

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Teori pertumbuhan baru menekankan pentingnya peranan pemerintah terutama dalam meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan mendorong penelitian dan pengembangan untuk meningkatkan produktifitas manusia. Kenyataannya dapat dilihat dengan melakukan investasi pendidikan dan kesehatan akan mampu meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang diperlihatkan dengan meningkatnya pengetahuan, keterampilan dan produktifitas seseorang. Dengan meningkatnya produktifitas, pendapatan juga meningkat. Hal ini menyebabkan pertumbuhan ekonomi akan meningkat yang kemudian akan menyebabkan tingkat kemiskinan berkurang.

Terdapat hubungan penting antara IPM dan kapasitas pendapatan produktif. Pendapatan merupakan penentu utama dan hasil dari pembangunan manusia. Orang miskin menggunakan tenaga mereka untuk berpartisipasi dalam pertumbuhan ekonomi, tetapi kemiskinan akibat kurangnya pendidikan, serta gizi dan kesehatan yang buruk mengurangi kapasitas mereka untuk bekerja. Dengan demikian, akibat rendahnya IPM adalah orang miskin tidak dapat mengambil keuntungan oportunitas pendapatan produktif karena terjadinya pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, penyediaan pelayanan sosial dasar merupakan unsur penting dalam penanganan kemiskinan (Septiana, 2012).

Tingkat pendapatan dan IPM mempunyai korelasi yang luas. Namun pertumbuhan pendapatan tidak secara otomatis meningkatkan IPM. Demikian pula, perbaikan kesehatan dan pendidikan yang menyebabkan peningkatan IPM tidak selalu mengarah pada peningkatan pendapatan. Hal ini disebabkan sumber daya yang dihasilkan oleh pertumbuhan ekonomi tidak dapat digunakan untuk mempromosikan perbaikan indikator lainnya. Selain itu, struktur dan proses yang terjadi di masyarakat tidak dapat memberikan manfaat bagi kaum miskin. Misalnya, berbagai peningkatan hasil panen hanya menguntungkan pemilik tanah dan bukan tenaga kerja. Akan tetapi, kondisinya bisa berubah. Masyarakat miskin dapat memperoleh manfaat ganda dari pertumbuhan pendapatan serta peningkatan IPM jika pemerintah menggunakan manfaat dari pertumbuhan untuk membiayai pelayanan kesehatan dan akses pendidikan. Selain itu, struktur dan proses yang ada di masyarakat sudah tepat, sehingga manfaat pertumbuhan ekonomi juga dinikmati kaum miskin. Menurut *World Development Report*, kemajuan pada kedua bidang saling memperkuat satu sama lain dan yang satu tanpa yang lain tidak cukup (Septiana, 2012)

Untuk meningkatkan efektifitas upaya penanggulangan kemiskinan, Presiden telah mengeluarkan Peraturan Presiden No. 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, yang bertujuan untuk mempercepat penurunan angka kemiskinan hingga 8 % sampai 10 % pada akhir tahun 2014. Ada empat strategi dasar yang telah ditetapkan dalam melakukan percepatan penanggulangan kemiskinan, yaitu: (TNP2K, 2015)

- a. Menyempurnakan program perlindungan sosial

- b. Peningkatan akses masyarakat miskin terhadap pelayanan dasar
- c. Pemberdayaan masyarakat, dan
- d. Pembangunan yang inklusif

Terkait dengan strategi tersebut diatas, Pemerintah telah menetapkan instrumen penanggulangan kemiskinan yang dibagi berdasarkan tiga klaster, masing-masing :

- a. Klaster I - Program bantuan dan perlindungan sosial terpadu berbasis keluarga
- b. Klaster II – Program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat
- c. Klaster III – Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Pemberdayaan Usaha Ekonomi Mikro dan Kecil

Klaster I, Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis bantuan dan perlindungan sosial bertujuan untuk melakukan pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup, serta perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin. Fokus pemenuhan hak dasar ditujukan untuk memperbaiki kualitas kehidupan masyarakat miskin untuk kehidupan lebih baik, seperti pemenuhan hak atas pangan, pelayanan kesehatan, dan pendidikan. Program ini seperti Program Keluarga Harapan (PKH), Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Beras Miskin (Raskin) dan Bantuan Siswa Miskin (BSM).

Klaster II, Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. Upaya penanggulangan kemiskinan tidak cukup hanya dengan memberikan bantuan secara langsung pada masyarakat miskin karena penyebab kemiskinan tidak hanya disebabkan oleh aspek-aspek yang bersifat materialistik semata, akan tetapi juga karena kerentanan dan minimnya akses untuk memperbaiki kualitas hidup masyarakat miskin. Pendekatan pemberdayaan dimaksudkan agar masyarakat miskin dapat keluar dari kemiskinan dengan menggunakan potensi dan sumberdaya yang dimilikinya.

Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat merupakan sebuah tahap lanjut dalam proses penanggulangan kemiskinan. Pada tahap ini, masyarakat miskin mulai menyadari kemampuan dan potensi yang dimilikinya untuk keluar dari kemiskinan. Pendekatan pemberdayaan sebagai instrumen dari program ini dimaksudkan tidak hanya melakukan penyadaran terhadap masyarakat miskin tentang potensi dan sumberdaya yang dimiliki, akan tetapi juga mendorong masyarakat miskin untuk berpartisipasi dalam skala yang lebih luas terutama dalam proses pembangunan di daerah. Program ini yaitu seperti Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri)

Klaster III, Program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil (UMK) adalah program yang bertujuan untuk memberikan akses dan penguatan ekonomi bagi pelaku usaha berskala mikro dan kecil. Aspek penting dalam penguatan adalah memberikan akses seluas-luasnya kepada

masyarakat miskin untuk dapat berusaha dan meningkatkan kualitas hidupnya. Program ini yaitu seperti Kredit Usaha Rakyat (KUR).

Hakekat pembangunan Indonesia adalah pembangunan manusia. Kualitas manusia Indonesia menentukan kemampuan daya saing bangsa Indonesia. Menurut Mulyadi (2002), salah satu tujuan jangka panjang dari pembangunan nasional Indonesia adalah peningkatan kualitas sumber daya manusia. Sumber pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan memerlukan produktifitas manusia. Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index, HDI*) yang dikembangkan UNDP selama ini digunakan sebagai sebuah ukuran untuk mengukur kemajuan baik ditingkat negara (internasional) maupun tingkat daerah (antar propinsi atau kabupaten/kota). Tidak ada ukuran yang sempurna, semuanya memiliki kelebihan dan kekurangan (TNP2K), 2011).

Peningkatan kualitas penduduk sebagai sumber daya pembangunan menjadi sangat penting dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari, seperti pangan, sandang, papan, kesehatan, pendidikan dan lain-lain sehingga mampu meningkatkan produktifasnya. Untuk mencapai tujuan tersebut berkaitan dengan upaya pemerintah untuk meningkatkan kualitas penduduk baik dari aspek fisik (kesehatan), aspek intelektualitas (pendidikan), aspek kesejahteraan ekonomi (berdaya beli) serta aspek moralitas (iman dan taqwa) sehingga partisipasi rakyat dalam pembangunan akan meningkat seiring dengan terjadinya peningkatan kualitas hidup mereka.

Tantangan pembangunan suatu bangsa adalah sumber daya manusia yang berkualitas. Di Indonesia, pencapaian pembangunan sumber daya manusia yang

diukur dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) belum menunjukkan hasil yang mengembirakan. Meskipun Indeks Pembangunan Manusia Indonesia mengalami peningkatan, namun ranking pencapaiannya masih rendah dibandingkan dengan negara-negara lain. Pada tahun 2008, ranking pencapaian IPM Indonesia adalah 111 dari 175 negara (UNDP, 2009). Rendahnya ranking IPM ini terutama terjadi di daerah Kabupaten dan Kota yang angka kemiskinannya masih tinggi. Bila kecendrungan ini berlanjut dimasa mendatang akan berpengaruh terhadap upaya perbaikan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM), khususnya perbaikan kehidupan rakyat miskin (World Bank, 2009).

Perkembangan IPM Kabupaten Dharmasraya dari tahun 2012 – 2014 menunjukkan *trend* yang meningkat yang mengindikasikan semakin baiknya kualitas pembangunan manusia Kabupaten Dharmasraya. Pada Tahun 2014 IPM Dharmasraya sebesar 69,27 mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya 68,71 (BPS, 2015).

Studi yang dilakukan oleh Elfindri (2006) menunjukkan bahwa masih kurangnya reaksi yang nyata dari pemerintah propinsi di Indonesia dalam mengalokasikan dana untuk memperbaiki mutu manusia. Sekalipun angka pencapaian IPM dibanyak propinsi sudah mulai membaik setiap tahunnya, namun masih jauh yang diharapkan sebagaimana yang disepakati dalam MDG's 2015.

Di Kabupaten Dharmasraya, selama beberapa beberapa tahun terakhir Indeks Pembangunan Manusia nya selalu meningkat setiap tahunnya. Pada tahun 2004 diketahui nilai IPM Kabupaten Dharmasraya adalah 63,70 naik menjadi 70,52 pada

tahun 2013. Sedangkan jika melihat ke data laju pertumbuhan ekonomi pada tahun 2004 – 2013 mengalami keadaan yang cukup fluktuatif yaitu mencapai 6,64% pada tahun 2009 yang merupakan nilai tertinggi semenjak tahun 2004. Peningkatan tersebut tidak berlangsung lama dan cenderung relatif menurun pada tahun sesudahnya dan pada tahun 2015 dengan angka 5,90%.

Selain itu dari data jumlah penduduk miskin di Kabupaten Dharmasraya menunjukkan angka yang cukup berfluktuatif dan cenderung menurun. Pada tahun 2004 jumlah penduduk miskin di Kabupaten Dharmasraya 20.500 jiwa, meningkat tajam pada tahun sesudahnya atau tahun 2005 menjadi 25.400 jiwa dan seterusnya mengalami penurunan tiap tahun, sampai pada Desember 2014 data terakhir menunjukkan jumlah penduduk miskin di Kabupaten Dharmasraya sebesar 15.220 jiwa. Kalau kita kaitkan dengan nilai IPM yang selalu meningkat pada tahun tersebut yang secara tidak langsung bermakna meningkatnya kualitas pembangunan manusia tidak selalu diiringi dengan meningkatnya pertumbuhan ekonomi dan menurunnya kemiskinan di Kabupaten Dharmasraya

Jika dibandingkan dari data yang ada, kita akan menemukan fenomena yang menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara teori dan realitas yang terjadi di lapangan, hal tersebut tentu menjadi menarik untuk diteliti. Oleh karena itu diperlukan penelitian ilmiah dengan judul : **“Analisis Perkembangan Indeks Pembangunan Manusia Di Kabupaten Dharmasraya”**.

1.2. Perumusan Masalah

Melihat nilai IPM Kabupaten Dharmasraya pada tahun 2013 yang berada pada posisi 17 dari 19 Kabupaten/Kota yang ada di Propinsi Sumatera Barat maka diperlukan analisis pelaksanaan kebijakan program dan kegiatan yang berhubungan dengan upaya pengembangan IPM di Kabupaten Dharmasraya yang berguna untuk perbaikan pengembangan IPM pada masa yang akan datang, oleh karena itu masalah penelitian ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana perkembangan IPM beserta indikatornya di Kabupaten Dharmasraya dari tahun 2004 sampai dengan 2015?
2. Bagaimana pelaksanaan Kebijakan Program dan Kegiatan Pemerintah terkait peningkatan IPM selama periode 2005 sampai dengan 2015 di Kabupaten Dharmasraya?
3. Apakah kebijakan yang diperlukan untuk meningkatkan IPM di Kabupaten Dharmasraya?



1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Menganalisis perkembangan IPM beserta indikatornya di Kabupaten Dharmasraya dari tahun 2004 sampai dengan 2015
2. Menganalisis program dan kegiatan yang terkait dengan perkembangan IPM di Kabupaten Dharmasraya dari tahun 2005 sampai dengan 2015.

3. Merekomendasikan strategi yang diperlukan untuk meningkatkan IPM di Kabupaten Dharmasraya.

1.4. Manfaat Penelitian

Tercapainya tujuan dan sasaran penelitian diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat dalam bidang akademis maupun dalam bidang pemerintahan dalam pelaksanaan program-program peningkatan IPM. Lebih rincinya dapat kami sampaikan sebagai berikut :

1. Manfaat dari sisi metodologis penelitian ini adalah dapat menambah pengetahuan terhadap program-program peningkatan IPM yang dijalankan pemerintah.
2. Manfaat dari sisi teoritis yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah diharapkan dapat sebagai referensi bagi para peneliti berikutnya dalam membuat penelitian tentang implementasi kebijakan yang berkaitan dengan peningkatan IPM.
3. Sedangkan manfaat dari sisi kebijakan yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah dapat memberikan saran dan rekomendasi bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Dharmasraya dalam merumuskan program dan kegiatan dalam peningkatan IPM di Kabupaten Dharmasraya.

1.5. Ruang Lingkup

Ruang lingkup wilayah yang menjadi objek penelitian adalah kabupaten Dharmasraya Provinsi Sumatera Barat. Penentuan kabupaten ini sebagai lokasi

penelitian karena merupakan kabupaten baru sejak ada pemekaran pada Tahun 2003 dari Kabupaten Sijunjung.

Pada awal pemekaran, Kabupaten Dharmasraya terdiri dari 4 kecamatan, yaitu Kecamatan Pulau Punjung, Kecamatan Sungai Rumbai, Kecamatan Koto Baru, dan Kecamatan Sitiung dengan 21 nagari dan 109 jorong. Pada tahun 2009, berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Dharmasraya Nomor 3 Tahun 2008 tentang Penataan dan Pembentukan Kecamatan, jumlah kecamatan di Kabupaten Dharmasraya dimekarkan menjadi 11 Kecamatan. Tentu dengan adanya pemekaran ini program program peningkatan IPM belum berjalan sebagaimana mestinya.

1.6. Sistematika Pembahasan

Untuk memudahkan pembahasan, maka penulisan tesis ini dibagi atas beberapa bab dengan sistematika sebagai berikut :

- BAB 1 : Pendahuluan. Dalam bab ini berisi latar belakang; perumusan masalah; tujuan penelitian; manfaat penelitian; ruang lingkup; dan sistematika pembahasan.
- BAB 2 : Tinjauan literatur. Dalam bab ini dikemukakan Indeks Pembangunan Manusia; teori struktur ekonomi dan pertumbuhan ekonomi; evaluasi program; hasil studi sebelumnya; dan kerangka analisa.
- BAB 3 : Metodologi. Dalam bab ini dikemukakan daerah penelitian; data dan sumber data; dan metoda analisis data.

BAB 4 : Deskripsi daerah penelitian. Dalam bab ini mendeskriptifkan kondisi fisik; kondisi sosial budaya; dan kondisi perekonomian.

BAB 5 : Hasil dan pembahasan. Dalam bab ini dibahas analisis perkembangan IPM beserta indikatornya di Kabupaten Dharmasraya dari Tahun 2004 sampai dengan 2015; analisis pelaksanaan kebijakan program dan kegiatan pemerintah terkait peningkatan IPM selama periode 2005 sampai dengan 2015 di Kabupaten Dharmasraya; dan implikasi kebijakan peningkatan IPM.

BAB 6 : Penutup. Dalam bab ini berisi kesimpulan dan saran.

