

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Manusia merupakan kekayaan bangsa dan sekaligus sebagai modal dasar pembangunan. Tujuan dari pembangunan adalah menciptakan lingkungan yang memungkinkan bagi rakyat untuk menikmati hidup sehat, umur panjang dan menjalankan kehidupan yang produktif. Sesuai dengan perkembangan paradigma pembangunan ekonomi, maka telah terjadi perubahan tolok ukur keberhasilan pembangunan ekonomi dari pendekatan pertumbuhan ekonomi (*growth*) menjadi pendekatan pembangunan manusia (Brata, 2005).

Pemikiran kontemporer mengenai pembangunan juga telah menempatkan kembali manusia sebagai subyek atau pusat dari proses pembangunan. Lembaga Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang dibentuk untuk menangani masalah pembangunan (*United Nations Development Programme/UNDP*) telah membuat definisi khusus mengenai pembangunan manusia sebagai suatu proses untuk memperluas pilihan-pilihan bagi manusia (*a process of enlarging people's choices*). Dalam konsep tersebut manusia ditempatkan sebagai tujuan akhir (*the ultimate end*), 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 (BPS, Bappenas-UNDP, 2004).

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. Kapasitas dasar yang dimaksud menurut Todaro (2006), yang sekaligus merupakan tiga nilai pokok keberhasilan pembangunan ekonomi adalah kecukupan (*sustenance*), jati diri (*selfsteem*), serta kebebasan (*freedom*).

Pembangunan manusia menjadi penting dan perlu mendapat perhatian sebab 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 Sumber Daya Manusia. Salah satu cara untuk mengukur keberhasilan atau kinerja suatu negara atau wilayah dalam bidang pembangunan manusia digunakan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index (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* (Todaro, 2006).

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 (Kuncoro, 2004).

Indikator-indikator di atas sering dijadikan bagi Pemerintah Daerah di Indonesia dalam menilai IPM di wilayahnya, begitu juga dengan Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan, dimana nilai IPM berada pada tahap menengah antara 50-79,9. Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Sumatera Selatan dapat dilihat pada Tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1. IPM Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2013

Kabupaten/Kota	Indeks Pembangunan Manusia (dalam %)
Ogan Komering Ulu	72,30
Ogan Komering Ilir	71,08
Muara Enim	71,86
Lahat	73,66
Musi Rawas	70,37
Musi Banyuasin	71,70
Banyuasin	69,78
OKU Selatan	71,25
OKU Timur	71,86
Ogan Ilir	69,51
Empat Lawang	68,61
Kota Palembang	77,53
Kota Prabumulih	77,17
Pagar Alam	73,19
Lubuk Linggau	70,56
Rata-rata	72,61

Sumber : BPS Provinsi Sumatera Selatan, 2014.

Berdasarkan data pada tabel di atas, dapat dilihat perkembangan IPM dari 15 Kabupaten/Kota se Provinsi Sumatera Selatan mulai tahun 2013 secara umum mempunyai rata-rata sebesar 72,61%, IPM tertinggi yaitu Kota Prabumulih dan

terendah yaitu Kabupaten Empat Lawang. Rata-rata IPM se Provinsi Sumatera Selatan belum memperlihatkan nilai yang optimal, karena semakin dekat nilai IPM suatu wilayah terhadap angka 100, semakin dekat jalan yang harus ditempuh untuk mencapai sasaran yaitu angka harapan hidup 85 tahun, pendidikan dasar bagi semua lapisan masyarakat (tanpa kecuali), dan tingkat pengeluaran dan konsumsi yang telah mencapai standar hidup layak.

Terdapat faktor lain yang juga dapat mempengaruhi perkembangan kualitas pembangunan manusia, yakni pengeluaran pemerintah khususnya bidang pendidikan dan bidang kesehatan. Apalagi sejak era otonomi daerah bergulir yang ditandai dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, maka pemerintah daerah melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kualitas SDM di wilayahnya, baik dari aspek fisik (kesehatan), aspek intelektualitas (pendidikan), aspek kesejahteraan ekonomi (berdaya beli), serta aspek moralitas (iman dan ketaqwaan) sehingga partisipasi rakyat dalam pembangunan akan dengan sendirinya meningkat.

Salah satu instrumen kebijakan pemerintah daerah yaitu dengan pengaturan distribusi serta percepatan realisasi Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD), yang di dalamnya selain mencakup sumber-sumber pendapatan daerah tetapi juga berbagai pengeluaran pemerintah termasuk belanja bidang pendidikan, kesehatan dan bidang-bidang lainnya, yang pada dasarnya merupakan suatu bentuk investasi. Investasi pemerintah dalam pendidikan dan kesehatan akan

menyebabkan peningkatan kualitas modal manusia, hal ini juga akan memacu investasi ekonomi (Jhingan, 2000).

Mardiasmo (2002), menyatakan bahwa dalam era otonomi, pemerintah daerah harus semakin mendekatkan diri pada berbagai pelayanan dasar masyarakat. Oleh karena itu, alokasi belanja modal memegang peranan penting guna peningkatan pelayanan ini. Sejalan dengan peningkatan pelayanan ini (yang ditunjukkan dengan peningkatan belanja modal) diharapkan dapat meningkatkan kualitas pembangunan manusia yang diharapkan.

Namun seiring dengan peningkatan pengeluaran pemerintah pada APBD serta pelaksanaan otonomi daerah selama beberapa tahun, ternyata belum tampak perubahan yang signifikan terhadap kesejahteraan rakyat. Ini terlihat jelas pada pengeluaran pemerintah yang menjadi instrumen induk untuk menjalankan fungsi alokasi dan distribusi, dimana alokasi dan realisasi anggaran lebih sering didominasi oleh kepentingan belanja rutin birokrasi, terutama untuk membayar gaji pegawai pemerintah daerah, biaya kantor dan biaya perjalanan dinas. Selain itu sebagian besar anggaran tersebut juga digunakan untuk pembangunan atau pengembangan yang lebih bersifat fisik (pembangunan gedung). Sehingga pengalokasian anggaran yang berhubungan dengan peningkatan mutu dan kualitas pembangunan manusia menjadi kurang efektif (Mardiasmo, 2002).

Maka dalam kenyataannya, pemerintah pusat tidak dapat lepas tangan begitu saja terhadap kebijakan otonomi transfer dana dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah berupa dana perimbangan, masih perlu dilakukan guna membantu

menopang daerah-daerah yang belum mampu untuk memenuhi kebutuhan daerahnya sendiri. Khusus untuk kegiatan atau program yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional (seperti pendidikan dan kesehatan), maka pemerintah pusat mengalokasikan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang disebut sebagai Dana Alokasi Khusus (DAK).

Pengeluaran pemerintah sektor pendidikan kabupaten/kota di Provinsi Sumatera

Selatan dapat dilihat pada tabel 2 di bawah ini.

Tabel 2. Realisasi Anggaran Sektor Pendidikan Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2010-2013

Kabupaten/Kota	Pendidikan			
	2010	2011	2012	2013
Kab. Lahat	246.759,18	290.501,64	379.477,91	446.440,09
Kab. Musi Banyuasin	430.109,90	530.656,17	565.038,32	637.797,33
Kab. Musi Rawas	252.455,34	303.353,66	301.044,23	379.422,93
Kab. Muara Enim	339.064,58	460.399,31	491.544,57	560.860,92
Kab. Ogan Komering Ilir	284.287,53	416.777,90	462.205,89	517.620,56
Kab. Ogan Komering Ulu	162.871,83	202.575,00	245.003,38	331.631,35
Kota Palembang	591.033,10	809.678,58	1.058.143,81	1.222.085,55
Kota Prabumulih	97.566,57	122.040,28	138.563,31	161.879,58
Kota Pagar Alam	61.869,39	110.015,55	101.488,83	128.219,34
Kota Lubuk Linggau	129.268,81	154.261,91	180.469,20	203.602,84
Kab. Banyuasin	290.230,17	406.448,24	473.569,51	574.524,47
Kab. Ogan Ilir	223.945,61	280.079,33	286.299,29	408.100,95
Kab. OKU Timur	242.547,25	338.368,58	315.731,88	382.136,26
Kab. OKU Selatan	92.137,53	181.407,42	175.903,07	220.607,65
Kab. Empat Lawang	87.819,44	128.791,66	119.267,97	153.028,14

Sumber : DJPK, 2014.

Tabel di atas menunjukkan bahwa alokasi dana pendidikan pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan setiap tahunnya cenderung mengalami peningkatan, walaupun masih ada beberapa kabupaten yang berfluktuasi antara lain Musi Banyuasin, Musi Rawas, Kota Pagar Alam, OKU Timur, OKU Selatan dan Empat

Lawang. Pengeluaran pemerintah sektor pendidikan tersebut dimaksudkan agar mampu memaksimalkan tingkat angka melek huruf pada masyarakat. Walaupun demikian, kondisi sektor pendidikan tersebut harus ditunjang dengan sektor kesehatan agar mampu meningkatkan kualitas pembangunan manusia.

Tabel 3. Realisasi Anggaran Sektor Kesehatan Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2010-2013

Kabupaten/Kota	Kesehatan			
	2010	2011	2012	2013
Kab. Lahat	79.882,05	89.621,44	108.518,31	124.004,10
Kab. Musi Banyuasin	183.800,76	181.528,58	200.378,60	245.052,03
Kab. Musi Rawas	87.809,55	92.615,88	107.580,25	135.887,68
Kab. Muara Enim	120.301,22	140.680,22	224.485,22	178.106,94
Kab. Ogan Komering Ilir	87.775,08	102.278,81	109.901,87	127.528,67
Kab. Ogan Komering Ulu	71.209,42	73.073,66	76.599,13	105.529,73
Kota Palembang	110.275,03	130.130,59	161.166,41	167.826,70
Kota Prabumulih	49.023,53	52.969,14	65.642,29	77.257,56
Kota Pagar Alam	40.470,13	36.683,01	52.053,64	64.925,21
Kota Lubuk Linggau	43.616,10	38.504,68	55.314,79	67.931,34
Kab. Banyuasin	64.125,14	76.977,53	84.619,30	118.304,43
Kab. Ogan Ilir	41.445,51	40.606,34	52.600,88	68.204,44
Kab. OKU Timur	48.019,61	60.251,02	97.560,75	103.309,05
Kab. OKU Selatan	31.919,18	37.620,25	38.822,33	58.527,65
<u>Kab. Empat Lawang</u>	24.700,84	26.126,66	33.587,59	48.745,01

Sumber : DJPK, 2014.

Pada realisasi APBD sektor kesehatan mayoritas mengalami peningkatan yang cukup signifikan, dan hanya 4 kabupaten yang berfluktuasi yaitu Musi Banyuasin, Muara Enim, Lubuk Linggau dan Ogan Ilir.

Penelitian yang dilakukan oleh Brata (2005), mengenai pengaruh pengeluaran pemerintah daerah khususnya bidang pendidikan dan kesehatan terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dalam konteks regional (antar provinsi) di

Indonesia, memperlihatkan bahwa pengeluaran pemerintah bidang pendidikan dan kesehatan memberikan pengaruh yang positif terhadap pembangunan manusia. Semakin besar alokasi pengeluaran bidang pendidikan dan kesehatan semakin baik pula IPM yang dicapai.

Dalam Laporan Pembangunan Manusia Indonesia (LPMI) tahun 2004 dikatakan bahwa dalam jangka pendek, walaupun tidak ada pertumbuhan ekonomi yang memuaskan, sebuah negara dapat meningkatkan pembangunan manusia yang cukup signifikan melalui pengeluaran publik yang direalisasikan dengan baik. Untuk itu, tidak dapat dipungkiri bahwa kebijakan realisasi belanja pembangunan terutama di sektor pendidikan dan sektor kesehatan akan memberi pengaruh yang positif bagi perkembangan pembangunan manusia.

Penulis mencoba mengangkat Provinsi Sumatera Selatan sebagai obyek penelitian dengan alasan bahwa Provinsi Sumatera Selatan merupakan kota tertua di Indonesia yaitu sejak jaman Kerajaan Sriwijaya, selain itu berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Selatan (2013) bahwa selama 3 (tiga) tahun terakhir terlihat Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Sumatera Selatan pada tahun 2013 sebesar 72,61% menempati peringkat ke-10 dari seluruh provinsi di Indonesia. Kondisi ini lebih baik dibandingkan peringkat tahun sebelumnya dimana IPM Sumatera Selatan tercatat sebesar 72,05% dan menempati peringkat ke-12 nasional. Peringkat IPM tertinggi masih dimiliki oleh DKI Jakarta dengan IPM sebesar 77,36%, sedangkan IPM terendah adalah Provinsi Papua dengan IPM sebesar 64,53%. Peningkatan perkembangan IPM

setiap tahunnya pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan ternyata tidak sesuai dengan besarnya perkembangan realisasi dari kebijakan APBD pada sektor pendidikan dan kesehatan. Untuk mengetahui seberapa besar kebijakan realisasi APBD khususnya untuk sektor pendidikan dan sektor kesehatan berpengaruh terhadap perkembangan pembangunan manusia, penulis tertarik menganalisis masalah ini dengan melakukan penelitian ilmiah dengan judul **“Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Daerah Pada Sektor Pendidikan dan Kesehatan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Sumatera Selatan”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah pengeluaran pemerintah sektor pendidikan berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Sumatera Selatan?
2. Apakah pengeluaran pemerintah sektor kesehatan berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Sumatera Selatan?
3. Apakah pengeluaran pemerintah sektor pendidikan dan kesehatan secara bersama-sama berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Sumatera Selatan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis pengaruh pengeluaran pemerintah sektor pendidikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Sumatera Selatan.

2. Untuk menganalisis pengaruh pengeluaran pemerintah sektor kesehatan terhadap Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Sumatera Selatan.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh pengeluaran pemerintah sektor pendidikan dan kesehatan secara bersama-sama terhadap Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Sumatera Selatan.

D. Kegunaan Penelitian

Diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat memberikan kegunaan sebagai berikut:

1. Bagi penulis

Penelitian ini dapat menambah pengetahuan ekonomi publik dan fiskal yang berkaitan dengan pengeluaran pemerintah pada sektor pendidikan dan kesehatan serta Indeks Pembangunan Manusia.

2. Bagi Akademis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan yang berarti dalam pengembangan ilmu ekonomi secara umum, khususnya pada bidang ilmu ekonomi publik dan fiskal.

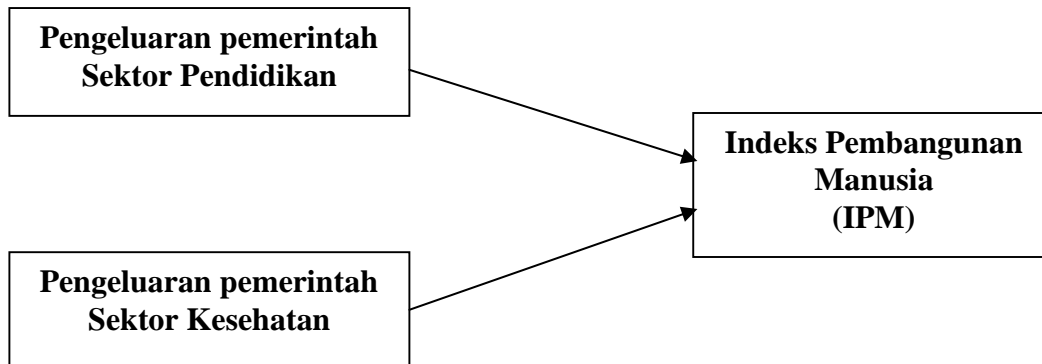
3. Bagi Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan

Sebagai masukan bagi kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan dalam melaksanakan kebijakan yang berhubungan dalam hal perealisasi belanja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta Dana Alokasi Khusus pada sektor pendidikan dan kesehatan.

E. Kerangka Berfikir

Kebijakan pengeluaran pemerintah yang dituangkan dalam Anggaran Belanja dan Pendapatan Daerah (APBD) untuk subsektor sosial yang terangkum dalam belanja modal. Besarnya pengeluaran tersebut mengindikasikan besarnya peran pemerintah terhadap pembangunan manusia. Dalam alokasi belanja modal dan anggaran pendidikan dan kesehatan dari tahun ke tahun mengalami peningkatan hal ini dapat meningkatkan laju indeks pembangunan manusia, namun dalam perkembangannya peningkatan alokasi dana untuk investasi pembangunan sering kali tidak sejalan dengan tingkat besarnya laju pertumbuhan pembangunan manusia.

Pengeluaran pemerintah sektor pendidikan dimaksudkan untuk mengatasi masalah angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah. Dengan peningkatan angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah pada masyarakat maka diharapkan akan mampu meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Selanjutnya, pengeluaran pemerintah sektor kesehatan sendiri mempunyai tujuan yang khusus dalam pembangunan manusia yaitu dalam kaitannya dengan angka harapan hidup manusia. Peningkatan angka harapan hidup pada masyarakat pada dasarnya akan mampu meningkatkan kualitas Indeks Pembangunan Manusia. Berdasarkan uraian diatas maka dapat digambarkan skema penelitian :



Gambar 1. Kerangka Berfikir

F. Hipotesis

Berdasarkan rumusan masalah dan kerangka berfikir diatas, maka hipotesis dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Diduga pengeluaran pemerintah sektor pendidikan berpengaruh positif terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Sumatera Selatan.
2. Diduga pengeluaran pemerintah sektor kesehatan berpengaruh positif terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Sumatera Selatan.
3. Diduga pengeluaran pemerintah sektor pendidikan dan kebijakan APBD sektor kesehatan secara bersama-sama berpengaruh positif terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Sumatera Selatan.