

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 semua orang, kesetaraan jender dan pemberdayaan 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 pembangunan yang berkelanjutan sehingga kerusakan lingkungan dapat dikurangi dan diperbaiki.

Indeks Pembangunan Manusia

Uraian di atas memberikan ilustrasi bahwa konsep pembangunan 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_(j) = 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_(j) = 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