

## ANALISIS KINERJA PEMBANGUNAN MELALUI INDEKS PEMBANGUNAN MANUSIA: STUDI KASUS PADA 14 KECAMATAN DI DIY

Ahmad Ma'ruf

### Abstrak

*Pembangunan yang dilakukan suatu negara selalu diidentikkan dengan pembangunan ekonomi. Namun, keberhasilan pembangunan ekonomi tersebut akan lebih lengkap jika disertai pula dengan tidak meningkatnya jumlah penduduk yang hidup di bawah "garis kemiskinan absolut" dan distribusi pendapatan semakin timpang (Meier, 1995). Hal ini menandakan bahwa pembangunan juga menyangkut pembangunan manusia, di mana konsep ini memiliki dimensi yang sangat luas. Tulisan ini ditujukan untuk mengetahui kinerja pembangunan dengan indikator keberhasilan pembangunan manusia berupa Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau Human Development Index (HDI) yang dikembangkan oleh UNDP, yang memuat tiga komponen pokok, yaitu kesehatan, pendidikan dan pendapatan nyata. Studi yang dilakukan di 14 Kecamatan terpilih di DIY menemukan hasil bahwa tingkat kinerja pembangunan di 14 Kecamatan tersebut termasuk cukup baik (indikasinya memiliki nilai IPM di atas 50).*

*Kata kunci: pembangunan, kesehatan, pendidikan, pendapatan nyata*

### LATAR BELAKANG

Pembangunan selalu menimbulkan dampak baik positif maupun negatif, maka diperlukan suatu indikator sebagai tolok ukur untuk menilai keberhasilan pembangunan. Paradigma tradisional mengenai pembangunan cenderung mengidentikkan pembangunan dengan pertumbuhan ekonomi sehingga pembangunan dikatakan berhasil bila pertumbuhan ekonomi di suatu wilayah relatif tinggi

Namun dewasa ini, definisi pembangunan yang paling banyak diterima adalah pembangunan merupakan suatu proses dimana pendapatan perkapita suatu negara meningkat selama kurun waktu yang panjang dengan catatan bahwa jumlah penduduk yang hidup di bawah "garis kemiskinan absolut" tidak meningkat dan distribusi pendapatan tidak semakin timpang (Meier, 1995:7)

Yang dimaksud dengan *proses* adalah berlangsungnya kekuatan-kekuatan tertentu yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi. Dengan kata lain, pembangunan ekonomi lebih dari sekedar pertumbuhan ekonomi. Proses pembangunan menghendaki adanya pertumbuhan ekonomi yang diikuti dengan perubahan (*growth plus change*) dalam (1) *perubahan struktur ekonomi* dari pertanian ke industri atau jasa, (2) *perubahan kelembagaan* baik lewat regulasi maupun reformasi kelembagaan itu sendiri.

Penekanan pada *kenaikan pendapatan per kapita* (GNP riil dibagi jumlah penduduk) dan tidak hanya kenaikan pendapatan nasional riil menyiratkan bahwa perhatian pembangunan adalah upaya menurunkan tingkat kemiskinan yang berarti kenaikan pendapatan harus diikuti dengan perbaikan kualitas hidup. Bila pertumbuhan penduduk melebihi atau sama dengan pendapatan nasional maka pendapatan per kapita bisa menurun atau tidak berubah sehingga tidak dapat disebut ada pembangunan ekonomi.

*Kurun waktu yang panjang* mengandung pengertian bahwa kenaikan pendapatan per kapita perlu berlangsung secara terus menerus dan berkelanjutan. Kualitas proses pembangunan juga merupakan hal yang penting dimana pembangunan harus diikuti dengan menurunnya kemiskinan absolut dan ketimpangan pendapatan. Ini berarti bahwa yang

penting tidak hanya meningkatkan "kue nasional" namun juga bagaimana "kue" tersebut dapat didistribusikan secara merata atau tidak. Dengan demikian pembangunan ekonomi diartikan sebagai kemajuan ekonomi atau kenaikan kesejahteraan ekonomi. Peningkatan pendapatan riil per kapita hanya merupakan sebagian dari indeks kesejahteraan ekonomi.

GNP per kapita sebagai ukuran tingkat kesejahteraan mempunyai banyak kelemahan. Ukuran ini tidak memasukkan produksi yang tidak melalui pasar (*nonmarketed*) seperti dalam perekonomian subsisten, jasa ibu rumah tangga, transaksi barang bekas, kerusakan lingkungan, distribusi pendapatan dan kesejahteraan. Oleh karena itu kemudian dikembangkan upaya untuk memperbaiki maupun menciptakan indikator lain sebagai pelengkap maupun alternatif dari indikator kesejahteraan tradisional. (Todaro, 1995:60)

Berangkat dari keinginan untuk menyempurnakan indikator kesejahteraan tersebut maka banyak ahli ekonomi pembangunan dan lembaga internasional yang mengembangkan indeks pembangunan dengan memasukkan indikator sosial, antara lain UNRISD (*United Nations Research Institute on Social Development*) dengan 16 indikator sosial ekonomi pada tahun 1970, Morris D. Morris yang memperkenalkan *Physical Quality of Life Index* (PQLI) atau Indeks Mutu

Hidup, maupun UNDP (*United Nation Development Program*) dengan Indeks Pembangunan Manusia/ IPM (*Human Development Index/ HDI*) pada tahun 1990. Selain IPM, sejak tahun 1995 UNDP telah mengembangkan pula alat ukur lain yang ditujukan untuk menilai keberhasilan pembangunan di suatu negara antara lain; Indeks Kemiskinan Manusia (*Human Poverty Index/HPI*), dan Indeks Pembangunan Jender (*Gender Development Index/GDI*).

Pada penelitian ini, konsep pembangunan yang digunakan adalah konsep pembangunan yang digunakan oleh UNDP yaitu konsep *Human Development*. Konsep ini memprioritaskan pada pencapaian tujuan pembangunan yang menjadikan masyarakat sebagai fokus perhatian (*Human Centerea Development*). Beberapa pemikiran yang dikembangkan oleh UNDP diringkas dalam beberapa hal sebagai berikut: (1) Memfokuskan pembangunan pada manusia (*Human Centered Development*), (2) Memadukan pendekatan ekonomi dan sosial dalam pencapaian tujuan pembangunan, (3) Menyediakan alat analisis untuk perencanaan pembangunan, (4) Memberikan anjuran kepada pemerintah dunia ketiga untuk memprioritaskan distribusi hasil pembangunan.

Tujuan pembangunan dalam konteks konsep *Human Development* adalah memperkaya pilihan bagi masyarakat sehingga dapat mencapai standar kehidupan yang layak, baik di

bidang ekonomi, pendidikan maupun derajat kesehatan. Selanjutnya pencapaian tujuan tersebut dapat diukur dengan Indeks Pembangunan Manusia.

## KERANGKA TEORITIS

### Konsep Pembangunan Manusia

Proses identifikasi indikator pembangunan manusia tidak dapat dilepaskan dari filosofi dan definisi pembangunan manusia. Terdapat beragam pendekatan dan terminologi yang digunakan dalam pembangunan manusia. Berkaitan dengan hal ini, Gilley dan Egglan (1989:14) menyatakan bahwa *human development* merujuk pada kemajuan (*advancement*) dari pengetahuan, kompetensi dan perbaikan perilaku-perilaku sumber daya manusia itu sendiri, baik untuk kepentingan individual maupun untuk kepentingan organisasi. Oleh karena itu, menurut Gilley dan Egglan ada dua pertanyaan pokok yang harus dijawab pada saat membicarakan *human development*, yaitu (1) apa manfaat *human development* sebagai dasar bagi pengembangan organisasi dan (2) bentuk pengembangan apa yang sebenarnya dibutuhkan oleh organisasi/institusi yang bersangkutan.

Dalam perspektif UNDP (*United Nations Development Program*), pembangunan manusia (*Human Development*) dirumuskan sebagai "perluasan pilihan bagi masyarakat" (*enlarging the choices of people*), yang dapat dilihat sebagai proses upaya ke arah "perluasan

pilihan" sekaligus sebagai "taraf" yang dapat dicapai dari upaya tersebut. Pada saat yang sama pembangunan manusia dapat dilihat juga sebagai pembangunan (*formation*) kemampuan manusia melalui perbaikan taraf kesehatan, pengetahuan dan keterampilan; sekaligus sebagai pemanfaatan kemampuan/keterampilan mereka. Konsep pembangunan ini jauh lebih luas pengertiannya dibandingkan konsep pembangunan ekonomi yang lebih menekankan pada pertumbuhan (*economic growth*), kebutuhan dasar (*basic needs*), kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) dan pengembangan sumber daya manusia (*human resource development*). Empat unsur utama yang terkandung dalam paradigma pembangunan manusia adalah produktivitas (*productivity*), pemerataan (*equity*), kesinambungan (*sustainability*) dan pemberdayaan (*empowerment*).

Pembangunan manusia dapat juga dilihat dari sisi pelaku atau sasaran yang ingin dicapai. Dalam kaitan ini UNDP melihat pembangunan manusia sebagai semacam "model" pembangunan *tentang* penduduk, *untuk* penduduk, dan *oleh* penduduk.

- a. *Tentang* penduduk; berupa investasi di bidang pendidikan, kesehatan dan pelayanan sosial lainnya.
- b. *Untuk* penduduk, berupa penciptaan peluang kerja melalui perluasan (pertumbuhan) ekonomi dalam negeri; dan

- c. *Oleh* penduduk; berupaya untuk memperkuat (*empowerment*) penduduk dalam menentukan harkat manusia dengan cara berpartisipasi dalam proses politik dan pembangunan.

Dalam kerangka ini maka pembangunan nasional ditujukan untuk meningkatkan partisipasi rakyat dalam semua proses dan kegiatan pembangunan. Untuk mencapai tujuan tersebut pemerintah melakukan upaya peningkatan kualitas penduduk sebagai sumber daya baik dari aspek fisik (kesehatan), aspek intelektualitas (pendidikan), aspek kesejahteraan ekonomi (berdaya beli) serta aspek moralitas (iman dan ketaqwaan) sehingga partisipasi rakyat dalam pembangunan dengan sendirinya meningkat (BPS, 1996). Hal ini tampaknya sejalan dengan tesis yang dinyatakan oleh *World Bank* (1997:29) yang berpendapat bahwa tujuan akhir pembangunan adalah memperbaiki kesejahteraan manusia secara nyata dan berkelanjutan, di mana pengembangan sumber daya manusia yang berkualitas merupakan sebagian dari upaya mencapai tujuan pembangunan tersebut.

Dalam kaitan ini, *World Bank* (1997:4 dalam Azahari 2000) menyatakan bahwa ada tiga target pembangunan yang hendak dicapai, yaitu (1) perbaikan ekonomi dan kesejahteraan (2) pembangunan sosial dan (3) pelestarian serta perbaikan lingkungan hidup. Target pertama, dilakukan melalui program

penghapusan kemiskinan yang mencakup kemiskinan etik, sosial, politik dan ekonomi. Target kedua dilakukan dengan melaksanakan program wajib pendidikan dasar bagi sernua orang, kesetaraan jender dan pem-berdayaan pria (khususnya menghapuskan disparitas jender dalam pendidikan dasar dan menengah); serta mengurangi angka kematian bayi melalui perbaikan sarana dan pelayanan kesehatan. Target ketiga dilakukan dengan jalan mendorong strategi pem-bangunan yang berkelanjutan sehingga kerusakan lingkungan dapat dikurangi dan diperbaiki.

#### Indeks Pembangunan Manusia

Uraian di atas memberikan ilustrasi bahwa konsep pem-bangunan manusia memiliki dimensi yang sangat luas. Menurut UNDP upaya ke arah "perluasan pilihan" hanya mungkin direalisasikan jika penduduk paling tidak memiliki: peluang berumur panjang dan sehat, pengetahuan maupun keterampilan yang memadai dan peluang untuk merealisasikan pengetahuan yang dimiliki dalam kegiatan yang produktif. Dengan kata lain, tingkat pemenuhan ketiga unsur di atas sudah dapat merefleksikan secara minimal tingkat keberhasilan pembangunan manusia di suatu negara.

Dalam mengukur tingkat keberhasilan pembangunan tentu saja diperlukan suatu indikator dan alat ukur. Untuk mengetahui tingkat keberhasilan proses pembangunan

manusia yang berorientasi pada manusia, UNDP telah mengembangkan Indeks Pembangunan Manusia/ IPM (*Human Development Index*). Indeks Pembangunan Manusia (IPM) mempunyai tiga komponen pokok yaitu: Kesehatan, yang diukur dengan Angka Harapan Hidup (*Life Expectancy at Age*), Pendidikan yang diukur dengan Angka Melek Huruf (*Literacy Rate*) dan Rata-rata Lama Sekolah (*Men Years of Schooling*) serta Pendapatan Nyata/ Paritas Daya Beli (pendapatan yang disesuaikan dengan paritas daya beli/ *purchasing power parity*: PPP).

Indikator pertama mengukur "umur panjang dan sehat" dua indikator berikutnya mengukur "pengetahuan dan ketrampilan" sedangkan indikator terakhir mengukur kemampuan dalam mengakses sumber daya ekonomi dalam arti luas. Ketiga indikator inilah yang digunakan sebagai komponen dalam penyusunan IPM.

Dari 174 negara yang diperbandingkan, menurut Laporan Pembangunan Manusia (*Human Development Report*) yang diterbitkan UNDP pada tahun 1996, Indonesia berada pada peringkat ke 102, kemudian tahun 1997 meningkat pada peringkat 99 (lihat tabel 1). Peringkat Indonesia tersebut, menempatkan Indonesia sebagai kelompok negara dengan tingkat pembangunan manusia menengah (*medium*).

Tabel 1.  
Peringkat Indeks Pembangunan Manusia (IPM)  
dalam Human Development Report 1990-1997

| Tahun Publikasi | Indeks Pembangunan Manusia | Peringkat IPM | Jumlah Negara yang dibandingkan | Tahun data yang digunakan |
|-----------------|----------------------------|---------------|---------------------------------|---------------------------|
| 1990            | 0.515                      | 76            | 130                             | 1985-1987                 |
| 1991            | 0.499                      | 98            | 160                             | 1985-1990                 |
| 1992            | 0.491                      | 98            | 160                             | 1990                      |
| 1993            | 0.515                      | 108           | 173                             | 1990                      |
| 1994            | 0.586                      | 105           | 173                             | 1992                      |
| 1995            | 0.637                      | 104           | 174                             | 1992                      |
| 1996            | 0.641                      | 102           | 174                             | 1993                      |
| 1997            | 0.668                      | 99            | 174                             | 1994                      |

Sumber. BPS, Pembangunan Manusia Indonesia 1990-1993, dan UNDP, *Human Development Report 1998*

Sementara itu perbandingan IPM antar propinsi di Indonesia telah disusun melalui kerjasama antara UNDP dengan BPS pada tahun 1996. Hasil perhitungan menunjukkan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai angka IPM sebesar 74,00 yang merupakan peringkat kedua setelah DKI Jakarta (77,5). Jika dilihat untuk masing-masing Kabupaten di DIY, indeks tertinggi dimiliki oleh Kodya Yogyakarta dengan nilai indeks sebesar 78,6, disusul berturut-turut oleh Kabupaten Sleman (74,8), Kulon Progo (72,2), Bantul (71,0) dan Gunung Kidul (68,1).

#### METODOLOGI PENELITIAN

##### Data dan Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui kinerja pembangunan dengan pendekatan indeks

pembangunan manusia (IPM) pada 14 kecamatan terpilih di Propinsi DIY. Ruang lingkup penelitian difokuskan pada 14 kecamatan terpilih di DIY, yaitu: Kabupaten Sleman (Kecamatan Pakem, Godean, Turi), Kabupaten Bantul (Kecamatan Pundong, Srandakan, Piyungan), Kabupaten Gunung Kidul (Kecamatan Semin, Playen, Ponjong, Tepus) dan Kabupaten Kulon Progo (Kecamatan Galur, Sentolo, Temon, Samigaluh).

Data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi (1) data primer, yakni data yang diperoleh melalui survey secara langsung pada 14 Kecamatan terpilih, dan (2) data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari berbagai dokumen yang tersedia pada berbagai instansi yang berwenang baik di tingkat Desa, Kecamatan (14 Kecamatan terpilih)

maupun Kabupaten dengan sumber data yang dapat dipertanggungjawabkan (BPS). Dokumen yang dimaksud antara lain berupa Daerah (Propinsi, Kabupaten, Kecamatan) Dalam Angka, Monografi Desa, Monografi Kecamatan, berbagai laporan pelaksanaan program jangka menengah KPPE di masing-masing Kecamatan, dan sumber data terkait lainnya

### Metode Analisis

Studi ini menekankan pada upaya untuk menentukan indikator kinerja pembangunan di 14 Kecamatan terpilih dengan pendekatan deskriptif analitis. Metode deskriptif analitis dimaksudkan bahwa pengungkapan atau gambaran tentang keadaan yang faktual dan akurat pada daerah yang diamati dibahas secara analitis, beritik tolak dari pemikiran, konsepsi, paradigma maupun teori yang melandasi atau berkaitan dengan obyek tertentu (*specific object*).

Kinerja pembangunan daerah dalam studi ini menggunakan pendekatan pembangunan manusia sehingga lebih mencerminkan kesejahteraan masyarakat di suatu daerah. Pendekatan yang digunakan

dalam analisis ini mengacu pada kriteria pembangunan manusia yang digunakan oleh UNDP (*United Nations Development Program*).

Untuk mengetahui tingkat keberhasilan pembangunan yang berorientasi pada manusia UNDP telah mengembangkan Indeks Pembangunan Manusia/ IPM (*Human Development Index/HDI*). Skala 0 dari indeks HDI menunjukkan tingkat pembangunan manusia yang terendah dan skala 1 menunjukkan tingkat pembangunan manusia yang tertinggi berdasarkan atas tiga tujuan atau produk pembangunan, yaitu: (1) usia panjang (*longevity*) yang diukur dengan tingkat harapan hidup; (2) pengetahuan yang diukur dengan rata-rata tertimbang dari angka melek huruf penduduk dewasa /*adult literacy rate* (diberi bobot dua pertiga) dan rata-rata lama sekolah/*mean years of schooling* (diberi bobot sepertiga); serta (3) *Purchasing Power Parity* yang merupakan ukuran pendapatan yang telah disesuaikan dengan daya beli.

Teknik pengukuran indeks tersebut diformulasikan sebagai berikut:

$$I_{(i,j)} = \{ [ X_{(i,j)} - \text{Min. } X_{(i,j)} ] / [ \text{Max. } X_{(i,j)} - \text{Min. } X_{(i,j)} ] \} \times 100$$
$$IPM(j) = 1/3 \sum_i I_{(i,j)} ; \quad I = 1,2,3...$$

- $I_{(i,j)}$  = Indeks komponen IPM ke i untuk daerah j (i= 1,2,3)  
 $I(1)$  = Indeks Harapan Hidup  
 $I(2)$  = Indeks Pendidikan  
 $I(3)$  = Indeks Pendapatan (Nilai Tambah Bruto)

- Maks  $X_{(i,j)}$  = Nilai komponen IPM ke i yang tertinggi.  
 Min  $X_{(i,j)}$  = Nilai komponen IPM ke i yang terendah.  
 IPM<sub>(j)</sub> = Nilai Indeks Pembangunan Manusia untuk daerah j.

Dengan 3 ukuran pembangunan ini dapat ditentukan tingkatan pembangunan suatu daerah sebagai berikut:

- Daerah dengan tingkat pembangunan manusia yang rendah (*low human development*) bila nilai IPM berkisar antara 0 hingga 50.
- Daerah dengan tingkat pembangunan manusia yang sedang (*medium human development*) bila nilai IPM berkisar antara 51 hingga 79;
- Daerah dengan tingkat pembangunan manusia yang tinggi (*high human development*) bila nilai IPM berkisar antara 80 hingga 100.

### Rumus Umum IPM

Seperti dikemukakan sebelumnya, komponen IPM adalah angka harapan hidup (diberi simbol  $e_0$ ), angka melek huruf (Lit), rata-rata lama sekolah (MYS), dan pendapatan nyata (PPP). Masing-masing komponen tersebut terlebih dahulu dihitung indeksinya sehingga bernilai antara 0 (keadaan terburuk) dan 1 (keadaan terbaik). Komponen angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah digabung menjadi satu sebagai indikator tentang pendidikan dengan perbandingan 2:1. Dalam penyajian indeks tersebut dikalikan 100 untuk mempermudah penafsiran. Teknik penyusunan indeks tersebut pada dasarnya mengikuti rumus sebagai berikut:

$$I_{(i,j)} = [X_{(i,j)} - \text{Min. } X_{(i,j)}] / [ \text{Max. } X_{(i,j)} - \text{Min. } X_{(i,j)} ]$$

$$\text{IPM}_{(j)} = 1/3 \sum_i I_{(i,j)} = 1/3 [ I(1) + I(2) + I(3) ]$$

- $I_{(i,j)}$  = Indeks komponen IPM ke i untuk daerah j (i = 1,2,3)  
 Maks  $X_{(i,j)}$  = Nilai komponen IPM ke i yang tertinggi.  
 Min  $X_{(i,j)}$  = Nilai komponen IPM ke i yang terendah.  
 IPM<sub>(j)</sub> = Nilai Pembangunan Manusia untuk daerah j.  
 I(1) = Indeks Harapan Hidup  
 I(2) = 2/3 (Indeks Melek Huruf) + 1/3 (Indeks Rata-rata Lama sekolah)  
 I(3) = Indeks pendapatan/kapita

Dalam penelitian ini, nilai ekstrim yang digunakan untuk  $e_0$ , Lit dan MYS adalah nilai yang telah ditetapkan oleh UNDP (1994), sehingga nilai indeks untuk masing-

masing komponen tersebut dapat diperbandingkan bahkan secara internasional. Sedangkan nilai ekstrim untuk komponen pendapatan ditentukan dengan ketentuan sebagai

berikut: (a) Nilai minimum adalah nilai pendapatan Kecamatan yang terendah pada tahun 1998 dan (b) Nilai maksimum adalah nilai PDRB per kapita DIY pada tahun 1998. Karena ketiadaan data pendapatan/PDRB pada level kecamatan maka

dalam studi ini variabel pendapatan didekati dengan nilai tambah bruto per kapita. Untuk lebih jelasnya, kriteria nilai maksimum dan nilai minimum untuk masing-masing kategori dapat dilihat pada tabel 2. di bawah ini.

Tabel 2.  
Nilai Ekstrim IPM yang Digunakan dalam Perhitungan

| <i>Indikator</i>       | <i>Nilai Maksimum</i> | <i>Nilai Minimum</i> |
|------------------------|-----------------------|----------------------|
| Angka Harapan Hidup    | 85                    | 25                   |
| Angka Melek Huruf      | 100                   | 0                    |
| Rata-rata Lama Sekolah | 15                    | 0                    |
| Pendapatan per kapita  | 1.561.275             | 123.462,92           |

*Catatan.* Nilai Maksimum dan minimum diambil dari UNDP (1994:108), kecuali untuk pendapatan per kapita (yang didekati dengan nilai tambah bruto per kapita) menggunakan nilai minimum nilai tambah dari 14 Kecamatan pada tahun 1998 dan nilai maksimum ditetapkan dengan nilai PDRB/kapita DIY pada tahun 1998.

### Pengukuran Indeks Angka Harapan Hidup ( $e_0$ )

Variabel  $e_0$  mencerminkan "lama hidup" sekaligus "hidup sehat" suatu kelompok masyarakat. Perhitungan  $e_0$  menggunakan ketentuan nilai maksimum 85 dan

nilai minimum 25. Sebagai ilustrasi dapat diambil contoh apabila suatu daerah memiliki data angka harapan hidup 70 tahun maka indeks harapan hidup dapat dihitung sebagai berikut:

$$\begin{aligned} \text{Indeks (Ii)} &= \frac{Xi - Xmin}{Xmaks - Xmin} \times 100 \\ &= [(70 - 25) / (80 - 25)] \times 100 \\ &= (45/60) \times 100 \\ &= 75 \end{aligned}$$

### Angka Indeks Pendidikan

Angka indeks pendidikan terdiri dari Angka Melek Huruf (Lit) dan Rata-rata Lama Sekolah (MYS). Kedua indikator pendidikan ini diharapkan mencerminkan tingkat

pengetahuan dan keterampilan penduduk.

Angka melek huruf (Lit) merupakan rasio penduduk berumur 10 tahun ke atas yang dapat membaca dan menulis dengan seluruh

penduduk berumur 10 tahun ke atas. Catatan mengenai Lit adalah bahwa indikator tersebut diduga tidak terlalu menggambarkan pengetahuan dan keterampilan penduduk. Untuk mengurangi kelemahan indikator melek huruf tersebut maka digunakan

rata-rata indeks pendidikan dengan (IP) dengan memperhatikan MYS yang dihitung dengan cara sebagai berikut:

$$IP = 2/3 \text{ Indeks Lit} + 1/3 \text{ Indeks MYS}$$

Populasi yang digunakan UNDP untuk penghitungan MYS dibatasi pada penduduk berumur 25 tahun ke atas. Batasan itu diperlukan agar angkanya lebih mencerminkan kondisi sebenarnya mengingat penduduk yang berusia 25 tahun masih dalam proses sekolah sehingga belum pantas ditanyakan MYS-nya. Dalam studi ini, populasi yang digunakan adalah penduduk berumur 10 tahun ke atas dan penghitungan MYS dilakukan dengan cara

penghitungan tidak langsung. Langkah pertama adalah memberikan bobot variabel "pendidikan yang ditamatkan"/jenjang pendidikan sebagaimana disajikan pada Tabel 2.3. Langkah selanjutnya menghitung rata-rata tertimbang dari variabel tersebut sesuai dengan bobotnya. Secara sederhana prosedur penghitungan tersebut dapat dirumuskan berikut:

$$MYS = \sum_i f_i * S_i / \sum_i f_i$$

Dimana :

MYS = Rata-rata lama sekolah

$f_i$  = Frekuensi penduduk yang berumur 10 tahun ke atas untuk jenjang pendidikan  $i$

$S_i$  = Skor masing-masing jenjang pendidikan  $i$ , dan

$i$  = Jenjang pendidikan (=1,2,...,7)

Tabel 3.  
Jenjang Pendidikan dan Skor yang Digunakan  
untuk Menghitung Rata-Rata Lama Sekolah (MYS)

| JENJANG PENDIDIKAN         | SKOR |
|----------------------------|------|
| Tidak/belum pernah sekolah | 0    |
| Belum tamat SD             | 3    |
| Tamat SD                   | 6    |
| Tamat SLTP                 | 9    |
| Tamat SLTA                 | 12   |
| Tamat D3                   | 13   |
| Tamat D4/Sarjana           | 16,5 |

### Pendapatan Riil/PPP

Dengan dimasukkannya variabel pendapatan riil yang dapat digunakan untuk menghitung paritas daya beli maka IPM jelas lebih lengkap dalam merefleksikan taraf pembangunan dari pada misalnya indeks mutu hidup/IMH (PQLI=*Physical Quality Life Index*). IMH yang tinggi merefleksikan kondisi suatu masyarakat yang memiliki peluang hidup panjang (dan sehat) serta tingkat pendidikan (dan keterampilan) yang memadai. UNDP melihat kondisi tersebut belum memberikan gambaran yang ideal karena belum mencerminkan kemampuan daya beli (*purchasing power*) sehingga dimasukkan variabel PPP.

Sebenarnya tersedia berbagai indikator yang dapat digunakan untuk mengukur "daya beli" penduduk antar propinsi/daerah. Indikator tersebut antara lain: PDRB, "share" konsumsi dari PDRB, rata-rata konsumsi ditimbang dengan Indeks Harga Konsumen (IHK), dan rata-

rata konsumsi yang disesuaikan dengan indeks PPP. Hasil evaluasi secara cermat menunjukkan bahwa indikator terakhir yang dianggap paling baik sebagai ukuran daya beli, namun karena keterbatasan data (tidak tersedianya data PDRB pada level kecamatan) maka pada penelitian ini digunakan data nilai tambah bruto untuk masing-masing kecamatan yang diambil dari data monografi di tiap kecamatan sampel.

### Fungsi dan Keterbatasan

Pada dasarnya HDI atau IPM adalah suatu indeks komposit yang diharapkan mampu men-cerminkan kinerja pembangunan manusia sehingga dapat di-bandingkan antar wilayah atau bahkan antar waktu. Fungsi utama sebagai alat pembanding ini sejalan dengan fungsi Indeks Mutu Hidup (IMH) atau *Physical Quality of Life Index* (PQLI) yaitu suatu indeks komposit yang disusun dari tiga komponen yaitu: (1) angka ke-matian bayi; (2) angka harapan hidup umur satu tahun; dan

(3) angka melek huruf. Salah satu kritik mendasar terhadap IMH adalah bahwa dua komponen pertama kurang lebih mengukur hal yang sama, yang dibuktikan oleh kuatnya korelasi antar keduanya, sehingga cukup diwakili oleh salah satu saja. Kelemahan inilah yang antara lain melatarbelakangi dikembangkannya IPM.

Dengan memperhatikan indeks IPM maka dapat dengan mudah dilihat secara kuantitatif keberhasilan program pembangunan yang telah dilaksanakan suatu negara atau daerah. Namun demikian, penggunaan indeks komposit untuk menggambarkan suatu tingkat pembangunan manusia juga memiliki berbagai kelemahan dan keterbatasan.

Beberapa kelemahan dari indeks komposit tersebut menurut BPS (1994:4-5) antara lain: *Pertama*, adalah suatu hal yang mustahil jika dikatakan bahwa pembangunan manusia dalam arti luas dapat diukur hanya dengan satu indeks komposit, walaupun komponen indikator yang dimasukkan relatif banyak (apalagi jika diingat bahwa semakin banyak variabel yang dimasukkan ke dalam indeks komposit semakin besar pula kemungkinannya besarnya kesalahan/*error*). *Kedua*, Kelemahan dari segi arti dan data. Dari segi data, terletak pada kenyataan bahwa konsep/definisi dan kualitas data yang digunakan antar negara sangat beragam sehingga mengurangi kekuatan IPM untuk dibandingkan secara internasional.

Kelemahan lain yang bersifat umum adalah indeks komposit tidak memiliki arti tersendiri secara individual. IPM suatu wilayah (misalnya propinsi) tidak bermakna tanpa dibandingkan dengan IPM wilayah lain. Kelemahan yang *ketiga*, indeks yang telah disusun tidak mampu dalam memberikan saran kebijakan (*policy implication*) yang jelas. Selain itu IPM yang telah disusun UNDP berdasarkan indikator yang dipakainya menuntut syarat minimal penggunaannya. Keterbatasan lain yang melekat pada indeks yang telah dikembangkan UNDP adalah belum memungkinkan untuk dipergunakan pada sektor perekonomian/lapangan usaha. Keterbatasan ini bukan disebabkan oleh aspek metodologi dan teknik perhitungannya, tetapi lebih dikarenakan oleh ketersediaan data dan kecermatan pengumpulan data pada setiap lapangan usaha.

Todaro (1995:65) memberikan catatan sebagai berikut: *Pertama*, pembentukan IPM sebagian didorong oleh strategi politik yang didesain untuk memfokuskan perhatian pada aspek pembangunan kesehatan dan pendidikan. *Kedua*, ketiga indikator tersebut merupakan indikator yang bagus namun bukan ideal (misalnya, tim PBB ingin menggunakan status nutrisi bagi anak berusia di bawah lima tahun sebagai indikator kesehatan yang ideal, tetapi datanya tidak tersedia). *Ketiga*, nilai IPM suatu negara mungkin membawa dampak yang kurang menguntungkan

karena mengalihkan masalah ketidakmerataan dalam suatu negara. *Keempat*, alternatif pendekatan yang memandang ranking GNP per kapita dan kemudian melengkapinya dengan indikator sosial lain merupakan indikator yang masih dianggap baik/dihargai. *Kelima*, indeks IPM merupakan indikator yang relatif, bukan absolut, sehingga bila semua negara mengalami peningkatan pada tingkat tertimbang yang sama, maka negara yang miskin tidak akan memperoleh penghargaan atas kemajuannya. Dibalik kelemahannya, fungsi IPM sebagai alat "*advocacy*" diakui secara luas dan direkomendasikan untuk digunakan menghitung perbandingan antara wilayah dalam suatu negara.

## HASIL ANALISIS

Seperti telah diuraikan pada bagian sebelumnya, bahwa pembangunan manusia pada prinsipnya merupakan upaya perluasan pilihan bagi penduduk (*enlarging the choices of people*). Proses perluasan pilihan ini akan terealisasi jika penduduk memiliki: peluang berumur panjang dan sehat, pengetahuan dan keterampilan yang memadai, dan peluang untuk merealisasikan pengetahuan yang dimilikinya dalam kegiatan produktif sehingga mereka memiliki daya beli. Artinya, pembangunan manusia sebagai pembangunan kemampuan manusia melalui perbaikan taraf kesehatan, pengetahuan, dan keterampilan, sekaligus sebagai pemanfaatan

kemampuan dan keterampilan mereka (*UNDP, 1993*).

Salah satu unsur yang terkandung dalam paradigma pembangunan manusia ini, yakni produktivitas (*productivity*), pemerataan (*equity*), kesinambungan (*sustainability*), dan pemberdayaan (*empowerment*). Untuk mengukur kinerja dari pembangunan manusia ini, UNDP menggunakan indeks komposit yang biasa dikenal dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index* (HDI). Indeks ini didasarkan pada tiga indikator utama, yakni angka harapan hidup (*life expectancy at age 0*), angka melek huruf penduduk dewasa (*adult literacy rate*), rata-rata lama sekolah (*mean years of schooling*), dan pendapatan nyata/partitas daya beli (*purchasing power parity*).

Besarnya indeks pembangunan manusia (IPM) dari suatu kecamatan sangat dipengaruhi oleh besarnya indeks harapan hidup, indeks pendidikan, dan indeks pendapatan nyata dari penduduk di kecamatan tersebut. Semakin tinggi indeks harapan hidup, indeks pendidikan, dan indeks pendapatan, semakin mencerminkan kinerja pembangunan dari kecamatan tersebut, khususnya dilihat dari sisi pembangunan manusianya. Berikut ini akan diuraikan tentang indeks-indeks yang mempengaruhi besarnya indeks pembangunan manusia.

### Indeks Harapan Hidup

Untuk indeks harapan hidup dari penduduk di 14 kecamatan terpilih, karena keterbatasan data tentang angka harapan hidup pada level kecamatan, maka dalam analisis ini angka harapan hidup masyarakat suatu kecamatan akan menggunakan data dari angka harapan hidup pada level kabupaten dimana kecamatan tersebut berada. Indeks harapan hidup ini mencerminkan "lama hidup" sekaligus "hidup sehat" suatu masyarakat.

Berdasarkan data BPS Propinsi DIY, pada tahun 1998, indeks harapan hidup pada 14 kecamatan terpilih, angka tertinggi terjadi pada Kabupaten Gunung Kidul (83,33), kemudian Kabupaten Kulon Progo (82,00), Kabupaten Sleman (81,83), dan yang terendah adalah kabupaten Bantul (77,00). Urutan angka harapan hidup ini sengaja tidak memasukkan Kota Yogyakarta karena dalam analisis ini difokuskan pada 14 kecamatan terpilih dimana tidak satu pun kecamatan di Kota Yogyakarta yang masuk dalam 14 kecamatan terpilih ini.

Bila dibandingkan dengan indeks harapan hidup di tingkat nasional, maka pencapaian angka-angka indeks tersebut dapat dikatakan relatif tinggi. Sebagai perbandingan,

indeks harapan hidup tertinggi di Indonesia dicapai oleh Propinsi DKI Jakarta dengan angka rata-rata sebesar 82,08 (Dirjen Bangda, Depdagri, 1998) dan sebagai gambaran indeks 100 menunjukkan angka ideal c<sub>0</sub> sebesar 85 tahun. Kenyataan ini menunjukkan bahwa pembangunan bidang kesehatan di DIY dapat dikatakan sudah relatif baik.

### Indeks Pendidikan

Pendidikan merupakan salah satu indikator pokok dalam pembangunan manusia karena masalah pendidikan sudah menjadi salah satu target pembangunan yang telah dicanangkan oleh PBB. Selain itu, perbaikan mutu pendidikan di kalangan masyarakat akan memiliki *multiplier effect* yang besar. Menurut World Bank (1997:30), tingkat literasi yang baik (dicerminkan oleh baiknya latar belakang pendidikan) dapat memperluas cakrawala berfikir dan mempermudah seseorang untuk mempelajari hal-hal baru sehingga dapat menyusun par-tisipasi penuh dalam kehidupan ekonomi dan sosial.

Indeks pendidikan terdiri dari Angka Melek Huruf (Lit) dan Rata-rata Lama Sekolah (MYS). Kedua indikator pendidikan ini diharapkan mampu mencerminkan tingkat pengetahuan dan keterampilan penduduk.

cerminkan tingginya tingkat pengetahuan dan keterampilan masyarakat. Dalam analisis indeks pendidikan ini, untuk meng-eliminasi kelemahan angka melek huruf untuk mencerminkan tingkat pengetahuan dan keterampilan, maka dalam perhitungan indeks pendidikan, angka melek huruf ini dibobot 2/3 dan angka rata-rata lama sekolah dibobot 1/3. Dengan demikian, indikator indeks pendidikan dapat dipergunakan untuk mencerminkan tingkat pengetahuan dan keterampilan masyarakat pada suatu kecamatan.

### Indeks Pendapatan Riil

Dengan dimasukkannya indikator pendapatan nyata diharapkan indeks pembangunan manusia dapat lebih merefleksikan taraf pembangunan manusia yang lebih lengkap daripada misalnya indeks mutu hidup (*PQLI = Physical Quality of Life Index*). Menurut UNDP, masyarakat ideal harus

memenuhi kondisi peluang hidup panjang, tingkat pendidikan, serta mempunyai peluang kerja/ berusaha yang memadai sehingga mempunyai daya beli yang memadai pula.

Sebagai salah satu komponen yang digunakan dalam melihat status pembangunan manusia di suatu wilayah, variabel ini menjadi penting karena dapat mem-pengaruhi derajat kesehatan untuk meningkatkan umur harapan hidup serta kemampuan untuk me-nyekolahkan anak untuk mencapai pendidikan lebih baik.

Karena keterbatasan data, perhitungan indeks pendapatan dalam studi ini menggunakan data nilai tambah bruto per kapita untuk masing-masing kecamatan pada tahun 1998 dan karena tidak tersedinya data nilai tambah Kecamatan Piyungan maka pengukuran indeks pendapatan dan kemudian indeks pembangunan manusia hanya dapat dilakukan untuk 13 kecamatan.

Tabel 5.  
Indeks Pendapatan Riil di 14 Kecamatan Terpilih  
Tahun 1998

| NO | KECAMATAN           | Nilai Indeks |
|----|---------------------|--------------|
| 1  | Kecamatan Godean    | 66,29        |
| 2  | Kecamatan Pakem     | 32,03        |
| 3  | Kecamatan Turi      | 66,25        |
| 4  | Kecamatan Galur     | 7,89         |
| 5  | Kecamatan Samigaluh | 21,50        |
| 6  | Kecamatan Sentolo   | 97,78        |
| 7  | Kecamatan Temon     | 0,00         |
| 8  | Kecamatan Playen    | 1,68         |
| 9  | Kecamatan Ponjong   | 10,76        |
| 10 | Kecamatan Semin     | 30,42        |
| 11 | Kecamatan Tepus     | 32,98        |
| 12 | Kecamatan Pundong   | 13,39        |
| 13 | Kecamatan Srandakan | 21,65        |
| 14 | Kecamatan Piyungan  | -            |

#### Nilai Indeks Pembangunan Manusia

Setelah mengadakan olah data dari indeks-indeks yang terkait dengan indeks pembangunan manusia (IPM), maka diperoleh gambaran umum nilai IPM pada 14 kecamatan terpilih di DIY. Gambaran IPM pada 14 kecamatan terpilih ini menjadi kurang sempurna karena tidak tersedianya data nilai tambah Kecamatan Piyungan.

Secara umum, besarnya nilai indeks pembangunan manusia pada 14 kecamatan terpilih (minus Kecamatan Piyungan) adalah relatif

tinggi, yakni diatas 50. Dengan menggunakan data pada tahun 1998, di antara 14 Kecamatan terpilih, kecamatan yang memiliki nilai IPM tertinggi adalah Kecamatan Sentolo dengan nilai 83,97, kemudian diikuti oleh Kecamatan Turi (72,77) dan Kecamatan Godean (71,11). Sementara itu, kecamatan yang memiliki nilai IPM terendah adalah Kecamatan Pundong (37,50) dan Kecamatan Playen (49,69). Gambaran lebih lengkap tentang nilai IPM dari 13 kecamatan terpilih tampak pada tabel di bawah ini.

Tabel 6.  
Angka Indeks Pembangunan Manusia di 14 Kecamatan Terpilih  
Propinsi DIY Tahun 1998

| No        | Kecamatan           | Indeks Harapan Hidup | Indeks Pendidikan | Indeks Pendapatan/kapita | IPM    |         |
|-----------|---------------------|----------------------|-------------------|--------------------------|--------|---------|
|           |                     |                      |                   |                          | Indeks | Ranking |
| 1         | Kecamatan Godean    | 81,83                | 68,20             | 66,29                    | 72,11  | 3       |
| 2         | Kecamatan Pakem     | 81,83                | 76,92             | 32,03                    | 63,59  | 4       |
| 3         | Kecamatan Turi      | 81,83                | 70,22             | 66,25                    | 72,77  | 2       |
| 4         | Kecamatan Galur     | 82,00                | 70,75             | 7,89                     | 53,55  | 9       |
| 5         | Kecamatan Samigaluh | 82,00                | 63,09             | 21,50                    | 55,53  | 7       |
| 6         | Kecamatan Sentolo   | 82,00                | 72,13             | 97,78                    | 83,97  | 1       |
| 7         | Kecamatan Temon     | 82,00                | 68,62             | 0,00                     | 50,21  | 10      |
| 8         | Kecamatan Playen    | 83,33                | 64,06             | 1,68                     | 49,69  | 12      |
| 9         | Kecamatan Ponjong   | 83,33                | 70,67             | 10,76                    | 54,92  | 8       |
| 10        | Kecamatan Semin     | 83,33                | 56,14             | 30,42                    | 49,96  | 11      |
| 11        | Kecamatan Tepus     | 83,33                | 58,71             | 32,98                    | 58,34  | 6       |
| 12        | Kecamatan Pundong   | 77,00                | 22,12             | 13,39                    | 37,50  | 13      |
| 13        | Kecamatan Piyungan  | 77,00                | 45,42             | -                        | -      | -       |
| 14        | Kecamatan Srandakan | 77,00                | 76,71             | 21,65                    | 58,45  | 5       |
| Rata-Rata |                     | 81,27                | 61,70             | 28,76                    | 54,33  |         |

Relatif tingginya nilai IPM pada 14 kecamatan terpilih ini dengan nilai rata-rata sebesar 54,33 persen menggambarkan keberhasilan kinerja pembangunan di kecamatan tersebut, khususnya kinerja pembangunan dari sisi pembangunan manusia. Penilaian IPM yang sekarang ini dilakukan menggunakan data tahun 1998. Hal ini disebabkan karena ketersediaan data yang dibutuhkan dalam analisis ini, data yang relatif lengkap dari 14 kecamatan terpilih adalah data tahun 1998. Namun demikian, dengan mencermati analisis dari tiap

indikator yang diuraikan pada bab berikutnya, dimana akan diuraikan data dalam runtut waktu dari tahun 1995-1999 dan beberapa hingga tahun 2000 (semester pertama), maka besarnya nilai IPM ini cukup representatif untuk menggambarkan keberhasilan kinerja pembangunan di masing-masing kecamatan.

## KESIMPULAN

*Pertama*, dengan pendekatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM), tingkat kinerja pembangunan pada 14 kecamatan terpilih di DIY

dapat dinilai cukup baik. Hal ini diindikasikan dari besarnya IPM tiap kecamatan yang nilainya lebih dari 50. Dengan nilai IPM yang diatas 50 maka berdasarkan klasifikasi IPM, pembangunan di kecamatan terpilih dapat dikategorikan pada level sedang (*medium*), kecuali Kecamatan Pundong.

*Kedua*, dengan menggunakan data pada tahun 1998, diantara 14 Kecamatan terpilih di DIY, kecamatan yang memiliki nilai IPM tertinggi adalah Kecamatan Sentolo dengan nilai 83,97 (*termasuk klasifikasi tingkat pembangunan*

*manusia tinggi*), kemudian Kecamatan Turi dengan nilai 72,77 (*termasuk klasifikasi tingkat pembangunan manusia sedang*) dan Kecamatan Godean dengan nilai 72,11 (*termasuk klasifikasi tingkat pembangunan manusia sedang*). Sementara itu, kecamatan yang memiliki nilai IPM terendah adalah Kecamatan Pundong dengan nilai sebesar 37,50 (*termasuk klasifikasi tingkat pembangunan manusia rendah*) dan Playen dengan nilai 49,69 (*termasuk klasifikasi tingkat pembangunan manusia sedang*).

## DAFTAR PUSTAKA

- Arsyad, Lincolin, (1997). *Ekonomi Pembangunan*, Bagian Penerbitan STIE YKPN, Yogyakarta.
- Azhari, Azril, (2000), *Pembangunan Sumber Daya Manusia dan Indeks Pembangunan Manusia Sektor Pertanian*, Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia, Volume 15 No.1 Januari.
- Bappeda Propinsi DIY, (2000). *Kecamatan sebagai Pusat Pertumbuhan Ekonomi*, Lokakarya Pengembangan jaringan Kerja Kemitraan Proyek Pengembangan Ekonomi Masyarakat di DIY, Tahun Anggaran 1999/2000
- BPS, (1997). *Ringkasan Laporan Pembangunan Manusia Indonesia 1996*.
- BPS, *Kecamatan Dalam Angka*, (14 Kecamatan) beberapa tahun terbitan
- BPS, *DIY Dalam Angka*, beberapa tahun terbitan
- BPS, *Kabupaten Bantul Dalam Angka*, beberapa tahun terbitan
- BPS, *Kabupaten Gunung Kidul Dalam Angka*, beberapa tahun terbitan
- BPS, *Kabupaten Kulon Progo Dalam Angka*, beberapa tahun terbitan
- BPS, *Kabupaten Sleman Dalam Angka*, beberapa tahun terbitan
- BPS, (2000), *Statistik Kesejahteraan Rakyat Propinsi DIY 1999*.
- Gillley, J.W. and S.A.Eggland, (1996). *Principle of Human Resources Development*, New York: Addison Wesley.
- Meier, Gerald M. & Baldwin, R.E., (1995). *Economic Development : Theory, History, and Policy*, John Wiley.

- Sumarsono, Soni, (1998). *Pokok-Pokok Pemanfaatan Indeks Pembangunan Manusia dalam Perencanaan Pembangunan Daerah*, makalah pada Diseminasi IPM untuk Bappeda TK I Seluruh Indonesia, Cisarua 16-17 Desember 1998.
- Todaro, Michael, (1994). *Economic Development*, 5<sup>th</sup> Edition, Longman, New York.
- UNDP, (1997). *Human Development Report 1996*, New York, Oxford University Press.