I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan merupakan suatu proses menuju kondisi yang lebih baik. Kondisi yang baik itu bersifat subjektif atau menyesuaikan dengan kondisi masyarakat dan karakter budaya masing-masing daerah. Hal ini melandasi adanya tuntutan kemandirian era Otonomi Daerah yang tersirat dalam UU.No.32 Tahun 2004, yang menciptakan gambaran pembangunan dalam kerangka pelayanan publik versus partisipasi masyarakat, dengan kerangka ini dapat lebih sistematis dan mudah untuk melihat apakah yang menjadi hak dan kewajiban masyarakat sebagai warga negara juga pemerintah sebagai penyelenggara pembangunan.

Pembangunan diidentikkan dengan pencapaian kesejahteraan. Sejauh ini kesejahteraan masih diukur dengan pendapatan perkapita, upaya untuk meningkatkan pendapatan perkapita yaitu melalui pertumbuhan ekonomi.

Demikian pembangunan diasumsikan sama dengan pertumbuhan ekonomi. Secara umum pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses dimana pemerintah daerah dan seluruh komponen masyarakat mengelola berbagai sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan untuk menciptakan suatu lapangan pekerjaan baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi dalam daerah tersebut. (Blakely, 1989).

Namun seiring berjalannya pemerintahan Otonomi Daerah, permasalahan yang muncul menjadi polemik justru dimulai dari cara pandang, pemahaman bahkan penafsiran tentang Otonomi Daerah itu sendiri, kemudian berdampak pula pada pengalokasian anggaran daerah. Sehingga evaluasi terhadap pelaksanaan otonomi daerah bukan semata-mata pembangunan fisik dan ekonomi, namun lebih penting lagi pada pembangunan manusianya, dilihat dengan menilai kinerja pelaksana pembangunan. Dalam hal ini pemerintah dan seluruh masyarakat suatu wilayah, memerlukan kriteria yang dapat mengukur kinerja birokrasi secara keseluruhan, baik secara aspek, fokus dan indikator kinerja yang merupakan hasil dari tujuan otonomi daerah, parameternya adalah peningkatan kualitas manusia dan indikatornya adalah Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

Munculnya paradigma pembangunan yang terfokus pada pembangunan manusia, dimana IPM sebagai ukuran kesejahteraanya, bukan berarti mengesampingkan peran indikator makroekonomi seperti *Gross National Product* (GNP) atau *Gross Domestik Product* (GDP), tetapi justru mengaitkannya dalam arti bagaimana kita harus menterjemahkan GNP atau GDP tersebut ke dalam pembangunan manusia. Pembangunan manusia merupakan model pembangunan yang menurut UNDP *(United Nations Development Program*) yaitu lembaga internasional yang fokus pada aspek-aspek pembangunan manusia ditujukan untuk memperluas pilihan yang dapat ditumbuhkan melalui upaya pemberdayaan penduduk. Pemberdayaan penduduk ini dapat dicapai melalui upaya yang menitikberatkan pada peningkatan kemampuan dasar manusia yaitu; meningkatkan derajat kesehatan, pengetahuan dan keterampilan agar dapat digunakan untuk mempertinggi partisipasi dalam kegiatan ekonomi produktif, sosial budaya dan politik.

Gagasan mengukur kualitas kehidupan manusia pertama kali digagas oleh seorang ekonom Pakistan Mahbub Ul-Haq, kemudian didukung para ahli ekonomi dan pemenang nobel bidang ekonomi yaitu Amartya K. Sen. Mereka merumuskan suatu indikator yang dapat mengukur pembangunan manusia. Refleksi mendalam diutarakan Mahbub Ul-Haq yaitu paradigma pembangunan barat sangat materialistik, mengukur pencapaian hasil pembangunan hanya dari aspek fisik semata, dikuantifikasikan dalam perhitungan matematis dan angka statistik. Hasil pembangunan adalah deretan simbol-simbol numerikal yang dikemas dalam tabel dan grafik, hanya melambangkan sukses pencapaian dimensi fisik dan materi.

Pembangunan manusia menyangkut dimensi yang sangat luas. Upaya membuat pengukuran pencapaian pembangunan manusia yang telah dilakukan suatu wilayah harus dapat memberikan gambaran tentang dampak dari pembangunan manusia bagi penduiduk sekaligus dapat memberikan gambaran tentang persentase terhadap pencapaian sasaran ideal. Dapat dilihat dari semakin mendekatinya angka indeks komponen suatu wilayah dengan nilai ideal yang telah dirumuskan dalam formula pengukuran IPM pada Tabel 1:

Tabel 1. Standar Pencapaian IPM Berdasarkan UNDP

Komponen IPM	Nilai Maksimum	Nilai Minimum	Keterangan
Angka Harapan Hidup	85	25	Standar UNDP
Angka Melek Huruf	100	0	Standar UNDP
Rata-rata Lama Sekolah	15	0	UNDP (*Combined Gross Enrolment Ratio*)
Daya Beli	732.720*	300.000 (1996) 360.000 (1999)**	UNDP (PDB riil perkapita yang telah disesuaikan)

*) Perkiraan maksimum pada akhir PJP II tahun 2018.
**) Penyesuaian garis kemiskinan lama dengan garis kemiskinan baru.

Ketiga aspek fisik digunakan dengan ilustrasi dan asumsi bahwa, pengeluaran riil konsumsi makanan akan membentuk tubuh manusia sehat sehingga mempunyai peluang hidup lebih lama. Adanya daya tahan hidup lebih lama, manusia mempunyai peluang besar untuk meningkatkan kualitasnya melalui pendidikan formal dan nonformal.

Hubungan antara pembangunan manusia dan pertumbuhan ekonomi salah satunya terletak pada jalur pengeluaran pemerintah. Besar kecilnya pengeluaran pemerintah terhadap suatu sektor akan menjadi indikasi komitmen pemerintah untuk meningkatkan pembangunan dan pencapaian visi misi pembangunan daerahnya. Selanjutnya berdasarkan sistem perencanaan pembangunan nasional secara tegas dipisahkan antara proses perencanaan dan penganggaran. Perencanaan dan penganggaran merupakan suatu rangkaian kegiatan yang diawali dari perencanaan, perencanaan memuat kebijakan pembangunan sedangkan penganggaran memuat alokasi anggaran untuk pelaksanaan kebijakan pembangunan yang telah ditetapkan.

Kota Metro memiliki IPM yang paling tinggi diantara Kabupaten/Kota di Propinsi Lampung. Kenaikan secara terus menerus sejak tahun 2001-2008 terutama pada Indeks Komponen Kesehatan dan Indeks Pendidikan yang diwakili oleh Indeks Kelangsungan Hidup (IKH) menempatkan angka IPM Kota Metro di atas Kota Bandar Lampung sebagai Ibu Kota Propinsi, dimana secara sarana prasarana dan infrastruktur sudah lebih memadai dibandingkan dengan Kota Metro. Gambaran nilai IPM Kabupaten/Kota di Propinsi Lampung tersebut dapat kita lihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Nilai IPM Kabupaten/Kota Se-Propinsi Lampung Tahun 2001-2008

No	Kabupaten/Kota	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	Lampung Barat	59,40	59,10	63,20	65,80	66,00	63,20	67,74	68,21
2	Tanggamus	60,10	60,10	65,50	67,30	67,70	65,50	69,62	70,19
3	Lampung Selatan	59,70	60,30	64,60	66,50	67,20	64,60	68,39	68,79
4	Lampung Timur	60,80	61,60	65,70	67,60	67,90	65,70	69,23	69,68
5	Lampung Tengah	62,10	63,20	66,90	68,20	68,80	66,90	69,40	69,93
6	Lampung Utara	64,30	64,30	66,30	67,60	68,00	66,30	68,97	69,40
7	Way Kanan	60,70	61,80	64,50	66,60	67,40	64,50	68,46	68,98
8	Tulang Bawang	61,20	6,50	63,50	67,20	67,80	63,50	68,63	69,14
9	Bandar Lampung	70,90	71,60	70,70	72,90	73,90	70,70	74,29	74,86
10	**Metro**	**68,90**	**69,00**	**73,50**	**7,304**	**74,50**	**74,60**	**75,31**	**75,71**
	Lampung	62,60	63,10	66,00	68,70	69,60	69,70	69,78	70,30

Sumber: BPS Propinsi Lampung.

Pada Tabel 2 terlihat peningkatan signifikan sejak tahun 2002 menuju 2003, yaitu sebesar 4,5 point, tahun selanjutnya nilai IPM Kota Metro terus mengalami peningkatan angka yang cukup baik dan tetap menjadi IPM yang tertinggi di wilayah Propinsi Lampung.

Tabel 3. Nilai Indeks Komponen IPM Kota Metro Tahun 2001-2008

Tahun	Angka Harapan Hidup (Tahun)	Angka Melek Huruf (Persen)	Rata-rata Lama Sekolah (Tahun)	Pengeluaran Riil Perkapita (Ribu Rp)
2001	69,8	73,8	9,0	455,7
2002	70,1	76,3	9,2	462,5
2003	70,5	84,9	9,3	564,8
2004	71,8	96,4	9,4	617,1
2005	71,9	96,4	9,4	620,7
2006	71,9	97,26	9,8	623,06
2007	72,11	96,5	9,4	620,9
2008	72,22	97,26	9,8	627,53

Sumber: BPS Propinsi Lampung.

Tabel 3 menggambarkan peningkatan tiap-tiap indeks komponen IPM Kota Metro sejak tahun 2001-2008. Peningkatan secara terus menerus pada Indeks Kesehatan dan Indeks Pendidikan menggambarkan adanya potensi Kota Metro untuk diarahkan menjadi Kota Pendidikan, oleh karenanya pemerintah Kota Metro

menuangkan potensi tersebut dalam Analisis Kebijakan dan Visi Pembangunan Kota Metro dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Kota Metro Tahun 2005-2025 yaitu: “Metro sebagai Kota Pendidikan yang Maju dan Sejahtera Tahun 2025”. Selanjutnya untuk mewujudkan visi tersebut terdapat 6 misi pembangunan yang ditetapkan, yaitu sebagai berikut:

1. Misi pertama adalah mewujudkan masyarakat yang berpendidikan, berbudaya,berakhlak mulia, bermoral, beretika, beradab dan ukhuwah keberagaman dalam kehidupan.
2. Mewujudkan derajat kesehatan dan kesejahteraan sosial masyarakat yang memadai.
3. Mewujudkan perekonomian berbasis kerakyatan dan potensi daerah.
4. Mewujudkan ruang kota yang berwawasan lingkungan.
5. Mewujudkan prasarana dan sarana kota yang memadai.
6. Mewujudkan kepemerintahan yang baik.

Untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dengan standar angka IPM berdasarkan UNDP seperti di atas, pemerintah suatu daerah harus menjawab bagaimana mengintegrasikan IPM dalam pembangunan sehingga menjadi ukuran keberhasilan pembangunan. Jika sebuah daerah mengadopsi IPM sebagai ukuran keberhasilan pembangunan maka sektor pendidikan dan sektor kesehatan harus menjadi prioritas pembangunan. Dan jika ingin mencapai visi misinya sebagai kota pendidikan, sebaiknya pemerintah Kota Metro harus lebih memprioritaskan sektor pendidikan yang berdasarkan pasal 31 ayat 4 yaitu ”negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional”. Tetapi bila dilihat pada tabel 4 alokasi anggaran pendidikan Kota Metro pada tahun 2001

hanya sebesar 3,34% dari total APBD dan anggaran pendidikan tahun 2008 meningkat menjadi sebesar 6,24% dari total anggaran. Sedangkan alokasi anggaran kesehatan tahun 2001 sebesar 1,86% dari total APBD dan tahun 2009 sebesar 3,09% dari total APBD Kota Metro tahun 2009.

Tabel 4. IPM, APBD Total, APBD Bidang Kesehatan, APBD Bidang Pendidikan, Pengeluaran Perkapita Riil Kota Metro Thn. 2001-2008

Tahun	Nilai IPM	APBD Total	APBD Bidang Kesehatan	APBD Bidang Pendidikan	Pengeluaran Perkapita Riil
2001	68.90	107.812.410.000	2.007.500.000	3.603.942.000	455.000
2002	69.00	135.636.430.000	2.728.093.247	4.158.325.300	462.000
2003	73.50	182.431.070.000	4.613.183.560	8.380.169.800	565.000
2004	74.30	168.283.200.000	5.270.580.661	6.967.608.700	617.000
2005	74.50	176.164.250.000	5.546.057.525	7.392.876.400	621.000
2006	74.60	185.275.000.000	5.747.050.800	7.685.672.800	621.000
2007	75.31	189.734.230.000	5.857.507.580	9.858.765.900	623.000
2008	75.71	192.653.870.000	5.953.579.550	12.028.509.700	627.000

Sumber : BPS Propinsi Lampung.

Pemerintah dalam pembangunan manusia diharapkan mampu menghasilkan SDM yang potensial, sehingga akan meningkatkan kualitas tenaga kerja bagi pertumbuhan ekonomi riil. Tenaga kerja yang berkualitas akan menghasilkan produktifitas yang tinggi apalagi jika SDM yang ada mampu menciptakan dan menggunakan teknologi untuk peningkatan produktifitas. Penelitian ini menulis variabel pengeluaran pemerintah bidang kesehatan untuk mewakili Indeks Kesehatan dan bidang pendidikan untuk mewakili Indeks Pendidikan. Serta variabel pengeluaran perkapita riil sebagai ukuran pemenuhan kebutuhan ekonomi yang mewakili Indeks Daya Beli.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang di atas, maka yang menjadi permasalahan adalah bagaimana pengaruh pengeluaran pemerintah dalam aspek pembangunan manusia yaitu pengeluaran pemerintah di bidang kesehatan dan pendidikan dan pengeluaran perkapita riil sebagai ukuran kemampuan memenuhi kebutuan ekonomi atau Indeks Daya Beli masyarakat Kota Metro, dapat meningkatkan nilai IPM Kota Metro sebagai ukuran kesejahteraannya serta mencapai visi dan misi pembangunan Kota Metro. Mengingat kompleksnya permasalahan di atas, maka penulis membatasi permasalahan pada " bagaimanakah pengaruh pengeluaran pemerintah Kota Metro terhadap peningkatan IPM Kota Metro tahun 2001-2008.

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pengaruh pengeluaran pemerintah Kota Metro terhadap peningkatan IPM Kota Metro Kota Metro tahun 2001-2008.
2. Untuk mengetahui tingkat elastisitas pengeluaran pemerintah Kota Metro terhadap peningkatan tiap-tiap indeks komponen IPM Kota Metro tahun 2001-2008.

D. Kerangka Pemikiran

Konsep pembangunan era Otonomi Daerah yang berdasarkan UU.No.32 Tahun 2004 telah memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah untuk mengelola keuangan melaksanakan pembangunan daerahnya masing-masing. Sekaligus menuntut kemandirian sumber daya manusianya agar dapat menjadi subjek dalam pembangunan. Konsep ini membentuk kerangka bahwa pembangunan merupakan formula dari pelayanan publik *versus* partisipasi masyarakat. Pelayanan publik

dalam kerangka ini diartikan sebagai komitmen dari pemerintah untuk mewujudkan tujuan dari pembangunan daerahnya, yaitu melalui pengeluaran atau belanja pembangunan. Komposisi anggaran belanja yang bagaimanakah sebaiknya dikeluarkan oleh pemerintah agar dapat menstimulasi partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Sedangkan partisipasi masyarakat diartikan sebagai hasrat atau responsibilitas dari masyarakat untuk melakukan pembangunan sumberdaya manusia yang diukur menggunakan angka IPM.

Pengukuran kesejahteraan dengan menggunakan IPM memuat ukuran Indeks Kelangsungan Hidup (IKH) sebagai representasi dari pembangunan derajat bidang kesehatan, yang menggunakan Angka Harapan Hidup (AHH). Indeks Pendidikan mewakili derajat bidang pendidikan direpresentasi oleh angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah. Dan Indeks Daya Beli (IDB) yang mewakili derajat bidang ekonomi menggambarkan kemampuan memenuhi kebutuhan hidup.

Kesejahteraan diukur dengan pendapatan perkapita, upayanya melalui pertumbuhan ekonomi. Hubungan antara pembangunan manusia dan pertumbuhan ekonomi berlangsung melalui dua macam jalur. Jalur pertama melalui kebijaksanaan dan pengeluaran pemerintah. Dalam hal ini faktor yang menentukan adalah pengeluaran pemerintah untuk subsektor sosial yang merupakan prioritas seperti pendidikan dan kesehatan dasar. Besarnya pengeluaran itu merupakan indikasi besarnya komitmen pemerintah terhadap pembangunan manusia. Jalur kedua adalah melalui kegiatan pengeluaran rumah tangga. Dalam hal ini faktor yang menentukan adalah besar dan komposisi pengeluaran rumah tangga untuk kebutuhan dasar seperti pemenuhan nutrisi

anggotanya, untuk biaya pelayanan kesehatan dan pendidikan dasar, serta untuk kegiatan lain yang serupa. Selain pengeluaran pemerintah dan pengeluaran rumah tangga hubungan antara kedua variabel itu berlangsung melalui penciptaan lapangan kerja. Aspek ini sangat penting karena sesungguhnya penciptaan lapangan kerja merupakan jembatan yang mengaitkan antara keduanya. (UNDP, 1966:87).

Turunan hubungan antara pengeluaran pemerintah terhadap peningkatan pembangunan manusia berdasarkan UNDP dapat kita lihat dengan kerangka IPM sebagai suatu ukuran pembangunan manusia untuk mencapai SDM Potensial. SDM Potensial akan menciptakan kualitas tenaga kerja yang melahirkan produktifitas tinggi dapat meningkatkan sektor riil dan pertumbuhan ekonomi. SDM potensial juga akan mempengaruhi kekuatan riset yang akan menciptakan kualitas produk dan pengembangan teknologi. Dan sinergi dari semua unsur pembangunan manusia tersebut akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang akan diikuti dengan menurunnya angka kemiskinan.