejalan. Peningkatan PDRB harus disertai dengan pemerataan pendapatan dan alokasi atas aktivitas yang meningkatkan kesejahteraan masyarakat sehingga akan meningkatkan IPM.

Pada Grafik 1.5 yaitu tentang PDRB kabupaten kota yang ada di Jawa Timur ini terus mengalami peningkatan, namun untuk pulau Madura rata-rata PDRB sangat rendah bila di bandingkan dengan kabupaten lain. Kabupaten Bangkalan yang memiliki PDRB paling tinggi diantara kabupaten lain di Madura, besaran PDRB tersebut apakah sudah bisa mencerminkan kondisi

perekonomian terkait daya beli masyarakat Bangkalan ataukah besarnya PDRB berpengaruh terhadap pengeluaran perkapita masyarakat.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang maka ada beberapa rumusan masalah yaitu sebagai berikut :

1. Mengapa IPM di Bangkalan rendah dilihat dari komponen Pendidikan, Kesehatan, dan Daya Beli yang diukur dengan ketetapan BPS?
2. Bagaimana cara meningkatkan IPM di Bangkalan?

1.3 Tujuan

Adapaun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui masalah rendahnya IPM di Bangkalan.
2. Untuk memberikan rekomendasi tentang cara meningkatkan IPM di Bangkalan.

1.4 Manfaat

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat praktis

- Manfaat bagi pemerintah

Pemerintah merupakan bagian dari lembaga penguasa negara atau wilayah, dengan adanya penelitian ini memberikan kemudahan bagi pemerintah yang terkait perencanaan pembangunan kawasan kepulauan yaitu sebagai dasar untuk menentukan arah kebijakan, sehingga akan membantu mempermudah menentukan arah kebijakan dengan tepat.

- Manfaat bagi masyarakat

Penelitian ini juga bermanfaat bagi masyarakat khususnya masyarakat kepulauan, untuk lebih meningkatkan kesadaran akan pentingnya IPM bagi mereka melalui komponen IPM yang telah menjadi ketetapan pemerintah.

- Manfaat bagi peneliti

Penelitian ini merupakan sumber wawasan, pengetahuan serta pengalaman bagi peneliti, sehingga dengan adanya penelitian ini peneliti akan mendapatkan banyak hal yang kaitannya dengan wawasan serta pengetahuan tentang ekonomi pembangunan khususnya.

2. Manfaat teoritis

Sebagai pengembangan wawasan dan pemahaman tentang IPM di Bangkalan. Juga sebagai bahan informasi dan perbandingan bagi peneliti lain dalam penelaahan lanjut.