

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Indeks Pembangunan Manusia

Dalam UNDP (*United Nations Development Programme*), pembangunan manusia adalah suatu proses untuk memperbesar pilihan-pilihan bagi manusia (“*a process of enlarging people’s choices*”). Konsep atau definisi pembangunan manusia tersebut pada dasarnya mencakup dimensi pembangunan yang sangat luas. Dalam konsep pembangunan manusia, pembangunan seharusnya dianalisis serta dipahami dari sudut manusianya, bukan hanya dari pertumbuhan ekonominya. Sebagaimana dikutip dari UNDP (*Human Development Report, 1995:103*), sejumlah premis penting dalam pembangunan manusia adalah:

- Pembangunan harus mengutamakan penduduk sebagai pusat perhatian.
- Pembangunan dimaksudkan untuk memperbesar pilihan-pilihan bagi penduduk, tidak hanya untuk meningkatkan pendapatan mereka. Oleh karena itu konsep pembangunan manusia harus terpusat pada penduduk secara keseluruhan, dan bukan hanya pada aspek ekonomi saja.
- Pembangunan manusia memperhatikan bukan hanya pada upaya meningkatkan kemampuan (kapabilitas) manusia tetapi juga dalam upaya-upaya memanfaatkan kemampuan manusia tersebut secara optimal.

- Pembangunan manusia didukung oleh empat pilar pokok, yaitu: produktifitas, pemerataan, kesinambungan, dan pemberdayaan.
- Pembangunan manusia menjadi dasar dalam penentuan tujuan pembangunan dan dalam menganalisis pilihan-pilihan untuk mencapainya.

Berdasarkan konsep tersebut, penduduk di tempatkan sebagai tujuan akhir sedangkan upaya pembangunan dipandang sebagai sarana untuk mencapai tujuan itu. Untuk menjamin tercapainya tujuan pembangunan manusia, ada empat hal pokok yang perlu diperhatikan yaitu:

1. Produktifitas

Penduduk harus meningkatkan produktifitas dan partisipasi penuh dalam proses penciptaan pendapatan dan nafkah. Sehingga pembangunan ekonomi merupakan bagian dari model pembangunan manusia.

2. Pemerataan

Penduduk memiliki kesempatan yang sama untuk mendapatkan akses terhadap sumber daya ekonomi dan sosial. Semua hambatan yang memperkecil kesempatan untuk memperoleh akses tersebut harus dihapus, sehingga mereka dapat mengambil manfaat dari kesempatan yang ada dan berpartisipasi dalam kegiatan produktif yang dapat meningkatkan kualitas hidup.

3. Kesinambungan

Akses terhadap sumber daya ekonomi dan sosial harus dipastikan tidak hanya untuk generasi-generasi yang akan datang. Semua sumber daya fisik, manusia, dan lingkungan selalu diperbaharui.

4. Pemberdayaan

Penduduk harus berpartisipasi penuh dalam keputusan dan proses yang akan menentukan (bentuk/arrah) kehidupan mereka serta untuk berpartisipasi dan mengambil keputusan dalam proses pembangunan.

Menurut *United Nations Development Programme* (UNDP), dalam Indeks Pembangunan Manusia (IPM) terdapat tiga indikator komposit yang digunakan untuk mengukur pencapaian rata-rata suatu negara dalam pembangunan manusia, yaitu: lama hidup, yang diukur dengan angka harapan hidup ketika lahir; pendidikan yang diukur berdasarkan rata-rata lama bersekolah dan angka melek huruf penduduk usia 15 tahun ke atas; standar hidup yang diukur dengan pengeluaran perkapita yang telah disesuaikan menjadi paritas daya beli. Nilai indeks ini berkisar antara 0-100. Pengertian IPM yang dikeluarkan oleh UNDP yang menyatakan bahwa Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Indeks* (HDI) merupakan salah satu pendekatan untuk mengukur tingkat keberhasilan pembangunan manusia. IPM ini mulai digunakan oleh UNDP sejak tahun 1990 untuk mengukur upaya pencapaian pembangunan manusia suatu negara. Walaupun tidak dapat mengukur semua dimensi dari pembangunan, namun mampu mengukur dimensi pokok pembangunan manusia yang dinilai mencerminkan status kemampuan dasar (*basic capabilities*) penduduk. IPM dihitung berdasarkan data yang dapat menggambarkan keempat komponen yaitu angka harapan hidup yang mewakili bidang kesehatan, angka melek huruf dan rata-rata lamanya bersekolah mengukur capaian pembangunan di bidang pendidikan, dan kemampuan daya beli / paritas daya beli (PPP) masyarakat terhadap sejumlah kebutuhan pokok yang dilihat dari rata-rata besarnya

pengeluaran perkapita sebagai pendekatan pendapatan yang mewakili capaian pembangunan untuk hidup layak.

Konsep pembangunan manusia seutuhnya merupakan konsep yang menghendaki peningkatan kualitas hidup penduduk baik secara fisik, mental maupun secara spritual. Bahkan secara eksplisit disebutkan bahwa pembangunan yang dilakukan menitikberatkan pada pembangunan sumber daya manusia yang seiring dengan pertumbuhan ekonomi. Pembangunan sumber daya manusia secara fisik dan mental mengandung makna peningkatan kapasitas dasar penduduk yang kemudian akan memperbesar kesempatan untuk dapat berpartisipasi dalam proses pembangunan yang berkelanjutan.

Indeks Pembangunan Manusia, karena dimaksudkan untuk mengukur dampak dari upaya peningkatan kemampuan dasar tersebut, dengan demikian menggunakan indikator dampak sebagai komponen dasar penghitungannya yaitu, angka harapan hidup waktu lahir, pencapaian pendidikan yang diukur dengan angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah, serta pengeluaran konsumsi. Nilai IPM suatu negara atau wilayah menunjukkan seberapa jauh negara atau wilayah itu telah mencapai sasaran yang ditentukan yaitu angka harapan hidup 85 tahun, pendidikan dasar bagi semua lapisan masyarakat (tanpa kecuali), dan tingkat pengeluaran dan konsumsi yang telah mencapai standar hidup layak.

Pembentukan modal manusia adalah suatu proses memperoleh dan meningkatkan jumlah orang yang mempunyai keahlian, pendidikan, dan pengalaman yang menentukan bagi pembangunan ekonomi suatu negara. Pembentukan modal

manusia karenanya dikaitkan dengan investasi pada manusia dan pengembangannya sebagai sumber yang kreatif dan produktif.

1. Komponen Pembangunan Manusia

Lembaga *United Nations Development Programme* (UNDP) telah mempublikasikan laporan pembangunan sumber daya manusia dalam ukuran kuantitatif yang disebut *Human Development Indeks* (HDI). Meskipun HDI merupakan alat ukur pembangunan SDM yang dirumuskan secara konstan, diakui tidak akan pernah menangkap gambaran pembangunan SDM secara sempurna.

Adapun indikator yang dipilih untuk mengukur dimensi HDI adalah sebagai berikut: (UNDP, *Human Development Report* 1993: 105-106)

- *Longevity*, diukur dengan variabel harapan hidup saat lahir atau *life expectancy of birth* dan angka kematian bayi per seribu penduduk atau *infant mortality rate*.
- *Educational Achievement*, diukur dengan dua indikator, yakni melek huruf penduduk usia 15 tahun ke atas (*adult literacy rate*) dan tahun rata-rata bersekolah bagi penduduk 25 ke atas (*the mean years of schooling*).
- *Access to resource*, dapat diukur secara makro melalui PDB riil perkapita dengan terminologi *purchasing power parity* dalam dolar AS dan dapat dilengkapi dengan tingkatan angkatan kerja.

Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa komponen-komponen yang mempengaruhi IPM antara lain:

a. Indeks Harapan hidup

Indeks Harapan Hidup menunjukkan jumlah tahun hidup yang diharapkan dapat dinikmati penduduk suatu wilayah. Dengan memasukkan informasi mengenai angka kelahiran dan kematian per tahun, variabel tersebut diharapkan akan mencerminkan rata-rata lama hidup sekaligus hidup sehat masyarakat.

Sehubungan dengan sulitnya mendapatkan informasi orang yang meninggal pada kurun waktu tertentu, maka untuk menghitung angka harapan hidup digunakan metode tidak langsung. Data dasar yang dibutuhkan dalam metode ini adalah rata-rata anak lahir hidup dan rata-rata anak masih hidup dari wanita pernah kawin. Secara singkat, proses penghitungan angka harapan hidup ini disediakan oleh program Mortpak. Untuk mendapatkan Indeks Harapan Hidup dengan cara menstandartkan angka harapan hidup terhadap nilai maksimum dan minimumnya.

b. Indeks Hidup Layak

Untuk mengukur dimensi standar hidup layak (daya beli), UNDP menggunakan indikator yang dikenal dengan real per kapita GDP *adjusted*. Untuk perhitungan IPM sub nasional (provinsi atau kabupaten/kota) tidak memakai PDRB per kapita karena PDRB per kapita hanya mengukur produksi suatu wilayah dan tidak mencerminkan daya beli riil masyarakat yang merupakan konsentrasi IPM. Untuk mengukur daya beli penduduk antar provinsi di Indonesia, BPS menggunakan data rata-rata konsumsi 27 komoditi terpilih dari Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) yang dianggap paling dominan dikonsumsi oleh masyarakat Indonesia dan telah distandarkan agar bisa dibandingkan antar daerah dan antar waktu yang disesuaikan dengan indeks PPP (*Purchasing Power Parity*).

c. Indeks Pendidikan

Penghitungan Indeks Pendidikan (IP) mencakup dua indikator yaitu angka melek huruf (LIT) dan rata-rata lama sekolah (MYS). Populasi yang digunakan adalah penduduk berumur 15 tahun ke atas karena pada kenyataannya penduduk usia tersebut sudah ada yang berhenti sekolah. Batasan ini diperlukan agar angkanya lebih mencerminkan kondisi sebenarnya mengingat penduduk yang berusia kurang dari 15 tahun masih dalam proses sekolah atau akan sekolah sehingga belum pantas untuk rata-rata lama sekolahnya. Kedua indikator pendidikan ini dimunculkan dengan harapan dapat mencerminkan tingkat pengetahuan (cerminan angka LIT), dimana LIT merupakan proporsi penduduk yang memiliki kemampuan baca tulis dalam suatu kelompok penduduk secara keseluruhan. Sedangkan cerminan angka MYS merupakan gambaran terhadap keterampilan yang dimiliki penduduk.

Menurut Todaro (2006:187) pembangunan manusia ada tiga komponen universal sebagai tujuan utama meliputi:

- a) Kecukupan, yaitu merupakan kebutuhan dasar manusia secara fisik. Kebutuhan dasar adalah kebutuhan yang apabila tidak dipenuhi akan menghentikan kehidupan seseorang, meliputi pangan, sandang, papan, kesehatan dan keamanan. Jika satu saja tidak terpenuhi akan menyebabkan keterbelakangan absolut.
- b) Jati Diri, yaitu merupakan komponen dari kehidupan yang serba lebih baik adalah adanya dorongan dari diri sendiri untuk maju, untuk menghargai diri

sendiri, untuk merasa diri pantas dan layak mengejar sesuatu, dan seterusnya.

Semuanya itu terangkum dalam *self esteem* (jati diri).

- c) Kebebasan dari Sikap Menghamba, yaitu merupakan kemampuan untuk memiliki nilai universal yang tercantum dalam pembangunan manusia adalah kemerdekaan manusia. Kemerdekaan dan kebebasan di sini diartikan sebagai kemampuan berdiri tegak sehingga tidak diperbudak oleh pengejaran dari aspek-aspek materil dalam kehidupan. Dengan adanya kebebasan kita tidak hanya semata-mata dipilih tapi kitalah yang memilih.

2. Pengukuran Indeks Pembangunan Manusia

Dalam indeks pembangunan manusia terdapat tiga komposisi indikator yang digunakan untuk mengukur besar indeks pembangunan manusia suatu negara, yaitu :

- a) Tingkat kesehatan diukur harapan hidup saat lahir (tingkat kematian bayi).
- b) Tingkat pendidikan diukur dengan angka melek huruf (dengan bobot dua per tiga) dan rata-rata lama sekolah (dengan bobot sepertiga).
- c) Standar kehidupan diukur dengan tingkat pengeluaran perkapita per tahun.

Rumus umum yang digunakan untuk menghitung Indeks Pembangunan Manusia adalah sebagai berikut:

$$IPM = 1/3 (\text{Indeks } X_1 + \text{Indeks } X_2 + \text{Indeks } X_3)$$

Dimana:

X_1 = Indeks harapan hidup X_3 = Indeks standar hidup layak

X_2 = Indeks pendidikan

3. Manfaat Indeks Pembangunan Manusia

IPM dapat dimanfaatkan untuk beberapa hal sebagai berikut:

- Untuk mengalihkan fokus perhatian para pengambil keputusan, media, dan organisasi non pemerintah dari penggunaan statistik ekonomi biasa, agar lebih menekankan pada pencapaian manusia. IPM diciptakan untuk menegaskan bahwa manusia dan segenap kemampuannya seharusnya menjadi kriteria utama untuk menilai pembangunan sebuah negara, bukannya pertumbuhan ekonomi.
- Untuk mempertanyakan pilihan-pilihan kebijakan suatu negara. Bagaimana dua negara yang tingkat pendapatan perkapitanya sama dapat memiliki IPM yang berbeda.
- Untuk memperlihatkan perbedaan di antara negara-negara, di antara provinsi-provinsi (atau negara bagian), di antara gender, kesukuan, dan kelompok sosial ekonomi lainnya. Dengan memperlihatkan disparitas atau kesenjangan di antara kelompok-kelompok tersebut, maka akan lahir berbagai debat dan diskusi di berbagai negara untuk mencari sumber masalah dan solusinya.

B. Teori Pengangguran

Dalam standar pengertian yang sudah ditentukan secara internasional, yang dimaksudkan dengan pengangguran adalah seseorang yang sudah digolongkan dalam angkatan kerja yang secara aktif sedang mencari pekerjaan pada suatu tingkat upah tertentu, tetapi tidak dapat memperoleh pekerjaan yang diinginkannya. Orang yang menganggur tersebut dapat didefinisikan orang yang tidak bekerja dan secara aktif mencari pekerjaan selama 4 minggu sebelumnya,

sedang menunggu panggilan kembali untuk suatu pekerjaan setelah diberhentikan atau sedang menunggu untuk melapor atas pekerjaan yang baru dalam waktu 4 minggu.

Pengangguran Terbuka (*open unemployment*) adalah bagian dari angkatan kerja yang sekarang ini tidak bekerja dan sedang aktif mencari pekerjaan. Sedangkan menganggur dibagi menjadi dalam dua kelompok yaitu: (1) setengah menganggur kentara (*visible unemployment*) yakni mereka yang bekerja kurang dari 35 jam seminggu dan (2) setengah menganggur tidak kentara (*invisible unemployment*) yaitu mereka yang produktivitas kerja dan pendapatannya rendah.

Pengangguran dapat diklasifikasikan menurut berbagai cara misalnya menurut wilayah geografis, jenis pekerjaan dan alasan mengapa orang tersebut menganggur. Berikut jenis pengangguran menurut sifat dan penyebabnya :

- 1) Pengangguran Friksional adalah perubahan dalam komposisi seluruh permintaan dan oleh karena masuknya kedalam pasar tenaga kerja para pencari kerja pertama kalinya yang informasinya tidak sempurna dan membutuhkan biaya modal.
- 2) Pengangguran Struktural terjadi karena adanya perubahan dalam komposisi perekonomian. Yang dimaksud dengan pengangguran struktural adalah pengangguran yang disebabkan karena ketidakcocokan antara struktur para pencari kerja sehubungan dengan keterampilan, bidang keahlian, maupun daerah lokasi dengan struktur permintaan tenaga kerja yang belum terisi.

- 3) Pengangguran Siklis terjadi karena kurangnya permintaan. Pengangguran ini terjadi apabila pada tingkat upah dan harga yang berlaku, tingkat permintaan tenaga kerja secara keseluruhan lebih rendah dibandingkan dengan jumlah pekerja yang menawarkan tenaganya.
- 4) Pengangguran Musiman adalah pengangguran yang terjadi pada waktu-waktu tertentu dalam satu tahun. Pengangguran musiman bersifat sementara saja dan berlaku dalam waktu-waktu tertentu.
- 5) Pengangguran Sukarela yaitu pengangguran yang terjadi kalau ada pekerjaan yang tersedia, tetapi orang yang menganggur tidak bersedia menerimanya pada tingkat upah yang berlaku untuk pekerjaan tersebut.

Adapun faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pengangguran diantaranya;

(1) jumlah pencari kerja lebih besar dari jumlah peluang kerja yang tersedia (kesenjangan antara penawaran dan permintaan); (2) kesenjangan antara kompetensi pencari kerja dengan kompetensi yang dibutuhkan oleh pasar kerja; (3) masih adanya anak putus sekolah dan lulus yang tidak terserap di dunia kerja dan berusaha mandiri karena tidak memiliki keterampilan yang memadai; (4) terjadinya pemutusan hubungan kerja (PHK) karena krisis global. Dari keempat faktor-faktor tersebut, faktor pertama, kedua, dan ketiga merupakan faktor dominan yang menyebabkan terjadinya pengangguran. Dari gambaran diatas, maka perlu dikembangkan program-program kursus dan pelatihan dalam rangka mempercepat penurunan angka pengangguran.

Masa menganggur adalah periode dimana seseorang terus menerus menganggur atau lamanya menganggur rata-rata seorang pekerja. Menurut, lama menganggur

tersebut tergantung pada: (a). Organisasi pasar tenaga kerja, berkenaan dengan ada atau tidak adanya lembaga atau penyalur tenaga kerja dan sebagainya; (b). Keadaan demografis dari angkatan kerja, sebagaimana telah dibahas diatas; (c). Kemampuan dari para penganggur untuk tetap mencari kerja yang lebih baik; (d). Tersedianya dan bentuk perusahaan.

C. Teori Pertumbuhan Ekonomi

Pertumbuhan ekonomi merupakan proses terjadinya kenaikan produk nasional bruto atau pendapatan nasional riil. Dengan kata lain, perekonomian mengalami perkembangan jika terjadi pertumbuhan output riil. Sedangkan menurut Suryana (2000:5) pertumbuhan ekonomi diartikan sebagai kenaikan GDP (*Gross Domestic Product*) tanpa memandang kenaikan tersebut lebih besar atau lebih kecil dari pertumbuhan penduduk yang terjadi, serta tanpa memandang apakah terjadi perubahan dalam struktur perekonomiannya atau tidak. Pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan output perkapita dalam jangka panjang. Sedangkan menurut (Simon Kuznetz dalam Todaro, 2004:35) pertumbuhan ekonomi adalah kenaikan kapasitas dalam jangka panjang dari negara yang bersangkutan untuk menyediakan berbagai barang ekonomi kepada penduduknya.

Berikut ini beberapa teori pertumbuhan ekonomi yaitu :

1. Teori Pertumbuhan Klasik

Menurut Adam Smith sebagai ahli ekonomi klasik, menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan proses perpaduan antara pertumbuhan penduduk dan kemajuan teknologi. Kemudian menurut David Ricardo, bahwa

pertumbuhan ekonomi merupakan proses tarik-menarik antar dua kekuatan yaitu “*the law of deminishing return*” dan kemajuan teknologi. Sedangkan menurut Mill, bahwa pembangunan ekonomi tergantung pada dua jenis perbaikan, yaitu perbaikan dalam tingkat pengetahuan masyarakat dan perbaikan yang berupa usaha-usaha untuk menghapus pengahambat pembangunan seperti adat istiadat, kepercayaan, dan berfikir tradisional.

Dari beberapa pendapat ahli ekonomi klasik dapat ditarik kesimpulan bahwa (Suryana, 2000:57):

- a) Tingkat perkembangan suatu masyarakat tergantung pada empat faktor, yaitu jumlah penduduk, jumlah stok modal, luas tanah, dan tingkat teknologi yang dicapai.
- b) Kenaikan upah yang akan menyebabkan kenaikan penduduk.
- c) Tingkat keuntungan merupakan faktor yang menentukan pembentukan modal. Bila tidak terdapat keuntungan, maka akan mencapai “*stationary state*”, yaitu suatu keadaan dimana perkembangan ekonomi tidak terjadi sama sekali.
- d) *The law of deminishing return* berlaku untuk segala kegiatan ekonomi sehingga mengakibatkan penambahan produk yang akan menurunkan tingkat upah, menurunkan tingkat keuntungan, tetapi menaikkan tingkat sewa tanah.

2. Teori Pertumbuhan Neo-Klasik

Pada pertengahan tahun 1950-an berkembang teori pertumbuhan neo-klasik yang merupakan suatu analisis pertumbuhan ekonomi yang didasarkan pada pandangan-pandangan ahli ekonomi klasik. Perintisnya adalah Solow, kemudian

diikuti dan dikembangkan oleh Edmund Philips, Harry Johson, dan J.E Meade.

Pendapat-pendapat para ahli tersebut, yaitu (Suryana, 2000:58):

- a. Adanya akumulasi kapital yang merupakan faktor penting dalam pembangunan ekonomi.
- b. Perkembangan merupakan proses yang gradual.
- c. Perkembangan merupakan proses yang harmonis dan kumulatif.
- d. Adanya pikiran yang optimis terhadap perkembangan.
- e. Aspek internasioanl yang merupakan faktor bagi perkembangan.

Selanjutnya dalam Sadono (2004:437), menurut Solow yang menjadi faktor terpenting dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi bukan hanya penambahan modal dan tenaga kerja. Namun faktor yang terpenting adalah kemajuan teknologi dan penambahan kemahiran dan kepakaran tenaga kerja.

3. Teori Pertumbuhan Ekonomi Modern

a. Teori Pertumbuhan Rostow

Rostow mengartikan pembangunan ekonomi sebagai suatu proses yang menyebabkan perubahan dalam masyarakat, yaitu perubahan politik, struktur sosial, nilai sosial, dan struktur kegiatan ekonominya. Dan dalam bukunya “*The Stages of economic*” (1960), Rostow mengemukakan tahap-tahap dalam proses pembangunan ekonomi yang dialami oleh setiap negara pada umumnya ke dalam lima tahap, yaitu (Lincoln, 2004:48):

- *The traditional society* (masyarakat tradisional).
- Persyaratan tinggal landas.
- Tinggal landas.

- Menuju kematangan.
- Tingkat konsumsi masyarakat yang tinggi.

b. Teori Pertumbuhan Endogen

Teori pertumbuhan endogen yang dipelopori oleh Paul M Romer (1986) dan Robert Lucas (1988) merupakan awal kebangkitan dari pemahaman baru mengenai faktor faktor yang menentukan pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang. Teori ini memberikan kerangka teoritis untuk menganalisis pertumbuhan yang bersifat endogen. Pertumbuhan ekonomi merupakan hasil dari dalam sistem ekonomi. Teori ini menganggap bahwa pertumbuhan ekonomi lebih ditentukan oleh sistem produksi, bukan berasal dari luar sistem. Kemajuan bidang teknologi merupakan hal yang endogen, pertumbuhan merupakan bagian dari keputusan dalam pendapatan apabila modal yang tumbuh bukan hanya modal fisik saja tapi menyangkut modal manusia.

Akumulasi modal merupakan sumber utama pertumbuhan ekonomi. Definisi modal/kapital diperluas dengan memasukan model ilmu pengetahuan dan modal sumber daya manusia. Perubahan teknologi bukan sesuatu yang berasal dari luar model atau endogen tapi teknologi merupakan dari proses pertumbuhan ekonomi. Dalam teori pertumbuhan endogen, peran investasi dalam modal fisik dan modal manusia turut menentukan pertumbuhan ekonomi jangka panjang. Tabungan dan investasi dapat mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan (Mankiw, 2008).

D. Teori Pengeluaran Pemerintah

Menurut Suparmoko (2000:143) pengeluaran pemerintah dapat bersifat *exhaustive* yaitu merupakan pembelian barang dan jasa dalam perekonomian yang dapat langsung dikonsumsi maupun dapat pula untuk menghasilkan barang lainnya. Disamping itu, pengeluaran pemerintah dapat pula bersifat transfer saja, yaitu berupa pemindahan uang kepada individu-individu untuk kepentingan sosial, kepada perusahaan-perusahaan sebagai subsidi atau mungkin pula kepada Negara-negara sebagai hadiah. Oleh karena itu, dalam mengatur pengeluarannya, pemerintah harus mempertimbangkan berbagai pertimbangan, sehingga keputusan yang diambil mengenai pengeluarannya dapat dilaksanakan tepat sasaran, baik untuk yang akan menikmati ataupun pihak lain yang terkena kebijakan tersebut. Pengeluaran pemerintah merupakan cerminan kebijakan yang pemerintah lakukan, yaitu jika pemerintah menetapkan suatu kebijakan untuk membeli barang dan jasa, maka pengeluaran pemerintah mencerminkan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah dalam melaksanakan kebijakan tersebut.

Kemudian Keynes menyatakan teorinya berhubungan dengan semua tingkat kesempatan kerja yang mungkin terjadi (*Full Employment* maupun *Under Employment*). Dan masalah ekonomi seperti pengangguran disebabkan karena rendahnya *Effective Demand* atau Permintaan Agregat. Jadi, teori Keynes menitikberatkan kepada *demand side* sebagai unsur aktif yang menggerakkan perekonomian. J.M. Keynes (dalam Sukirno, 2004:52) menyatakan bahwa :
“Pengeluaran Agregat yaitu pembelanjaan masyarakat atas barang dan jasa adalah faktor utama yang menentukan tingkat kegiatan ekonomi yang dicapai

suatu negara/wilayah. Seterusnya, Keynes berpendapat bahwa dalam sistem pasar bebas penggunaan tenaga kerja penuh tidak selalu tercipta dan memerlukan usaha serta kebijakan pemerintah untuk menciptakan tingkat penggunaan tenaga kerja penuh dan pertumbuhan ekonomi yang teguh.”

Peranan pengeluaran pemerintah dalam pembangunan ekonomi terletak didalam penyediaan lapangan kerja, peningkatan pendapatan dan standar kehidupan, penurunan kesenjangan pendapatan dan kemakmuran, dalam mendorong insentif dan usaha swasta, dan dalam menciptakan keseimbangan regional dalam perekonomian. Dalam kancah perekonomian modern, peran pengeluaran pemerintah dapat ditelaah menjadi 4 peranan yaitu:

1. Peran Alokatif yaitu peranan pengeluaran dalam mengalokasikan sumber daya ekonomi yang ada agar pemanfaatannya bias optimal dan mendukung efisiensi produksi
2. Peran Distributif yaitu peran pemerintah dalam mendistribusikan sumber daya, kesempatan kerja dan hasil-hasil ekonomi secara adil dan merata
3. Peran Stabilisatif yaitu peran pemerintah dalam memelihara stabilitas perekonomian dan memulihkannya jika berada dalam keadaan disequilibrium
4. Peran Dinamisatif yaitu peran pemerintah dalam menggerakkan proses pembangunan ekonomi agar lebih cepat tumbuh, berkembang dan maju.

Menurut Suparmoko (2000:176) bahwa pengeluaran pemerintah dapat dibedakan menjadi sebagai berikut :

1. Pengeluaran itu merupakan investasi yang menambah kekuatan dan ketahanan ekonomi dimasa yang akan datang.

2. Pengeluaran itu langsung memberikan kesejahteraan dan kegembiraan bagi masyarakat.
3. Merupakan penghematan pengeluaran yang akan datang.
4. Menyediakan kesempatan kerja lebih banyak dan penyebaran tenaga beli yang lebih luas.

Sedangkan macam-macam pengeluaran pemerintah, yaitu :

1. Pengeluaran yang *self liquidating* sebagian atau sepenuhnya, artinya pengeluaran pemerintah mendapatkan pembayaran kembali dari masyarakat yang menerima jasa-jasa dan barang-barang yang bersangkutan. Misalnya pengeluaran untuk jasa-jasa perusahaan pemerintah atau untuk proyek-proyek produktif.
2. Pengeluaran yang reproduktif, artinya mewujudkan keuntungan-keuntungan ekonomi bagi masyarakat yang dengan naiknya tingkat penghasilan dan sasaran pajak yang lain akhirnya akan menaikkan penerimaan pemerintah. Misalnya pengeluaran untuk bidang pertanian, pendidikan, dan pengeluaran untuk menciptakan lapangan kerja, serta memicu peningkatan kegiatan perekonomian masyarakat.
3. Pengeluaran yang tidak termasuk *self liquidating* dan reproduktif, yaitu pengeluaran yang langsung menambahkan kegembiraan dan kesejahteraan masyarakat. Misalnya untuk bidang rekreasi, pendirian monument dan sebagainya.
4. Pengeluaran yang merupakan penghematan dimasa akan datang, misalnya pengeluaran untuk anak-anak yatim piatu, pengeluaran untuk kesehatan dan pendidikan masyarakat.

Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), pengeluaran pemerintah Indonesia secara garis besar dapat dikelompokkan ke dalam dua golongan yaitu pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Pengeluaran rutin pada dasarnya berunsurkan pos-pos pengeluaran untuk membiayai pelaksanaan roda pemerintahan sehari-hari meliputi belanja pegawai, belanja barang, berbagai macam subsidi (subsidi daerah dan subsidi harga barang), angsuran dan utang pemerintah, serta jumlah pengeluaran lain. Sedangkan pengeluaran pembangunan maksudnya adalah pengeluaran yang bersifat menambah modal masyarakat dalam bentuk prasarana fisik, yang dibedakan atas pembangunan yang dibiayai dengan dana rupiah dan bantuan proyek.

E. Hubungan Antar Variabel

1) Hubungan antara Pengangguran Terbuka dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

Todaro (2000) juga mengatakan bahwa pembangunan manusia merupakan tujuan pembangunan itu sendiri. Yang mana pembangunan manusia memainkan peranan kunci dalam membentuk kemampuan sebuah negara dalam menyerap teknologi modern untuk mengembangkan kapasitasnya agar tercipta kesempatan kerja untuk mengurangi jumlah pengangguran untuk melakukan pembangunan manusia yang berkelanjutan. Dengan teratasinya jumlah pengangguran dan mendapatkan pendapatan yang tinggi maka akan berpengaruh terhadap peningkatan pembangunan manusia melalui peningkatan bagian pengeluaran rumah tangga yang dibelanjakan untuk makanan yang lebih bergizi dan pendidikan yang lebih

tinggi. Sehingga pengurangan pengangguran dapat kita lihat dari jumlah indeks pembangunan manusia yang mengalami peningkatan.

Menurut Sadono Sukirno (2004:139), efek buruk dari pengangguran adalah mengurangi pendapatan masyarakat yang pada akhirnya mengurangi tingkat kemakmuran dan kesejahteraan yang telah dicapai seseorang. Semakin turunnya kesejahteraan masyarakat karena pengangguran tentunya akan meningkatkan peluang terjebak dalam kepada rendahnya indeks pembangunan manusia karena tidak dapat memiliki pendapatan untuk memenuhi kebutuhan untuk kebutuhannya. Apabila pengangguran disuatu negara sangat buruk, kekacauan politik dan sosial selalu berlaku dan menimbulkan efek yang buruk bagi kesejahteraan masyarakat dan prospek meningkatkan indeks pembangunan manusia dalam jangka menengah sampai jangka panjang.

Teori pertumbuhan baru menekankan pentingnya peranan pemerintah terutama dalam meningkatkan pembangunan modal manusia (*human capital*) dan mendorong penelitian dan pengembangan untuk meningkatkan produktivitas manusia. Kenyataannya dapat dilihat dengan melakukan investasi pendidikan akan mampu meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang diperlihatkan dengan meningkatnya pengetahuan dan keterampilan seseorang. Semakin tinggi tingkat pendidikan seseorang, maka pengetahuan dan keahlian juga akan meningkat sehingga akan mendorong peningkatan produktivitas kerjanya.

Perusahaan akan memperoleh hasil yang lebih banyak dengan memperkerjakan tenaga kerja dengan produktivitas yang tinggi, sehingga perusahaan juga akan bersedia memberikan gaji yang lebih tinggi bagi yang bersangkutan. Di sektor

informal seperti pertanian, peningkatan keterampilan dan keahlian tenaga kerja akan mampu meningkatkan hasil pertanian, karena tenaga kerja yang terampil mampu bekerja lebih efisien. Pada akhirnya seseorang yang memiliki produktivitas yang tinggi akan memperoleh kesejahteraan yang lebih baik, yang diperlihatkan melalui peningkatan pendapatan maupun konsumsinya. Dengan penyerapan tenaga kerja yang semakin banyak menyebabkan berkurangnya tingkat pengangguran yang selama ini terjadi.

2) Hubungan antara Pertumbuhan Ekonomi dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

Dalam hal ini menjelaskan bahwa pembangunan sosial merupakan pendekatan pembangunan secara eksplisit berusaha mengintegrasikan proses pembangunan ekonomi dan sosial. Pembangunan sosial tidak dapat berjalan dengan baik tanpa adanya pembangunan ekonomi, sedangkan pembangunan ekonomi tidaklah bermakna kecuali diikuti dengan peningkatan kesejahteraan sosial dari populasi sebagai suatu kesatuan. Pembangunan ekonomi atau lebih tepatnya pertumbuhan ekonomi merupakan syarat bagi tercapainya pembangunan manusia karena dengan pembangunan ekonomi terjamin peningkatan produktivitas dan peningkatan pendapatan melalui penciptaan kesempatan kerja. Tingkat pembangunan manusia yang relatif tinggi akan mempengaruhi kinerja pertumbuhan ekonomi melalui kapabilitas penduduk dan konsekuensinya adalah peningkatan produktivitas dan kreativitas masyarakat. Dengan meningkatnya produktivitas dan kreativitas tersebut, penduduk dapat menyerap dan mengelola sumberdaya yang penting bagi pertumbuhan ekonomi.

3) Hubungan antara Pengeluaran Pemerintah dengan Indeks

Pembangunan Manusia (IPM)

Model ini dikembangkan oleh Rostow dan Musgrave yang menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan tahap-tahap pembangunan ekonomi yaitu tahap awal, tahap menengah dan tahap lanjut. Pada tahap awal perkembangan ekonomi, presentase investasi pemerintah terhadap total investasi besar sebab pada tahap ini pemerintah harus menyediakan prasarana seperti pendidikan, kesehatan, prasarana transportasi dan sebagainya.

Pada tahap menengah pembangunan ekonomi, investasi pemerintah tetap diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi agar dapat tinggal landas, namun pada tahap ini peranan investasi swasta sudah semakin besar. Peranan pemerintah tetap besar pada tahap menengah, oleh karena peranan swasta semakin besar akan menimbulkan banyak kegagalan pasar dan juga menyebabkan pemerintah harus menyediakan barang dan jasa publik dalam jumlah yang lebih banyak.

Teori Rostow dan Musgrave adalah pandangan yang timbul dari pengamatan atas pengalaman pembangunan ekonomi yang dialami banyak negara tetapi tidak didasari oleh suatu teori tertentu. Selain tidak jelas apakah tahap pertumbuhan ekonomi terjadi dalam tahap demi tahap atau beberapa tahap dapat terjadi secara simultan. Pendidikan dan kesehatan yang baik akan meningkatkan kapasitas dan kemerdekaan hidup yang dinamakan manfaat intrinsik. Pendidikan dan kesehatan berperan membuka peluang yang lebih besar untuk memperoleh pendapatan yang lebih tinggi yang dinamakan manfaat instrumental (Lanjouw, dkk 2001:112).

Pendidikan dan kesehatan penduduk sangat menentukan kemampuan untuk menyerap dan mengelola sumber-sumber pertumbuhan ekonomi baik dalam kaitannya dengan teknologi sampai kelembagaan yang penting bagi pertumbuhan ekonomi. Dengan pendidikan yang baik, pemanfaatan teknologi ataupun inovasi teknologi menjadi mungkin untuk terjadi. Seperti diungkapkan oleh Meier dan Rauch dikatakan pendidikan, atau lebih luas lagi adalah modal manusia, dapat memberikan kontribusi bagi pembangunan. Hal ini karena pendidikan pada dasarnya adalah bentuk dari tabungan, menyebabkan akumulasi modal manusia dan pertumbuhan output agregat jika modal manusia merupakan input dalam fungsi produksi agregat.

Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 ada disebutkan bahwa pemerintah, baik pusat maupun daerah, harus mengalokasikan 20 persen anggaran untuk bidang pendidikan di luar gaji dan biaya kedinasan. Jadi, anggaran pendidikan yang dimaksud di sini adalah termasuk kategori anggaran pembangunan karena tidak termasuk di dalamnya anggaran rutin yang berupa gaji dan lain-lain.

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 kesehatan harus dirancang sedemikian rupa oleh pemerintah melalui pengeluaran pemerintah.

F. Studi Empirik (Penelitian Terdahulu)

Tabel 4. Penelitian Terdahulu

No	Peneliti	Judul	Metode Analisis	Hasil Empiris
1	Jurnal 2011 oleh: - Adi Wibowo - Waridin - Johanna Maria	Analisis Pengeluaran Pemerintah di Sektor Pendidikan dan Kesehatan terhadap Pengetasan Kemiskinan Melalui Peningkatan Pembangunan Manusia di Provinsi Jawa Tengah	Variabel yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari (a) pengeluaran pemerintah di sektor pendidikan dan kesehatan yang diukur dari realisasi APBD 35 kabupaten/kota di sektor pendidikan dan kesehatan di Jawa Tengah (PUB), dalam satuan jutaan rupiah. (b) pembangunan manusia yang di- <i>proxy</i> dari angka IPM yang diukur dalam satuan angka. (c) angka kemiskinan yang diukur dari persentase penduduk miskin regional (POV) 35 kabupaten/kota di Jawa Tengah. Analisis regresinya adalah sebagai berikut: $POV = \beta_0 + \beta_1 PUB + \beta_2 IPM + \beta_3 PUB * IPM + f$ Dimana: $\beta_1, \beta_2, \text{ dan } \beta_3 < 0$ POV= Persentase penduduk miskin (%) PUB= Realisasi pengeluaran bidang pendidikan dan kesehatan (juta rupiah) IPM= Indeks Pembangunan Manusia	Studi ini, menunjukkan adanya keterkaitan IPM sebagai variabel <i>pure mederator</i> maupun sebagai variabel <i>intervening (mediating)</i> terhadap hubungan antara pengeluaran publik dan kemiskinan, namun pengaruhnya masih sangat kecil. Pengaruh variabel IPM sebagai variabel <i>pure moderator</i> pada tahun 2007 sebesar $-5,913 \times 10^{-6}$ dan pada tahun 2008 sebesar $-3,964 \times 10^{-6}$. Sedangkan total pengaruh variabel IPM sebagai variabel <i>intervening</i> pada tahun 2008 sebesar $5,9732 \times 10^{-6}$.
2	Jurnal: Nur Baeti (2013)	Analisis Pengaruh Pengangguran, Pertumbuhan Ekonomi, Pengeluaran	Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah: Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis regresi data panel model efek	Dari hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Pengangguran, Pertumbuhan Ekonomi, Pengeluaran Pemerintah baik secara persial maupun bersama-

		Pemerintah terhadap Indeks Pembangunan Manusia kabupaten/kota Jawa Tengah tahun 2007-2011	<p>tetap (FEM) dengan metode <i>Generalized Least Square</i> (GLS).</p> <p>Dengan analisis persamaan: $IPM = \alpha_i + \beta_1 \log PNGG_{it} + \beta_2 PRTMB_{it} + \beta_3 \log PNGEL_{it} + \epsilon_{it}$</p> <p>Dimana: IPM = Indeks Pembangunan Manusia kabupaten/kota di Jawa Tengah logPNGG = jumlah pengangguran di Jawa Tengah PRTMB = pertumbuhan ekonomi di Jawa Tengah logPNGEL = alokasi pengeluaran pemerintah di Jawa Tengah α_i = intersep ϵ_{it} = komponen error</p>	sama berpengaruh secara signifikan terhadap IPM.
3	Abdul Aziz Nasution (2010)	Analisis Dampak Realisasi APBD terhadap Peningkatan Indeks Pembangunan Manusia di kota Binjai	Metode penelitian yang digunakan dalam analisis ini adalah <i>Ordinary Least Square</i> (OLS), dengan menggunakan metode regresi linear berganda dan alat analisis yang dipakai untuk mengolah data yaitu dengan menggunakan <i>Eviews 5.1</i> .	Hasil estimasi penelitian ini menunjukkan bahwa semua variabel bebas yaitu pengeluaran pemerintah sektor pendidikan (X1) dan pengeluaran pemerintah sektor kesehatan (X2) berpengaruh positif terhadap IPM (Y) yang signifikan pada alfa 10%.
4	Septian Bagus Pambudi (2008)	Analisis Pengaruh Tingkat Kemandirian Fiskal Terhadap	Analisis data dalam penelitian ini menggunakan dua metode analisis yaitu teknik analisis statistik deskriptif dan teknik analisis kuantitatif.	Hasil estimasi menunjukkan bahwa peningkatan PAD akan meningkatkan IPM kabupaten/kota di Jawa Barat.

		Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat	Metode penelitian untuk menganalisis tingkat kemandirian fiskal daerah secara ekonometrika dapat menggunakan persamaan berikut ini: $IPM_{i,t} = \alpha + \beta_1 PJK_{it} + \beta_2 RTBS_{it} + \beta_3 BHUMD_{it} + \beta_4 LAIN_{it} + \epsilon_{it} \quad (3,13)$	Jika komponen PAD yaitu pajak, retribusi, laba badan usaha milik daerah meningkat maka IPM kabupaten/kota di Jawa Barat akan meningkat.
5	Christiana Usmaliadanti (2011)	Analisis Pengaruh Tingkat Kemiskinan, Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan dan Kesehatan terhadap Indeks Pembangunan Manusia Tahun 2007-2009	Menggunakan data <i>time series</i> selama lima tahun terakhir yang diwakili data tahunan dari tahun 2007-2009 dan data <i>cross section</i> selama 35 data mewakili kabupaten/kota di Jawa Tengah kombinasi atau polling menghasilkan 105 observasi dengan fungsi persamaan data panelnya dapat dituliskan sebagai berikut: $IPM_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 Kit + \alpha_2 PP_{it} + \alpha_3 PK_{it} + \epsilon_{it} + \gamma_1 D1 + \gamma_2 D2 + \gamma_3 D3 + \dots + \gamma_{34} D34 + \epsilon_{it}$	Pada taraf keyakinan 95% ($\alpha=5\%$), variabel K (jumlah penduduk miskin) dan PP (pengeluaran pemerintah sektor pendidikan) berpengaruh signifikan secara statistik terhadap variabel tingkat IPM , sedangkan variabel PK (pengeluaran pemerintah sektor kesehatan) tidak berpengaruh signifikan terhadap variabel IPM. Untuk variabel <i>dummy</i> , pada taraf keyakinan 95% ($\alpha=5\%$) ada 25 variabel <i>dummy</i> yang tidak signifikan. Dari studi, dapat diketahui bahwa yang berpengaruh secara signifikan terhadap IPM adalah variabel tingkat kemiskinan dan pengeluaran pemerintah sektor pendidikan, sedangkan variabel pengeluaran pemerintah sektor kesehatan tidak berpengaruh terhadap IPM.