

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pembangunan merupakan upaya yang sudah direncanakan dalam melakukan suatu perubahan dengan tujuan utama memperbaiki dan meningkatkan taraf hidup masyarakat, meningkatkan kesejahteraan dan meningkatkan kualitas manusia.

Pertumbuhan dan pembangunan ekonomi memiliki definisi yang berbeda, yaitu pertumbuhan ekonomi ialah proses kenaikan output perkapita yang terus menerus dalam jangka panjang. Pertumbuhan ekonomi tersebut merupakan salah satu indikator keberhasilan pembangunan. Dengan demikian makin tingginya pertumbuhan ekonomi biasanya makin tinggi pula kesejahteraan masyarakat.

Sedangkan pembangunan ekonomi ialah usaha meningkatkan pendapatan perkapita dengan jalan mengolah kekuatan ekonomi potensial menjadi ekonomi riil melalui penanaman modal, penggunaan teknologi, penambahan pengetahuan, peningkatan keterampilan, penambahan kemampuan berorganisasi dan manajemen (Sadono Sukirno, 1996).

Manusia adalah kekayaan bangsa yang sesungguhnya. Tujuan utama pembangunan adalah menciptakan lingkungan yang memungkinkan rakyat menikmati umur panjang, sehat, dan menjalankan kehidupan yang produktif. Pembangunan manusia didefinisikan sebagai suatu proses untuk perluasan pilihan yang lebih banyak kepada penduduk melalui upaya-upaya pemberdayaan yang mengutamakan peningkatan kemampuan dasar manusia agar dapat sepenuhnya berpartisipasi di segala bidang pembangunan (United Nation Development Programme, 2000).

Pembangunan manusia lebih dari sekedar pertumbuhan ekonomi, lebih dari sekedar peningkatan pendapatan dan lebih dari sekedar proses produksi komoditas serta akumulasi modal, alasan mengapa pembangunan manusia perlu mendapat perhatian adalah :

1. Banyak negara berkembang termasuk Indonesia yang berhasil mencapai pertumbuhan ekonomi, tetapi gagal mengurangi kesenjangan sosial ekonomi dan kemiskinan.
2. Banyak negara maju yang mempunyai tingkat pendapatan tinggi ternyata tidak berhasil mengurangi masalah-masalah sosial, seperti : penyalahgunaan obat, AIDS, alkohol, gelandangan, dan kekerasan dalam rumah tangga.
3. Beberapa negara berpendapatan rendah mampu mencapai tingkat pembangunan manusia yang tinggi karena mampu menggunakan secara bijaksana semua sumber daya untuk mengembangkan kemampuan dasar manusia.

Untuk melihat sejauh mana keberhasilan pembangunan dan kesejahteraan manusia, UNDP telah menerbitkan suatu indikator yaitu Indeks Pembangunan Manusia untuk mengukur kesuksesan pembangunan dan kesejahteraan suatu negara. Dengan peningkatan kemampuan, kreatifitas dan produktifitas manusia akan meningkat sehingga mereka menjadi agen pertumbuhan yang efektif. Upaya membuat pengukuran pencapaian pembangunan manusia yang telah dilakukan suatu wilayah harus dapat memberikan gambaran tentang dampak dari pembangunan manusia bagi penduduk sekaligus dapat memberikan gambaran tentang persentase terhadap pencapaian secara ideal. Dapat dilihat dari semakin mendekatinya angka indeks komponen suatu wilayah dengan nilai ideal telah dirumuskan dalam formula pengukuran IPM pada Tabel 1, dibawah ini :

**Tabel 1. Standar Pencapaian IPM Berdasarkan UNDP**

| No | Komponen IPM           | Nilai Maksimum | Nilai Minimum                    | Keterangan   |
|----|------------------------|----------------|----------------------------------|--|
| 1  | Angka Harapan Hidup    | 85             | 25                               | Standar UNDP   |
| 2  | Angka Melek Huruf      | 100            | 0                                | Standar UNDP   |
| 3  | Rata-Rata Lama Sekolah | 15             | 0                                | UNDP Menggunakan Combined Gross Enrolment Ratio            |
| 4  | Daya Beli              | 732.720        | 300.000 (1996)<br>360.000 (1999) | UNDP Menggunakan PDB Riil perkapita yang telah disesuaikan |

*Sumber: BPS, UNDP, 2009*

Provinsi Lampung sendiri memiliki IPM paling rendah diantara Provinsi Se-Sumatera. Gambaran nilai IPM Se-Sumatera tersebut dapat dilihat pada Tabel 2, dibawah ini :

**Tabel 2. Nilai IPM Menurut Provinsi Se-Sumatera (Persen)**

| No        | Provinsi         | 2004        | 2005        | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        | 2011        | 2012        |
|-----------|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 1         | Aceh             | 68,7        | 69,0        | 69,4        | 70,3        | 70,7        | 71,3        | 71,7        | 72,1        | 72,5        |
| 2         | Sumatera Utara   | 71,4        | 72,0        | 72,4        | 72,7        | 73,2        | 73,8        | 74,2        | 74,6        | 75,1        |
| 3         | Sumatera Barat   | 70,5        | 71,1        | 71,6        | 72,2        | 72,9        | 73,4        | 73,7        | 74,2        | 74,7        |
| 4         | Riau             | 72,2        | 73,6        | 73,8        | 74,6        | 75,0        | 75,6        | 76,0        | 76,5        | 76,9        |
| 5         | Jambi            | 70,1        | 70,9        | 71,2        | 71,4        | 71,9        | 72,4        | 72,7        | 73,3        | 73,7        |
| 6         | Sumatera Selatan | 69,6        | 70,2        | 71,0        | 71,4        | 72,0        | 72,61       | 72,9        | 73,4        | 73,3        |
| 7         | Bengkulu         | 69,9        | 71,0        | 71,2        | 71,5        | 72,1        | 72,5        | 72,9        | 73,4        | 73,9        |
| 8         | Bangka Belitung  | 69,6        | 70,6        | 71,1        | 71,6        | 72,1        | 72,2        | 72,8        | 73,3        | 73,7        |
| 9         | Kepulauan Riau   | 70,8        | 72,2        | 72,7        | 73,6        | 74,1        | 74,5        | 75,0        | 75,7        | 76,2        |
| <b>10</b> | <b>Lampung</b>   | <b>68,4</b> | <b>68,8</b> | <b>69,3</b> | <b>69,7</b> | <b>70,3</b> | <b>70,9</b> | <b>71,4</b> | <b>71,9</b> | <b>72,4</b> |

*Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung, 2013.*

Data publikasi BPS memperlihatkan Perkembangan Indeks Manusia di Lampung mengalami kenaikan tiap tahunnya tapi keadaan yang sebenarnya dibandingkan dengan Provinsi lain, Lampung belum bisa mengungguli daerah-daerah yang ada di Sumatera yang masuk kedalam 5 besar IPM teratas yaitu Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Kepulauan Riau dan Bengkulu. Dan Lampung sendiri memiliki Indeks Pembangunan Manusia yang rendah dan masih diperlukan usaha yang lebih baik lagi dan hal ini membutuhkan kebijakan yang tepat dari Pemerintah Provinsi Lampung.

Untuk melihat sejauh mana keberhasilan pembangunan dan kesejahteraan manusia dan pertumbuhannya, yang digambarkan dalam Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Lampung, dapat dilihat pada Tabel 3, berikut ini :

**Tabel 3. Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Lampung Periode 2003-2012 (Persen)**

| <b>Tahun</b> | <b>IPM</b>       | <b>Pertumbuhan</b> |
|--------------|------------------|--------------------|
| <b>2003</b>  | 66,0             | -                  |
| <b>2004</b>  | 68,4             | 3,63               |
| <b>2005</b>  | 68,8             | 0,58               |
| <b>2006</b>  | 69,4             | 0,87               |
| <b>2007</b>  | 69,8             | 0,57               |
| <b>2008</b>  | 70,3             | 0,71               |
| <b>2009</b>  | 70,9             | 0,85               |
| <b>2010</b>  | 71,4             | 0,70               |
| <b>2011</b>  | 71,9             | 0,70               |
| <b>2012</b>  | 72,45            | 0,69               |
|              | <b>Rata-rata</b> | <b>0,69</b>        |

*Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung, 2013*

Berdasarkan data pada Tabel 3 dapat dilihat perkembangan Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Lampung dari tahun 2003 hingga tahun 2012 rata-rata mengalami peningkatan sebesar 0,69 persen pertahun. Pertumbuhan tertinggi terjadi pada tahun 2004 sebesar 3,63 persen dan pertumbuhan terendah terjadi pada tahun 2007 yaitu sebesar 0,57 persen. Peningkatan IPM Provinsi Lampung disebabkan pemerintah setiap tahun mengeluarkan dana di sektor kesehatan dan sektor pendidikan gratis bagi masyarakat yang tidak mampu.

Pemerintah dalam hal ini memiliki berbagai peran dalam perekonomian. Terdapat tiga peran utama yang harus dapat dilaksanakan dengan baik dalam perekonomian oleh Pemerintah, menurut Guritno (2001) yaitu, antara lain :

1. Peran Stabilisasi

Pada pemerintahan modern saat ini, hampir semua negara menyerahkan roda perekonomiannya kepada pihak swasta/perusahaan. Pemerintah lebih berperan sebagai stabilisator, untuk menjaga agar perekonomian berjalan normal. Menjaga agar permasalahan yang terjadi pada satu sektor perekonomian tidak merembet ke sektor lain.

2. Peran Distribusi

Pemerintah harus membuat kebijakan-kebijakan agar alokasi sumber daya ekonomi dilaksanakan secara efisien agar kekayaan suatu negara dapat terdistribusi secara baik dalam masyarakat.

3. Peran Alokasi

Pemerintah harus menentukan seberapa besar dari sumber daya yang dimiliki akan dipergunakan untuk memproduksi barang-barang publik, dan seberapa besar akan digunakan untuk memproduksi barang-barang individu.

Pemerintah harus menentukan dari barang-barang publik yang diperlukan warganya, seberapa besar yang harus disediakan oleh pemerintah, dan seberapa besar yang dapat disediakan oleh rumah tangga perusahaan

Seiring dengan semakin meningkatnya kegiatan pemerintah dalam rangka menjalankan ke-tiga peran yang ada, maka tentunya diperlukan pula dana yang besar sebagai bentuk pengeluaran segala kegiatan pemerintah yang berkaitan dengan ketiga peran tersebut. Pengeluaran pemerintah ini merupakan konsekuensi dari berbagai kebijakan yang diambil dan dapat digunakan sebagai cerminan kebijakan yang di ambil oleh pemerintah dalam suatu wilayah. Kebijakan pemerintah dalam tiap pembelian barang dan jasa guna pelaksanaan suatu program mencerminkan besarnya biaya yang akan dikeluarkan pemerintah untuk melaksanakan program tersebut. Pengeluaran pemerintah digunakan untuk membiayai sektor-sektor yang penting, diantara kesemua sektor saat ini yang menjadi prioritas pemerintah dalam mencapai pembangunan kualitas sumber daya manusia dalam kaitannya yang tercermin dari Indeks Pembangunan Manusia adalah investasi pada sektor pendidikan dan kesehatan.

Dalam pengukuran IPM, kesehatan serta pendidikan merupakan investasi untuk mendukung pembangunan ekonomi dan 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 juga sebagai sasaran dari pembangunan. Dalam hal ini dibutuhkan berbagai sarana dan prasarana untuk mendorong peran manusia dalam pembangunan.

Menurut Mankiw (2008), pengembangan sumber daya manusia dapat dilakukan dengan perbaikan kualitas modal manusia dalam hal ini modal manusia dapat mengacu pada pendidikan dan juga kesehatan. Pendidikan dan kesehatan merupakan tujuan pembangunan yang mendasar di suatu wilayah.

Lampung sebagai Provinsi dengan luas wilayah  $53.288,35 \text{ Km}^2$  serta jumlah penduduk 7.767.312 jiwa ternyata memiliki nilai IPM yang paling kecil yaitu 72,4% pada tahun 2012 dalam IPM Se-Sumatera. Rendahnya mutu pendidikan dan kesehatan yang terdapat di Lampung. Laju indeks pembangunan manusia di Indonesia tidak secepat pertumbuhan ekonomi. Rendahnya Indeks Pembangunan Manusia akan berakibat pada rendahnya produktivitas kerja dari penduduk. Pemerintah daerah Lampung mengalokasikan dana anggaran belanja untuk kedua sektor pendidikan dan kesehatan yang cukup besar dalam komponen belanja pembangunan daerah.

Perkembangan pembangunan manusia Indonesia yang selama ini sangat tergantung pada pertumbuhan ekonomi sedangkan untuk Anggaran Pengeluaran Pemerintah sendiri, baik itu pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan (sekarang telah digabungkan) mulai diperhatikan dan dirasakan peningkatannya yang selama ini pemerintah hanya sibuk dalam mengurus pembangunan infrastruktur. Sementara pengeluaran pemerintah untuk pelayanan seperti kesehatan dan pendidikan relatif sedikit, sedangkan investasi di Indonesia yang di harapkan sebagai modal untuk membuka lapangan kerja baru sehingga dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat (UNDP, 2004).

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 dan misi pembangunan daerah. 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.

Perkembangan realisasi pengeluaran pemerintah sektor pendidikan dan kesehatan dalam APBD di Provinsi Lampung tahun 2003-2012. Rata-rata pengeluaran pemerintah di sektor kesehatan Provinsi Lampung meningkat sebesar 155,81 persen pertahun perkembangan terbesar terjadi pada tahun 2004 yang mencapai 652,74 persen dibanding dengan tahun sebelumnya, sedangkan penurunan sebesar terjadi pada tahun 2005 yaitu -51,69 persen. Dan untuk sektor pendidikan rata-rata pengeluaran pemerintah meningkat sebesar 143,92 persen pertahun, perkembangan terbesar terjadi pada tahun 2012 yang mencapai 608,84 persen dibanding tahun sebelumnya, sedangkan penurunan terbesar terjadi pada tahun 2008 yaitu -48,24 persen, seperti yang digambarkan dalam Tabel 4 dibawah ini :

**Tabel 4. Realisasi Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan dan Kesehatan 2003-2012**

| Tahun | Sektor Kesehatan( Rp) | Pertumbuhan (persen) | Sektor Pendidikan (Rp) | Pertumbuhan (persen) |
|-------|-----------------------|----------------------|------------------------|----------------------|
| 2003  | 10.477.228.000        | -                    | 15.328.217.000         | -                    |
| 2004  | 78.866.549.375        | 652,74               | 71.566.363.329         | 366,89               |
| 2005  | 27.175.898.597        | -51,69               | 33.004.636.049         | -53,88               |
| 2006  | 31.246.205.533        | 14,97                | 38.622.654.461         | 17,14                |
| 2007  | 54.296.263.007        | 73,76                | 86.285.614.336         | 124,15               |
| 2008  | 106.862.552.600       | 96,81                | 44.657.679.600         | -48,24               |
| 2009  | 39.805.435.284        | -62,75               | 190.082.386.505        | 325,64               |
| 2010  | 177.859.794.752       | 346,82               | 24.251.970.798         | -99,98               |
| 2011  | 66.927.700.000        | -62,37               | 37.522.297.000         | 54,71                |
| 2012  | 330.625.561.301       | 394,00               | 265.976.121.571        | 608,84               |
|       | <b>Rata-rata</b>      | <b>155,81</b>        | <b>Rata-rata</b>       | <b>143,92</b>        |

*Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung, 2013*

Peningkatan pengeluaran pemerintah sektor kesehatan dan pendidikan disebabkan karena salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah saat ini adalah meningkatkan kesejahteraan melalui pemberian pendidikan dan kesehatan bagi masyarakat yang kurang mampu

Kesehatan merupakan inti dari kesejahteraan dan pendidikan adalah hal yang pokok untuk mencapai kehidupan yang layak. Pendidikan memiliki peran yang penting dalam membentuk kemampuan sebuah negara berkembang untuk menyerap teknologi modern dan untuk mengembangkan kapasitas agar tercipta pertumbuhan serta pembangunan yang berkelanjutan (Todaro, 2006)

Selain itu kemiskinan merupakan salah satu masalah penting yang dihadapi pemerintah yang mempengaruhi pembangunan manusia di Lampung. Tingkat

kemiskinan yang tinggi membuat individu tidak mempunyai alokasi dana dalam rangka memenuhi kebutuhan dasarnya salah satunya yang berhubungan dengan proses pembangunan manusia. Masalah kemiskinan merupakan hal penting yang perlu ditangani pemerintah daerah Lampung. Hal ini dikarenakan jumlah penduduk miskin yang cukup tinggi. 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. Penduduk miskin tidak memiliki kesempatan untuk mendapatkan pendidikan dan pelayanan kesehatan yang layak jika hanya mengandalkan pendapatannya.

Kemiskinan akan menghambat individu untuk mengkonsumsi nutrisi bergizi, mendapatkan pendidikan yang layak serta menikmati lingkungan yang menunjang bagi hidup sehat. Hal ini juga berimbas pada terbatasnya upah atau pendapatan yang dapat mereka peroleh. Sehingga dalam perkembangannya hal ini akan mempengaruhi jumlah penduduk miskin, berikut Tabel jumlah penduduk miskin di Lampung tahun 2003-2012

**Tabel 5. Jumlah Penduduk Miskin di Provinsi Lampung tahun 2001-2012**

| Tahun            | Jumlah Penduduk Miskin (Ribu Jiwa) |         |             | Pertumbuhan (persen) |
|------------------|------------------------------------|---------|-------------|----------------------|
|                  | Kota                               | Desa    | Kota + Desa |                      |
| <b>2001</b>      | 244.4                              | 1,429.7 | 1,674.1     | -                    |
| <b>2002</b>      | 345.1                              | 1,305.6 | 1,650.7     | -1.39                |
| <b>2003</b>      | 318.7                              | 1,249.3 | 1,568.0     | -5,00                |
| <b>2004</b>      | 317.3                              | 1,244.4 | 1,561.7     | -0.40                |
| <b>2005</b>      | 405.5                              | 1,167.0 | 1,572.5     | 0.69                 |
| <b>2006</b>      | 398.6                              | 1,239.4 | 1,638.0     | 4.16                 |
| <b>2007</b>      | 366.0                              | 1,295.7 | 1,661.7     | 1.44                 |
| <b>2008</b>      | 365.6                              | 1,226.0 | 1,591.6     | -4.21                |
| <b>2009</b>      | 349.3                              | 1,209.0 | 1,558.3     | -2.09                |
| <b>2010</b>      | 301.7                              | 1,178.2 | 1,479.9     | -5.03                |
| <b>2011</b>      | 222.7                              | 1,046.4 | 1,269.1     | -14.24               |
| <b>2012</b>      | 237.94                             | 981.06  | 1,219.0     | 1.72                 |
| <b>Rata-rata</b> |                                    |         |             | <b>-2.21363</b>      |

*Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung, 2013.*

Dari Tabel 5 memperlihatkan bahwa jumlah penduduk miskin di Provinsi Lampung mengalami penurunan dari tahun 2003 hingga tahun 2012. Rata-rata penurunan Provinsi Lampung menurun sebesar -2,21363 persen pertahun. Penurunan terbesar terjadi pada tahun 2011 yang mencapai -14,24 persen dibanding dengan tahun sebelumnya, sedangkan penurunan terkecil terjadi pada tahun 2006 yaitu 4.16 persen. Dan antara jumlah penduduk miskin di perkotaan dan di pedesaan, ternyata jumlah penduduk miskin di pedesaan lebih banyak daripada jumlah penduduk miskin di perkotaan.

Pembangunan manusia merupakan paradigma pembangunan yang menempatkan manusia sebagai fokus dan sasaran akhir dari seluruh kegiatan pembangunan, yaitu

tercapainya penguasaan atas sumber daya (pendapatan mencapai hidup layak), peningkatan derajat kesehatan (usia hidup panjang dan sehat) dan meningkatkan pendidikan. Data tentang komponen Indeks Pembangunan Manusia dapat dilihat pada Tabel 6, dibawah ini :

**Tabel 6. Nilai Indeks Komponen IPM Lampung 2003-2012**

| <b>Tahun</b> | <b>Angka Harapan Hidup (Tahun)</b> | <b>Angka Melek Huruf (Persen)</b> | <b>Rata-Rata Lama Sekolah ( Tahun )</b> | <b>Pengeluaran Riil Perkapita (Ribu Rp)</b> |
|--------------|------------------------------------|-----------------------------------|---|---|
| 2003         | 66,2                               | 91,65                             | 7,2                                     | 589,0                                       |
| 2004         | 67,6                               | 93,08                             | 7,0                                     | 604,8                                       |
| 2005         | 68,0                               | 92,85                             | 7,2                                     | 605,1                                       |
| 2006         | 68,5                               | 93,51                             | 7,30                                    | 607,05                                      |
| 2007         | 68,8                               | 93,47                             | 7,30                                    | 610,09                                      |
| 2008         | 69,0                               | 93,63                             | 7,30                                    | 615,03                                      |
| 2009         | 69,2                               | 94,37                             | 7,49                                    | 617,42                                      |
| 2010         | 69,5                               | 94,64                             | 7,75                                    | 618,63                                      |
| 2011         | 69,7                               | 95,02                             | 7,82                                    | 621,77                                      |
| 2012         | 70,0                               | 95,13                             | 7,87                                    | 625,52                                      |

*Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung, 2013.*

Tabel 6 menggambarkan peningkatan tiap indeks-indeks komponen Indeks Pembangunan Manusia sejak tahun 2003-2012. Peningkatan terus menerus pada indeks angka harapan hidup, pada angka melek huruf cukup bisa diperhatikan adanya kenaikan dan penurunan persentase, pada angka rata-rata lama sekolah memiliki peningkatan yang cukup signifikan dari tahun 2003-2012 dan pada pengeluaran riil perkapita dapat diperhatikan indeks daya beli ini selalu mengalami peningkatan tiap tahunnya. Intinya dari semua komponen indeks pada IPM mengalami kenaikan untuk

dan memberikan pengaruh yang cukup baik dalam Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Lampung.

Untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dengan standar angka IPM berdasarkan UNDP , pemerintah suatu daerah harus dapat menjawab bagaimana mengintegrasikan IPM dalam pembangunan sehingga menjadi ukuran keberhasilan pembangunan. Jika sebuah daerah mengadopsi IPM sebagai ukuran keberhasilan pembangunan maka sektor pendidikan dan kesehatan harus menjadi prioritas dalam pembangunan.

Pemerintah dalam pembangunan manusia diharapkan mampu menghasilkan sumber daya manusia yang potensial, sehingga akan meningkatkan kualitas tenaga kerja bagi pertumbuhan ekonomi riil. Tenaga kerja yang berkualitas akan menghasilkan produktifitas yang tinggi apalagi jika sumber daya manusia yang ada mampu menciptakan dan menggunakan teknologi untuk peningkatan produktifitas.

Berdasarkan hal-hal yang telah dijelaskan, maka penulis tertarik melakukan penelitian Indeks Pembangunan Manusia. Selain itu di dalam penelitian ini juga akan dilihat bagaimana pengaruh variabel Pengeluaran Pemerintah Sektor Kesehatan, Sektor Pendidikan dan Jumlah Penduduk Miskin terhadap Indeks Pembangunan Manusia, Oleh karena itu penelitian ini diberi judul “**Analisis Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Sektor Kesehatan, Sektor Pendidikan dan Jumlah Penduduk Miskin Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Lampung periode 2003-2012**”.

## **B. Rumusan Masalah**

Pembangunan ekonomi suatu daerah tidak hanya melihat besar tingkat Gross Domestic Bruto saja tetapi melihat sejauh mana pembangunan tersebut dapat diterjemahkan kedalam beberapa aspek sehingga muncul suatu kondisi yang sejahtera. Salah satu bentuk keberhasilan pembangunan dapat dilihat dari tingkat pembangunan manusia suatu daerah. Pembangunan manusia merupakan suatu bentuk investasi modal manusia dalam usaha ikut serta dalam pembangunan nasional. Oleh karenanya dibutuhkan keseriusan pemerintah dalam menangani masalah peningkatan pembangunan manusia. Salah satu bukti keseriusan pemerintah tersebut adalah lewat pengeluaran pemerintah yang merupakan cerminan bukti konkrit. Sektor pengeluaran pemerintah yang cukup penting dan berpengaruh terhadap pembangunan manusia adalah pengeluaran di bidang pendidikan dan kesehatan.

Menurut Yani Mulyaningsih (2008) dalam penelitiannya dikemukakan bahwa sering kali terjadi trade off antara pengeluaran pemerintah di sektor pendidikan dan kesehatan dengan pengeluaran untuk infrastruktur. Salah satu permasalahan pembangunan manusia di Lampung yaitu berkaitan dengan naiknya alokasi pengeluaran pemerintah di sektor pendidikan dan kesehatan yang tidak sebanding dengan kenaikan pembangunan manusia yang tercermin dari IPM hal ini terlihat dari jumlah penduduk miskin yang relatif cukup tinggi bila dibandingkan dengan daerah lainnya khususnya di Pulau Sumatera. Dari

masalah tersebut, muncul pertanyaan sebagai berikut :

1. Bagaimana Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Sektor Kesehatan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Lampung 2003-2012?
2. Bagaimana Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Lampung 2003-2012 ?
3. Bagaimana Pengaruh Jumlah Penduduk Miskin terhadap Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Lampung 2003-2012 ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah ;

1. Untuk mengetahui dan mengkaji Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Sektor Kesehatan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Lampung periode 2003-2012
2. Untuk mengetahui dan mengkaji Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Lampung periode 2003-2012
3. Untuk mengetahui dan mengkaji Pengaruh Jumlah Penduduk Miskin terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Lampung periode 2003-2012

#### **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 menurut kemandirian sumber daya manusianya agar dapat menjadi subjek dalam pembangunan. Pelaksanaan pembangunan seutuhnya senantiasa menempatkan manusia sebagai titik sentral dalam pembangunan. Dalam kerangka ini maka pembangunan ditunjukkan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan meningkatkan partisipasi rakyat dalam semua proses dan kegiatan pembangunan.

Dengan demikian maka pembangunan manusia menjadi tujuan utama pembangunan melalui peningkatan kemampuan sumber daya manusia, agar mampu sebagai subyek pembangunan dan diartikan sebagai komitmen dari pemerintah untuk mewujudkan tujuan dari pembangunan daerahnya, yaitu melalui pengeluaran atau belanja pembangunan. Komposisi anggaran belanja yang bagaimanakah senaiknya dikeluarkan oleh pemerintah agar dapat menstimulasi partisipasi masyarakat dalam pembangunan sumber daya manusia yang dapat diukur menggunakan angka IPM

Untuk mencapai tujuan tersebut maka setiap daerah dalam hal ini pemerintah perlu melakukan upaya meningkatkan kualitas penduduk sebagai sumber daya, baik dari aspek fisik (kesehatan), aspek intelektualitas (pendidikan), aspek kesejahteraan

ekonomi (daya beli) maupun aspek moralitas (keimanan dan ketaqwaan ).

### **1. Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Sektor Kesehatan dan Pendidikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia**

Hubungan antara pembangunan manusia dan pertumbuhan ekonomi berlangsung melalui dua macam jalur. Jalur pertama melalui kebijaksanaan dan 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 biasanya 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)

Dengan pendidikan yang baik dan pemanfaatan teknologi ataupun investasi teknologi menjadi mungkin untuk terjadi seperti diungkapkan oleh Meier dan Rauch (2000), pendidikan atau lebih luas lagi adalah modal manusia, dapat memberikan kontribusi bagi pembangunan. Hal ini karena pendidikan pada dasarnya adalah bentuk dari investasi.

Sedangkan untuk masalah kesehatan merupakan kebutuhan mendasar bagi setiap manusia, tanpa kesehatan masyarakat tidak dapat menghasilkan suatu produktivitas bagi negara. Kegiatan ekonomi suatu negara akan berjalan jika ada jaminan kesehatan bagi setiap penduduknya. Negara sedang berkembang seperti Indonesia sedang mengalami tahap perkembangan menengah, dimana pemerintah harus menyediakan lebih banyak sarana publik seperti kesehatan untuk meningkatkan produktivitas ekonomi. Sarana kesehatan dan jaminan antara kesehatan harus dirancang sedemikian rupa oleh pemerintah melalui pengeluaran pemerintah

## **2. Pengaruh Jumlah Penduduk Miskin terhadap Indeks Pembangunan Manusia**

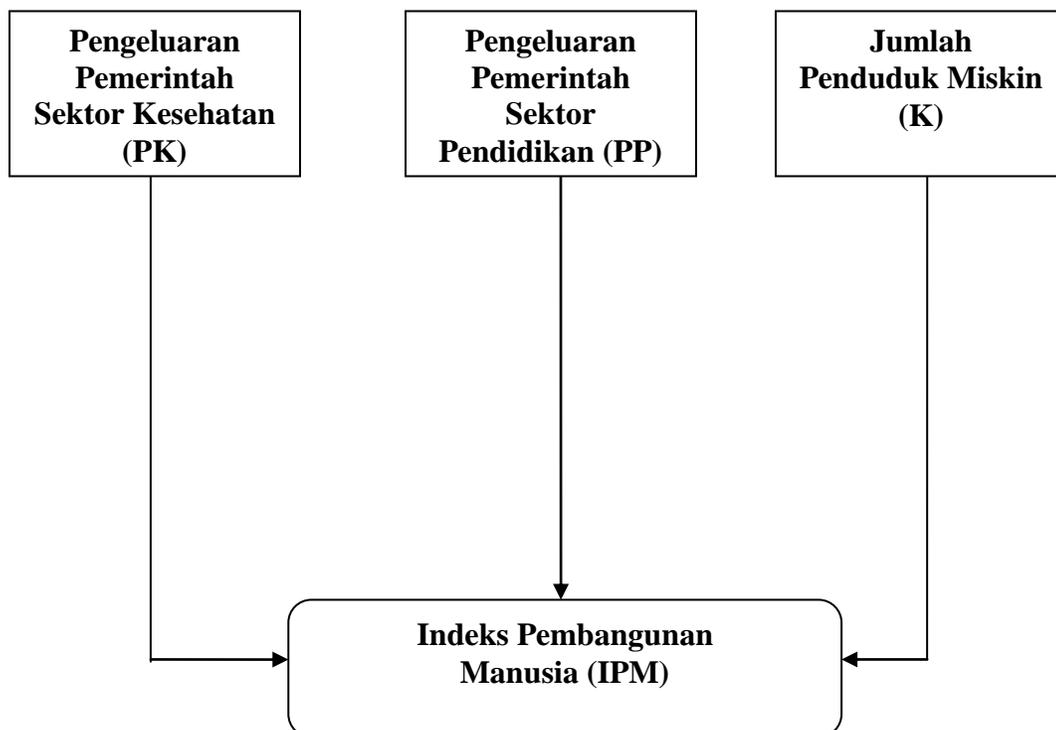
Menurut UNDP (1996) hubungan antara jumlah penduduk miskin dan pembangunan manusia, yaitu banyaknya penduduk miskin turut mempengaruhi pembangunan manusia. Karena penduduk yang masuk kelompok ini, pada umumnya memiliki keterbatasan pada faktor produksi, sehingga akses pada kegiatan ekonomi mengalami hambatan. Produktivitas menjadi rendah, pada gilirannya pendapatan yang diterima pun jauh dari cukup dampaknya, untuk memenuhi kebutuhan dasarnya, seperti kebutuhan pangan, sandang dan apapan mengalami kesulitan. Apalagi untuk kebutuhan lain seperti kesehatan, pendidikan dan lainnya menjadi terhambat. Implikasinya pada wilayah-wilayah yang terdapat banyak penduduk miskin, akan mengalami kesulitan untuk mencapai keberhasilan pada pembangunan manusianya.

Lanjouw, dkk (2001) menyatakan pembangunan manusia di Indonesia adalah indentik dengan pengurangan kemiskinan. Investasi dibidang pendidikan dan kesehatan akan lebih berarti bagi penduduk miskin dibandingkan penduduk tidak miskin, karena bagi penduduk miskin, aset utama adalah tenaga kasar mereka.

Adanya fasilitas pendidikan dan kesehatan murah akan sangat membantu untuk meningkakan produktivitas, dan pada giliranya meningkatkan pendapatan.

Untuk lebih jelasnya bagaimana pengaruh pengeluaran pemerintah sektor kesehatan dan sektor pendidikan dan jumlah penduduk miskin berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia, dapat dilihat pada Gambar 1 dibawah ini

**Gambar 1. Kerangka Pemikiran**



Turunan hubungan antara pengeluaran pemerintah terhadap peningkatan pembangunan manusia 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. Sinergi dari semua unsur pembangunan manusia tersebut akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang akan diikuti dengan menurunnya angka kemiskinan.

#### **E. Hipotesis**

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian karena jawaban yang diberikan baru berdasarkan teori-teori yang relevan belum didasarkan pada fakta-fakta yang empiris yang diperoleh pada pengumpulan data. Adapun hipotesis dalam penelitian ini adalah :

1. Diduga Pengeluaran pemerintah Sektor Kesehatan berpengaruh positif terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Lampung periode 2003-2012.
2. Diduga Pengeluaran pemerintah Sektor Pendidikan berpengaruh positif terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Lampung periode 2003-2012.
3. Diduga Jumlah Penduduk Miskin berpengaruh negatif terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Lampung periode 2003-2012.