



# BAB I

## PENDAHULUAN

---

### 1.1 Latar Belakang

Pada dua dekade terakhir ini, banyak kajian yang dilakukan oleh dunia internasional terkait dengan manusia sebagai objek dan tujuan utama dalam pembangunan. Munculnya paradigma baru tersebut dipicu oleh kegagalan konsep pembangunan yang hanya menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi dimana sebelum tahun 1970-an, keberhasilan pembangunan semata-mata hanya diukur dari tingkat pertumbuhan *Gross National Product (GNP)*. Faktanya, masih dijumpai negara-negara dengan tingkat pertumbuhan GNP yang tinggi namun kualitas manusianya masih rendah. Oleh karena itu, keberhasilan pembangunan seharusnya memang tidak hanya diukur dari tingginya pertumbuhan ekonomi, tetapi juga peningkatan kualitas manusianya dan sudah sepantasnya apabila manusia menjadi tujuan utama dalam pembangunan.

Keberhasilan pembangunan khususnya pembangunan manusia dapat dinilai secara parsial dengan melihat seberapa besar permasalahan yang paling mendasar di masyarakat tersebut dapat teratasi. Permasalahan-permasalahan tersebut diantaranya adalah kemiskinan, pengangguran,

buta huruf, ketahanan pangan, dan penegakan demokrasi. Namun persoalannya adalah capaian pembangunan manusia secara parsial sangat bervariasi dimana beberapa aspek pembangunan tertentu berhasil dan beberapa aspek pembangunan lainnya gagal. Selanjutnya bagaimana menilai keberhasilan pembangunan manusia secara keseluruhan.

Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui *United Nation Development Programme (UNDP)* menetapkan suatu ukuran standar pembangunan manusia yaitu Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index (HDI)*. Indeks ini dibentuk oleh tiga dimensi dasar, yaitu: umur panjang dan hidup sehat (*a long and healthy life*), pengetahuan (*knowledge*) dan standar hidup layak (*decent standard of living*).

Indikator angka harapan hidup merepresentasikan dimensi umur panjang dan hidup sehat. Selanjutnya, harapan lama sekolah dan rata-rata lama sekolah mengukur dimensi pengetahuan. Sedangkan indikator pengeluaran perkapita yang disesuaikan digunakan untuk mengukur standar hidup layak.

Modal manusia (*human capital*) merupakan salah satu faktor penting dalam proses pertumbuhan ekonomi (teori *Cobb-Douglas*). Dengan modal manusia yang berkualitas kinerja ekonomi diyakini akan lebih baik. Kualitas modal manusia ini dapat diamati dari aspek tingkat pendidikan, kesehatan dan tingkat kemiskinan. Demi memacu pertumbuhan ekonomi yang berkualitas perlu pula dilakukan pembangunan manusia. Untuk itu

dibutuhkan suatu kebijakan pemerintah yang mendorong peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM).

Luasnya cakupan pembangunan manusia menjadikan peningkatan IPM sebagai manifestasi dari pembangunan manusia yang dapat ditafsirkan juga sebagai keberhasilan dalam meningkatkan kemampuan dalam memperluas pilihan-pilihan (*enlarging the choices of the people*). Seperti diketahui, beberapa faktor penting dalam pembangunan yang sangat efektif bagi pembangunan manusia adalah pendidikan dan kesehatan. Dua faktor penting ini merupakan kebutuhan dasar manusia yang perlu dimiliki agar mampu meningkatkan potensinya.

Untuk meningkatkan IPM semata-mata tidak hanya melihat pada peningkatan pertumbuhan ekonomi karena pertumbuhan ekonomi baru merupakan syarat perlu. Agar pertumbuhan ekonomi suatu daerah sejalan dengan pembangunan manusia, maka pertumbuhan ekonomi daerah itu harus disertai dengan syarat cukup yaitu pemerataan pembangunan daerah. Dengan pemerataan pembangunan daerah terdapat jaminan bahwa semua penduduk dapat menikmati hasil-hasil pembangunan daerah.

Tinggi rendahnya nilai IPM tidak terlepas dari program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah baik ditingkat pusat maupun daerah. Proses desentralisasi tampaknya telah membuka potensi-potensi wilayah untuk berkembang secara aktif dan mandiri. Kompetisi antarwilayah semakin bergairah menuju ke arah yang lebih baik. Namun perlu disadari, perubahan angka IPM tidak bisa terjadi secara instan tetapi secara bertahap sesuai

dengan proses kebijakan yang berjalan. Untuk itu, program-program pembangunan manusia harus dilaksanakan secara berkesinambungan dan terus dipantau pelaksanaannya sehingga lebih terarah.

Dengan adanya otonomi daerah dimana pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan dengan kebijakan-kebijakan yang bermuatan kearifan lokal, diharapkan mampu mengurangi kesenjangan capaian pembangunan manusia antar kota dan kabupaten-kabupaten di Indonesia. Seperti contoh wilayah perkotaan yang sarat dengan fasilitas pembangunan memiliki capaian pembangunan manusia yang lebih tinggi dibanding daerah lain disekitarnya. Daya tarik kota membawa dampak pada berpindahnya penduduk yang berkualitas ke kota. Sebagai konsekuensinya, daerah penyangga dan wilayah kabupaten memiliki capaian pembangunan yang relatif rendah.

Tujuan utama pemerintah Kabupaten Bintan adalah mencapai pembangunan manusia Kabupaten Bintan seutuhnya dan pembangunan masyarakat Kabupaten Bintan seluruhnya. Hal ini diwujudkan dengan memfokuskan perhatian pembangunan daerah Kabupaten Bintan pada manusia sebagai titik sentral yang bercorak dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Dengan kata lain, rakyat harus diikutsertakan dalam seluruh proses pembangunan. Artinya, rakyat bukan hanya sebagai alat untuk mencapai hasil akhir pembangunan, tetapi sebagai tujuan akhir dari pembangunan itu sendiri.

Untuk dapat ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan daerah Kabupaten Bintan, tentunya dibutuhkan masyarakat yang tidak hanya unggul dari segi kuantitas, tetapi juga maju dari segi kualitas. Pemerintah daerah telah melakukan berbagai upaya serius dalam rangka meningkatkan kualitas manusia, baik dari aspek fisik (kesehatan), aspek intelektualitas (pendidikan), aspek kesejahteraan ekonomi (berdaya beli), maupun aspek moralitas (iman dan takwa). Seluruh upaya pemerintah daerah tersebut merupakan prasyarat penting untuk mencapai masyarakat Kabupaten Bintan yang berkualitas.

Saat ini tampaknya pemerintah daerah sangat perhatian dengan *issue* pembangunan manusia. Hal ini ditandai dengan diikutkannya IPM sebagai salah satu alokator dana alokasi umum (DAU) untuk mengatasi kesenjangan keuangan wilayah (*fiscal gap*). Alokator lainnya adalah luas wilayah, jumlah penduduk, produk domestik regional bruto dan indeks kemahalan konstruksi. Seyogianya, wilayah dengan IPM rendah secara perlahan dapat mengejar ketertinggalannya karena memperoleh alokasi dana yang berlebih. Selain digunakan untuk penghitungan anggaran, pencapaian hasil dalam pembangunan manusia terkait pelaksanaan otonomi daerah juga merupakan salah satu cara yang digunakan pemerintah untuk memonitor kinerja pembangunan daerah.

Dengan disusunnya UU no. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah berimplikasi pada munculnya hak, wewenang, serta kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri sesuai dengan

peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, paradigma manajemen pemerintah daerah mengalami pergeseran, yaitu dari sentralisasi menuju sistem desentralisasi. Dampak yang berlangsung dirasakan ialah tanggung jawab atas sebagian besar kegiatan pembangunan dilimpahkan ke daerah, termasuk dalam hal pembangunan manusia.

Meningkatnya kesadaran akan demokrasi, desentralisasi menjadi salah satu pilihan dalam upaya menggerakkan roda pembangunan. Proses desentralisasi tampaknya telah membuka potensi-potensi wilayah untuk berkembang secara aktif dan mandiri. Kompetisi antarwilayah makin dinamis sebagai ajang adu kebijakan pembangunan manusia yang efektif dan efisien sehingga mampu mengurangi kesenjangan capaian pembangunan manusia antarkecamatan hingga desa dan kelurahan di Kabupaten Bintan.

Publikasi ini diharapkan dapat menjadi acuan dalam merumuskan permasalahan strategis yang paling mendesak dan sangat dibutuhkan dalam upaya untuk meningkatkan kinerja pembangunan manusia serta masukan bagi pemerintah daerah sebagai alat bantu perencanaan (*planning tool*) pembangunan yang lebih mengakomodasi dimensi pembangunan manusia. Misalnya melalui peningkatan anggaran pada sektor-sektor yang berhubungan langsung dengan pembangunan manusia, seperti pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan masyarakat pra sejahtera agar dapat mandiri secara ekonomi.

## 1.2 Maksud dan Tujuan

### 1.2.1 Maksud

Maksud dari penyusunan publikasi Potret Pembangunan Manusia Kabupaten Bintan 2017 adalah untuk menyediakan hasil analisis sebagai bahan masukan bagi pemerintah daerah dalam perencanaan pembangunan sumber daya manusia Kabupaten Bintan.

### 1.2.2 Tujuan

1. Menyediakan data IPM Kabupaten Bintan dan komponennya.
2. Mengidentifikasi capaian dan tantangan pembangunan sumber daya manusia dari aspek pendidikan.
3. Mengidentifikasi capaian dan tantangan pembangunan sumber daya manusia dari aspek kesehatan.
4. Mengidentifikasi capaian dan tantangan pembangunan sumber daya manusia dari aspek pembangunan ekonomi.
5. Menyediakan rekomendasi sebagai bahan kebijakan dan perencanaan pembangunan sumber daya manusia yang berkualitas dalam rangka meningkatkan pemerataan pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Bintan.