

## **BAB II**

### **TELAAH PUSTAKA**

#### **2.1 Telaah Pustaka**

##### **2.1.1. Indeks Pembangunan Manusia (IPM)**

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) adalah indeks komposit yang mengukur pencapaian pada tiga bidang sosio-ekonomi yang mengacu pada hasil pembangunan manusia, diantaranya bidang kesehatan yang diukur dengan tingkat harapan hidup, bidang pengetahuan/pendidikan diukur dengan tingkat kemampuan baca tulis orang dewasa dan rata-rata lama sekolah, dan bidang kemampuan daya beli (standar hidup layak) yang diukur dengan GDP per kapita purchasing power parity (Grimm et al, 2008). Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menandai langkah-langkah maju suatu masyarakat, menjadi kompas menyeluruh dalam mewujudkan kesejahteraan holistik. Seperti partitur simfoni, IPM membangun epik dengan tiga dimensi mendasar yang mengiringi perjalanan pembangunan: umur panjang dan hidup sehat, pengetahuan, dan kehidupan yang layak. Dimensi ini bukan semata petunjuk, melainkan panggung luas yang merangkul kompleksitas faktor-faktor yang mendalam.

Pertama-tama, melibas dimensi kesehatan adalah angka harapan hidup saat lahir, menjadi jejak langkah bagi perjalanan umur panjang dan kehidupan yang bugar. Selanjutnya, dimensi pengetahuan mengukur kebijaksanaan dan ilmu, dengan menyatukan tarian angka harapan lama sekolah dan melodi rata-rata lama sekolah. Terakhir, dimensi hidup layak diukur melalui cermin keuangannya, mengintip kemampuan daya beli masyarakat terhadap kebutuhan pokok. Dengan

orkestrasi angka pengeluaran per kapita, IPM mengejawantahkan kisah keberhasilan dalam mewujudkan hidup yang layak.

IPM, seperti lukisan abstrak, menciptakan kanvas yang melibatkan masyarakat dalam interpretasi simbol-simbol keberhasilan pembangunan. Dalam harmoni ketiga dimensinya, IPM bukan sekadar tolok ukur, melainkan dirgahayu kesejahteraan yang terukir dalam melodi pembangunan manusia.

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau Human Development Index (HDI) adalah sebuah indikator komposit yang digunakan untuk menilai pencapaian rata-rata suatu negara dalam tiga aspek pokok pembangunan manusia. Tiga dimensi tersebut melibatkan aspek-aspek yang dianggap sangat esensial dalam pembangunan manusia, yaitu aspek kesehatan dengan indikator usia hidup (*longevity*), aspek pendidikan dengan indikator pengetahuan (*knowledge*), dan aspek ekonomi dengan indikator standar hidup layak (*decent living*). (UNDP seperti yang dikutip oleh Faqihudin, 2010).

a) Kesehatan Upaya untuk memperluas opsi bagi penduduk harus terutama memastikan bahwa mereka mencapai usia hidup yang panjang dan sehat. Walaupun ada banyak indikator yang dapat digunakan untuk mengukur usia hidup, pilihan jatuh pada angka harapan hidup saat lahir (*life expectancy at birth*) dengan pertimbangan ketersediaan data secara global. Angka kematian bayi (IMR) tidak digunakan untuk tujuan ini karena dianggap tidak responsif terhadap negara-negara industri yang sudah maju. Seperti IMR, angka harapan

hidup mencerminkan tingkat pembangunan secara menyeluruh dan tidak hanya aspek kesehatan.

- b) Pendidikan Selain kesehatan, pendidikan diakui sebagai elemen fundamental dalam pembangunan manusia. Dengan mempertimbangkan ketersediaan data, pengetahuan diukur melalui dua indikator, yaitu Angka Melek Huruf dan Rata-Rata Lama Sekolah. Sejak tahun 1995, UNDP dalam laporan tahunan Human Development Report mengganti rata-rata lama sekolah dengan partisipasi sekolah dasar, menengah, dan tinggi. Penggantian ini disebabkan oleh kesulitan mendapatkan data rata-rata lama sekolah secara global, suatu kendala yang dapat diatasi dalam konteks Indonesia dengan data Susenas yang tersedia.
- c) Ekonomi Selain kesehatan dan pendidikan, standar hidup layak diakui sebagai dasar dari pembangunan manusia. Meskipun ada banyak indikator alternatif yang dapat digunakan untuk mengukur elemen ini, UNDP memilih GDP per kapita riil yang telah disesuaikan sebagai indikator standar hidup layak, dengan mempertimbangkan ketersediaan data secara internasional. Berbeda dengan indikator untuk dua unsur IPM lainnya, indikator standar hidup layak dianggap sebagai indikator input, bukan dampak, yang sebenarnya kurang sesuai sebagai komponen IPM. Meskipun demikian, UNDP mempertahankannya karena indikator lain yang cocok tidak tersedia secara global, dan ini juga mencerminkan argumen bahwa, selain usia hidup dan pengetahuan, masih ada variabel input lain yang relevan untuk perhitungan IPM. Untuk perhitungan IPM tingkat provinsi atau kabupaten/kota, data dasar PDRB per kapita tidak dapat digunakan untuk mengukur standar hidup layak karena tidak sensitif terhadap

daya beli penduduk (fokus IPM). Sebagai penggantinya, konsumsi per kapita riil yang telah disesuaikan digunakan untuk tujuan yang sama dengan sumber data yang berasal dari Susenas.

Rancangan pembangunan manusia yang sejati adalah menjadikan manusia sebagai tujuan akhir dari proses pembangunan, bukan sebagai alat atau sarana untuk pembangunan. Ini merupakan perbedaan mendasar dengan konsep pembangunan yang lebih menekankan pertumbuhan ekonomi. Pembangunan manusia memperkenalkan paradigma yang lebih luas dan komprehensif, mencakup semua pilihan yang dimiliki oleh manusia di semua lapisan masyarakat pada semua tahapan pembangunan. Pembangunan manusia juga merealisasikan tujuan jangka panjang suatu masyarakat, menempatkan manusia di pusatnya, bukan sebagai elemen yang dikelilingi oleh proses pembangunan. Menurut Human Development Report (HDR) oleh BPS, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bapenas), UNDP (2001), paradigma pembangunan manusia terdiri dari empat komponen utama.

1. Produktivitas: Masyarakat perlu mampu meningkatkan efisiensi dalam kegiatan produktif mereka dan terlibat sepenuhnya dalam proses perolehan pendapatan dan pekerjaan. Dengan demikian, pertumbuhan ekonomi dianggap sebagai elemen integral dari jenis pembangunan manusia.
2. Pemerataan: Masyarakat harus memiliki akses yang setara untuk mendapatkan peluang yang adil. Semua hambatan terhadap kesempatan ekonomi dan politik harus dihapus agar masyarakat dapat berpartisipasi sepenuhnya dan mendapatkan manfaat dari peluang tersebut.

3. Kestinambungan: Akses ke peluang harus dijamin tidak hanya untuk generasi saat ini tetapi juga untuk generasi yang akan datang. Semua bentuk modal, baik fisik, manusia, maupun lingkungan, harus dipertahankan dan dikelola dengan bijaksana.
4. Pemberdayaan: Pembangunan harus merupakan upaya yang dilakukan oleh masyarakat, bukan hanya untuk mereka. Masyarakat harus terlibat secara penuh dalam pengambilan keputusan dan proses yang memengaruhi kehidupan mereka. Paradigma pembangunan manusia, seperti yang diuraikan oleh Hendrani (2012), mencakup empat komponen utama: produktivitas, pemerataan, kesinambungan, dan pemberdayaan. Pendekatan baru ini memperbaiki prinsip dan pendekatan pembangunan yang sebelumnya mungkin lebih berorientasi pada hal-hal berikut:
  - a. Teori pertumbuhan ekonomi menekankan bahwa pertumbuhan ekonomi adalah suatu cara untuk mencapai pembangunan, bukan tujuan akhirnya. Pembangunan manusia menegaskan bahwa sementara pertumbuhan ekonomi penting, itu hanya merupakan faktor atau metode, bukan tujuan sejati pembangunan. Laporan UNDP menunjukkan bahwa hubungan antara pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan kemajuan dalam pembangunan manusia tidak bersifat otomatis.
  - b. Teori-teori modal manusia (human capital formation) dan pembangunan sumberdaya manusia (human resources development) menganggap manusia sebagai alat untuk meningkatkan pendapatan dan kekayaan, bukan sebagai fokus utama pemberdayaan manusia dalam pembangunan.

Perspektif ini melihat manusia sebagai input atau faktor produksi yang digunakan untuk meningkatkan produksi, sehingga mereka yang dianggap tidak atau kurang produktif dianggap sebagai beban. Dalam konsep pembangunan manusia, tidak ada segmen penduduk yang dianggap sebagai beban; sebaliknya, pendekatan ini menekankan bahwa pembangunan harus memberikan peluang kepada berbagai segmen penduduk berdasarkan potensi yang dimilikinya, dengan memperhatikan kemerdekaan dan martabat manusia.

- c. Dalam pandangan pembangunan kesejahteraan manusia, pendekatan kebutuhan menandai suatu paradigma yang memandang manusia sebagai subjek utama dalam dinamika pembangunan. Sejalan dengan pemikiran ini, konsep pembangunan manusia memberikan vokal bagi perluasan pilihan, menegaskan pentingnya agar manusia tidak hanya menjadi penikmat hasil pembangunan, tetapi juga aktor proaktif yang terlibat dalam berbagai dimensi pembangunan itu sendiri.
- d. Pendekatan kebutuhan dasar, seolah menjadi peta navigasi, fokusnya terpaku pada barang dan jasa yang memiliki potensi untuk merentangkan kesenjangan kebutuhan di antara kelompok penduduk. Dalam sentuhan praktisnya, pendekatan ini mengarahkan perhatian pada penyediaan kebutuhan dasar, memosisikan pemberian barang dan jasa sebagai fokus utama, tanpa perlu memperdulikan dampaknya terhadap perluasan pilihan bagi berbagai kelompok masyarakat.

d) Infrastruktur administrasi/institusi melibatkan penegakan hukum, kontrol administrasi, koordinasi, dan kebudayaan. Kehadiran infrastruktur sangat krusial dalam mendukung kegiatan ekonomi masyarakat, yang pada gilirannya akan mendorong peningkatan pendapatan dan pertumbuhan ekonomi. Tersedianya jaringan infrastruktur juga menjadi elemen kunci dalam melancarkan aktivitas perdagangan dan investasi. Peningkatan kualitas infrastruktur diharapkan dapat meningkatkan kinerja perekonomian daerah, menciptakan lapangan kerja baru, serta berkontribusi pada pengurangan tingkat kemiskinan. Mandala Harefa (dalam Fatimah, 2018) mencatat bahwa peran infrastruktur sangat penting sebagai pendukung terwujudnya pembangunan ekonomi suatu negara. Ketidakefektifan pembangunan infrastruktur dapat menyebabkan potensi sumber daya di suatu daerah tidak dimanfaatkan secara optimal. Pembangunan infrastruktur yang sesuai dengan kebutuhan daerah dapat merangsang peningkatan pendapatan masyarakat, karena aktivitas ekonomi di daerah tersebut menjadi lebih aktif dan mobilitas faktor produksi serta perdagangan semakin mudah. Selain itu, pembangunan infrastruktur juga memiliki dampak positif terhadap upaya mengurangi angka kemiskinan.

### **2.1.2 Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi IPM**

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal menjadi sorotan utama dalam mengeksplorasi keterlibatan pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan yang menyentuh esensi pembangunan lokal. Keseimbangan antara kemandirian daerah dan pembagian sumber daya keuangan memberikan pijakan bagi

penataan kebijakan yang lebih responsif, terutama dalam pengembangan kualitas layanan publik yang mencakup sektor pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur.

IPM adalah indeks komposit yang mencakup tiga aspek mendasar pembangunan manusia, meliputi kesehatan, pendidikan, dan standar hidup layak. Kesehatan tercermin dari angka harapan hidup, pendidikan diukur melalui rata-rata melek huruf dan rata-rata lama sekolah, sementara standar hidup layak mempertimbangkan pendapatan riil yang disesuaikan. Meskipun IPM memiliki dampak signifikan pada pembangunan manusia, perubahan pendekatan telah dilakukan oleh UNDP, menggantikan angka melek huruf dengan angka harapan lama sekolah (Ningrum et al., 2020).

Penelitian oleh Renggo (2010) menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah dalam sektor kesehatan dan infrastruktur berpengaruh signifikan terhadap HDI di Provinsi Jawa Tengah, menandakan bahwa pengeluaran pemerintah pada bidang tersebut merupakan investasi dalam pembangunan manusia. Temuan serupa juga diungkapkan oleh Astri et al. (2012), yang menegaskan bahwa pengeluaran pemerintah di bidang pendidikan memberikan dampak positif yang signifikan terhadap HDI. Usaliadanti (2011) menambahkan variabel kemiskinan sebagai faktor penentu HDI, dan menyatakan bahwa angka kemiskinan dan pendidikan memengaruhi nilai HDI.

Dalam konteks pembangunan manusia, Brata (2002) memberikan bukti adanya hubungan timbal balik antara pembangunan manusia dan pembangunan ekonomi regional di Indonesia, bahkan selama masa krisis.



Pembangunan manusia yang berkualitas mendukung pertumbuhan ekonomi, dan sebaliknya. IPM sendiri terus dikembangkan dengan mempertimbangkan aspek kesehatan, pendidikan, dan standar hidup layak. Kesadaran akan pentingnya pendidikan dalam menciptakan ide-ide baru dan kebijakan pemerintah yang agresif untuk meningkatkan kualitas pendidikan sangat ditekankan oleh Rangongo & Ngwakwe (2019). Namun, untuk menciptakan sumber daya manusia yang unggul dan berkualitas, pendidikan saja tidak cukup; kesehatan yang baik juga diperlukan. Kesehatan yang optimal menjadi kunci untuk memperoleh pendidikan yang layak, dan keduanya saling terkait, di mana fisik dan mental yang kuat diperlukan untuk menghasilkan manusia yang cerdas, sesuai dengan prinsip "mens sana in corpore sano" (jiwa sehat di dalam tubuh yang sehat). Oleh karena itu, upaya pemerintah untuk menciptakan masyarakat yang cerdas dan sehat sangat penting dan dapat diwujudkan melalui alokasi anggaran yang memadai pada kedua sektor tersebut (Rahim et al., 2021).

#### 1. Belanja Pemerintah Sektor Kesehatan

Kesejahteraan masyarakat merupakan tujuan utama pemerintah, dan untuk mencapai hal tersebut, perhatian utama pemerintah harus tertuju pada sektor kesehatan sebagai penyelenggara pelayanan publik. Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin hak masyarakat terhadap kesehatan dengan menyediakan pelayanan kesehatan yang merata, bermutu, memadai, terjangkau, dan berkualitas (Widodo & Waridin, 2011). Komitmen pemerintah dalam memenuhi alokasi anggaran

kesehatan sebesar 5% dari belanja negara merupakan bagian dari amanat Undang-Undang Nomor 9 tahun 2009 tentang kesehatan (Kemenkeu, 2016).

Kesehatan menjadi isu utama dalam pembangunan, terutama dalam konteks ekonomi. Dianggap setara dengan pendidikan, kesehatan diakui sebagai elemen krusial dalam mencapai kesejahteraan. Sebagai tujuan pembangunan yang fundamental, kesehatan memiliki peran yang sangat penting dalam meningkatkan kapabilitas manusia, yang merupakan inti dari esensi pembangunan. Aisa dan Pueyo (2006), dalam penelitian mereka, menyoroti bahwa pengeluaran pemerintah untuk kesehatan memiliki dampak positif pada harapan hidup dan pertumbuhan ekonomi, terutama di negara-negara berkembang. Mereka mengemukakan bahwa semakin besar pengeluaran pemerintah untuk kesehatan, semakin tinggi kemungkinan pertumbuhan ekonomi meningkat.

## 2. Belanja Pemerintah Sektor Pendidikan

Peningkatan pembangunan di sektor pendidikan mencakup aspek pemerataan akses, peningkatan kualitas, relevansi, dan daya saing. Alokasi anggaran fungsi pendidikan mencerminkan komitmen pemerintah dalam memberikan layanan pendidikan kepada masyarakat dan sejalan dengan amanat konstitusi yang menetapkan alokasi anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari belanja Negara (Kemenkeu, 2016).

Pendidikan dianggap sebagai tujuan pembangunan yang sangat mendasar, karena memiliki makna yang penting. Pendidikan menjadi

elemen kunci dalam mencapai kapabilitas manusia dan esensial dalam kehidupan masyarakat. Sementara itu, kesehatan juga memegang peran penting dalam mencapai kesejahteraan dan merupakan bagian fundamental dalam meningkatkan kapabilitas manusia (Todaro dan Smith, 2011).

Modal manusia diartikan sebagai investasi produktif pada individu, melibatkan pengetahuan, keterampilan, kemampuan, dan gagasan. Komponen ini menjadi sangat signifikan dalam mendukung program pembangunan, khususnya pembangunan ekonomi dengan skema manfaat yang merata. Oleh karena itu, penting untuk memberikan perhatian langsung dan khusus pada modal manusia, terutama dalam situasi pertumbuhan ekonomi yang pesat. Besar pengeluaran pemerintah di sektor pendidikan akan menjadi penentu sejauh mana pencapaian hasil pembangunan dapat dicapai. Dalam studi Lin (1998) mengenai hubungan antara pengeluaran pemerintah di sektor pendidikan dan modal manusia, ditemukan bahwa peningkatan pengeluaran pemerintah di sektor pendidikan cenderung meningkatkan ketersediaan modal manusia.

### 3. Belanja Pemerintah Sektor Infrastruktur

Infrastruktur memainkan peran krusial sebagai modal fisik yang mendukung kelancaran pencapaian tujuan pembangunan, terutama dalam sektor pendidikan, kesehatan, dan aktivitas perekonomian. Pembangunan modal manusia, seperti di bidang kesehatan dan pendidikan, memerlukan fasilitas infrastruktur seperti gedung sekolah atau pusat pelatihan kesehatan.

Keberadaan sarana infrastruktur, termasuk jalan dan transportasi yang memadai, memiliki dampak positif terhadap kelancaran aktivitas perekonomian. Distribusi barang dan jasa dari satu daerah ke daerah lain dapat berjalan dengan efisien, menciptakan kondisi yang mendukung aktivitas ekonomi. Mourmouras dan Lee (1999) mencatat bahwa peningkatan pengeluaran pada infrastruktur cenderung mendorong pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, aspek-aspek seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur secara bersama-sama memainkan peran penting dalam mencapai tujuan pembangunan, termasuk pembangunan modal manusia (Todaro dan Smith, 2011).

### **2.1.3. Pengeluaran/Belanja Pemerintah**

#### **a. Model Pengeluaran Neo Klasik**

Keynes menafsirkan dasar-dasar pemikiran ekonomi dengan pandangannya yang menyatakan bahwa denyut kehidupan perekonomian dipandu oleh getaran pengeluaran agregat. Dalam serangkaian gelombang yang tak terpisahkan, pengeluaran agregat seringkali berada di bawah target yang diinginkan untuk mencapai puncak full employment. Hal ini disebabkan oleh investasi yang cenderung terdampar di tepi pantai, kurang memadai dibandingkan dengan arus tabungan yang akan mengalir dalam ekonomi yang mencapai kesempurnaan penuh.

Dengan penuh semangat, Keynes melontarkan teori bahwa dalam ranah pasar bebas, tidak akan ada pergerakan yang memadai untuk menggapai puncak full employment. Teori pertumbuhan ekonomi Neo Klasik Solow, seperti lampu yang menerangi jalan, menyajikan gambaran fungsi produksi yang sederhana namun

kuat. Dengan catatan hitam di atas kanvas putih, teori ini menjelaskan alur proses produksi sebagai fondasi utama dari evolusi ekonomi.

$$Y = a K$$

Y adalah hasil produksi, adalah suatu konstanta yang menunjukkan jumlah output yang dihasilkan untuk setiap unit modal, sementara K adalah stok modal. Fungsi produksi ini memiliki relevansi dengan pertumbuhan ekonomi. Modifikasi dari fungsi produksi Cobb-Douglas, seperti yang dijelaskan dalam Barro dan Sala-i-Martin (1995), dapat dirumuskan sebagai berikut:

$$Y = a L^{1-\alpha} G^\alpha, \text{ dimana } 0 < \alpha < 1$$

Persamaan tersebut mengarah pada pemahaman mendalam tentang dinamika produksi yang mengoperasikan pada tingkat return to scale konstan terhadap input tenaga kerja (L) dan modal (K), yang dalam konteks ini digantikan oleh pengeluaran pemerintah (G). Asumsi inti dari model ini adalah total angkatan kerja (L) dianggap sebagai variabel tetap, sementara modal agregat (K) mengalami diminishing return. Keberadaan modal yang mengalami diminishing return menuntun perekonomian ke dalam kondisi pertumbuhan ekonomi endogen yang melibatkan variabel internal dalam dinamika pertumbuhan ekonomi.

Sebagai elemen kunci dalam persamaan permintaan agregat (Aggregate Demand [AD]), pengeluaran pemerintah (G) merajut pola keterkaitan antara kebijakan fiskal dan dinamika ekonomi. Pada landasan ini, Mankiw (2006) mengakui bahwa peningkatan pengeluaran pemerintah akan memunculkan gelombang peningkatan AD. Terutama di negara berkembang, di mana sektor swasta mungkin memiliki keterbatasan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi,

peran yang diemban oleh pengeluaran pemerintah (G) menonjol sebagai pilar utama pembangunan.

Peran pemerintah yang signifikan dalam membentuk keberlanjutan pertumbuhan di negara berkembang menjadi sorotan utama, mengingat sektor swasta yang mungkin terbatas. Kenaikan AD tidak hanya mencerminkan pertumbuhan ekonomi, tetapi juga berdampak pada peningkatan pendapatan masyarakat. Dalam konteks ini, pertumbuhan ekonomi yang diukur oleh Produk Domestik Bruto (PDB) menjadi refleksi peningkatan kesejahteraan dan kemajuan perekonomian secara keseluruhan.

#### **b. Model Pengeluaran Rostow-Musgrave**

Model ini dirancang oleh Rostow dan Musgrave untuk mengaitkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan tahapan pembangunan ekonomi, yaitu tahap awal, menengah, dan lanjut. Pada tahap awal pembangunan ekonomi, persentase investasi pemerintah dari total investasi besar karena pemerintah harus mengembangkan infrastruktur seperti pendidikan, kesehatan, dan transportasi. Di tahap menengah pembangunan ekonomi, investasi pemerintah tetap diperlukan untuk merangsang pertumbuhan ekonomi agar dapat mencapai kemandirian, meskipun peran investasi swasta semakin meningkat. Pada tahap ini, peran pemerintah tetap signifikan karena pertumbuhan sektor swasta yang besar dapat menimbulkan kegagalan pasar dan mendorong pemerintah untuk menyediakan lebih banyak barang dan jasa publik.

Musgrave, sebagaimana dikutip oleh Norista (2010), mengemukakan pandangannya bahwa dalam perjalanan pembangunan ekonomi, proporsi investasi

swasta terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) cenderung meningkat, sementara proporsi investasi pemerintah terhadap PDB menunjukkan kecenderungan untuk menurun. Menurut perspektif Rostow pada tahap ekonomi yang lebih matang, peran pemerintah dalam pembangunan ekonomi beralih dari fokus pada penyediaan infrastruktur menuju pengeluaran untuk kegiatan sosial, seperti program kesejahteraan lanjut usia dan layanan kesehatan masyarakat.

Hukum Wagner menyajikan teori tentang peningkatan pengeluaran pemerintah sebagai persentase dari Produk Domestik Bruto (PDB). Wagner menyatakan bahwa dalam sebuah perekonomian, jika pendapatan per kapita meningkat, relatifnya pengeluaran pemerintah juga akan meningkat. Hukum Wagner dikenal sebagai "The Law of Expanding State Expenditure" dan didasarkan pada pengamatan empiris terhadap negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Jerman, dan Jepang.

Wagner memulai eksposisi teorinya dengan memancarkan iluminasi, menyatakan bahwa peningkatan peran pemerintah berasal dari kebutuhan mendalam untuk menjalin simpul-simpul hubungan yang muncul dalam keramaian masyarakat. Filosofi Wagner membuka jejaknya di dalam kerangka teori yang dikenal sebagai teori organis mengenai pemerintah (*organic theory of the state*), di mana pemerintah dipandang sebagai entitas yang eksis secara mandiri, beroperasi dengan otonomi, dan berdiri terlepas dari interaksi dengan anggota masyarakat lainnya.

### **c. Jenis Pengeluaran/Belanja Pemerintah**

Murni (2009:84) Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja (APB), baik Negara maupun daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota), pengeluaran dibedakan menjadi:

- 1) Belanja Operasi: Perinciannya mencakup belanja untuk pegawai, barang dan jasa, pemeliharaan, perjalanan dinas, pinjaman, subsidi, hibah, dan belanja operasional lainnya.
- 2) Belanja Modal: Penggunaannya terfokus pada pembelian atau pembentukan aset tetap seperti gedung, jalan (infrastruktur), dan aset tetap lainnya.
- 3) Belanja Tak Terduga/Tersangka: Melibatkan belanja yang tidak terduga, yang sebelumnya tidak dianggarkan, seperti penanganan bencana. Sejak tahun 2007, sistem penganggaran telah diperjelas dengan rincian menurut fungsi atau sektor. Hal ini bertujuan untuk mempermudah evaluasi penggunaan belanja atau pengeluaran.
  - a. Fungsi Pelayanan Umum: Dana yang dialokasikan untuk meningkatkan pelayanan umum kepada masyarakat dan sektor swasta, termasuk pembayaran gaji, penyediaan akses layanan dan perijinan, penyediaan informasi, serta belanja operasional kebutuhan perkantoran sehari-hari.
  - b. Fungsi Ekonomi: Pengeluaran ini difokuskan pada penciptaan lapangan kerja, pembangunan sarana dan prasarana umum, serta merangsang peningkatan kegiatan perekonomian masyarakat. Tujuannya adalah memberikan dampak langsung terhadap kesejahteraan masyarakat dan memiliki efek multiplier yang signifikan.
  - c. Fungsi Kesehatan: Dana yang diarahkan untuk meningkatkan kualitas layanan kesehatan, termasuk pembelian obat, fasilitas kesehatan (alat medis dan pendukung), dan infrastruktur gedung kesehatan.



- d. Fungsi Pendidikan: Pengeluaran ini bertujuan meningkatkan kualitas pendidikan, mencakup pembelian buku, penyediaan fasilitas jaringan internet sekolah, dan pembangunan gedung sekolah.
- e. Fungsi Ketertiban dan Keamanan: Pengeluaran yang diarahkan untuk memperkuat kekuatan dan ketahanan guna mendukung situasi ketertiban dan keamanan di daerah.
- f. Fungsi pariwisata dan lingkungan hidup. Merupakan pengeluaran untuk peningkatan kegembiraan/hiburan bagi masyarakat seperti promosi dan pemeliharaan tempat wisata sekaligus dalam mempertahankan kelestaian dan kualitas lingkungan hidup agar tercipta kenyamanan.
- g. Fungsi perlindungan/jaminan sosial. Merupakan pengeluaran untuk jaminan perlindungan masyarakat seperti penanganan bencana, permasalahan sosial dan lingkungan (panti dan perlindungan orang terlantar).

## 2.2. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu dapat digambarkan dalam tabel berikut:

**Table 2.1**  
**Daftar Penelitian Terdahulu**

No.	Judul, Tahun	Penulis,	Metode Analisis	Variabel Penelitian	Hasil/ Temuan
1	Pengaruh Pemerintah Pendidikan Terhadap Indeks Manusia Kutai Kahang dan Budi (2017)	Pengeluaran Sektor Kesehatan Pembangunan di Kabupaten Kutai Timur, dan Budi	Regresi Linear Berganda	Y = IPM Kab Kutai Timur X1 = Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan X2 = Pengeluaran Pemerintah Sektor Kesehatan Tahun analisis 2009-2014	Pengeluaran Bidang Pendidikan Secara Signifikan Mempengaruhi IPM Sedangkan Pengeluaran Bidang Kesehatan Tidak.
2	Analisis Belanja, Belanja Tingkat dan PDRB di Provinsi Aceh Muliza et al (2017)	Pengaruh Pendidikan, Kesehatan, Kemiskinan Terhadap	Regresi Data Panel	Y = IPM X1 = Pengeluaran Pemerintah Di Sektor Pendidikan X2 = Pengeluaran Pemerintah Di Sektor Kesehatan X3 = Tingkat Kemiskinan X4 = PDRB Tahun Analisis 2010-2014	Variabel Pengeluaran Pemerintah di Sektor Pendidikan dan Kesehatan Tidak Berpengaruh Signifikan Terhadap IPM, Sedangkan Kemiskinan Berpengaruh Signifikan Terhadap IPM
3	Pengaruh Pengeluaran Kesehatan Pendidikan Infrastruktur Terhadap Indeks Pembangunan	dan Serta Terhadap Pembangunan	Analisis Jalur (path analysis)	X1 = Belanja Pendidikan X2 = Belanja Kesehatan X3 = Belanja Infrastruktur	Pengeluaran Pemerintah Sektor Kesehatan, Pendidikan dan Infrastruktur Memiliki

	Manusia di Provinsi Maluku Mahulauw et al (2017)		X4 = PDRB Per Kapita X5 = IPM	Pengaruh Positif dan Signifikan Terhadap IPM
4	Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Bidang Kesehatan dan Pendidikan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Sulawesi Utara Heka (2017)	Regresi Linear Berganda	Y = IPM X1 = Pengeluaran Pemerintah Bidang Kesehatan X2 = Pengeluaran Pemerintah Bidang Pendidikan Tahun Analisis 2006-2015	Pengeluaran Kesehatan dan Pengeluaran Pendidikan Berpengaruh Signifikan Terhadap IPM
5	Pengeluaran Pemerintah dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Provinsi Bengkulu  Aan Zulyanto (2016)	Regresi Data Panel	Y = IPM X1 = Pengeluaran Pemerintah Dalam Pembangunan	Belanja Untuk Pendidikan Mempunyai Pengaruh Positif dan Signifikan Terhadap IPM Belanja Kesehatan Dan Belanja Infrastruktur Menunjukkan Tidak Signifikan dan Mempunyai Hubungan Negatif di Provinsi Bengkulu.
6.	Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Daerah, Indeks Pembangunan Manusia (IPM), dan Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Tingkat Kemiskinan Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2010-2017  Meiran Panggabean1*, Eka Ria Lestari Matondang2 (2019)	Regresi Data Panel	Y = Tingkat Kemiskinan X1 = Pengeluaran Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota X2 = Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota	Pengeluaran Pemerintah Daerah Berpengaruh Negatif dan Tidak Signifikan, Indeks Pembangunan Manusia berpengaruh negatif dan signifikan terhadap tingkat kemiskinan Pertumbuhan Ekonomi

			X3 = Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota	berpengaruh positif dan tidak signifikan Terhadap Tingkat Kemiskinan
7.	<p>Analisis Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Terhadap Pertumbuhan Ekono dan Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia</p> <p>Ginjar Aji Nugroho (2016)</p>	Analisis Jalur	<p>INF : Pengeluaran Infrastruktur;</p> <p>KES : Pengeluaran Kesehatan;</p> <p>PEND : Pengeluaran Pendidikan;</p> <p>PE : Pertumbuhan Ekonomi;</p> <p>IPM : Indeks Pembangunan Manusia</p>	<p>Pengeluaran Pemerintah Mempunyai Kontribusi Positif Dalam Menciptakan Pertumbuhan Ekonomi</p>
8.	<p>Pengaruh Belanja Pemerintah Daerah dan Pendapatan Perkapita Terhadap Indeks Pembangunan Manusia (Studi Kasus di Kabupaten/Kota Provisini Jawa Tengah)</p> <p>Hadi Sasana (2012)</p>	Regresi Data Panel	<p>X1 = Indeks Harapan Hidup Kelahiran</p> <p>X2 = Indeks Pendidikan = <math>\frac{2}{3}</math> (Indeks Melek Huruf) + <math>\frac{1}{3}</math> (Indeks Rata-rata Lama Sekolah)</p> <p>X3 = Indeks Standar Hidup Layak</p>	<p>Pengeluaran Pemerintah Pertama Memiliki Efek Positif dan Signifikan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten/Kota Tingkat Provisini Jawa Tengah. Kedua, Pendapatan Perkapita Belum Berpengaruh Signifikan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten/Kota Tingkat Provisini Jawa Tengah.</p>
9.	<p>Efisiensi Belanja Pemerintah Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Secara Regional di Indonesia.</p>	Regresi Data Panel	<p>Y : Indeks Pembangunan Manusia</p> <p>X1 =</p>	<p>14 Provisini yang Efisien Dalam Menggunakan Pengeluaran Pemerintah Untuk</p>

	Indra Kurniawan (2020)		<p>Belanja Pemerintah Bidang Pendidikan</p> <p>X2 = Belanja Pemerintah Bidang Kesehatan</p> <p>X3 = Belanja Pemerintah Bidang Ekonomi</p> <p>X4 = Belanja Perlindungan Sosial</p>	Meningkatkan IPM, Namun 20 Provinsi Tidak Efisien Dalam Menggunakan Pengeluaran Pemerintah Untuk Meningkatkan IPM.
10.	<p>Pengaruh pengeluaran pemerintah sektor pendidikan, kesehatan, pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan terhadap indeks pembangunan manusia</p> <p>Dwi Rahayu Hidayati (2022)</p>	Analisis Regresi Linear Berganda	<p>Y = IPM</p> <p>X1 = Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan</p> <p>X2 = Pengeluaran Pemerintah Sektor Kesehatan</p> <p>X3 = Pertumbuhan Ekonomi</p> <p>X4 = Kemiskinan</p>	<p>Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan, Kesehatan, Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan Berpengaruh Secara Bersama-Sama Terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi D.I. Yogyakarta.</p>
11.	<p>Peran Infrastruktur Dasar Terhadap IPM.</p> <p>Sidiq Suryo Nugroho (2015)</p>	Regresi Data Panel	<p>X1 : Belanja infrastruktur</p> <p>Y : IPM</p>	Peran Infrastruktur berpengaruh positif dan signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia

12.	Pengaruh infrastruktur Terhadap Pembangunan Manusia di Provinsi-provinsi Kawasn Indonesia Bagin Timur.  Klmentius dan Aloysius (2006-2013)	Regresi Data Panel	X1 : Belanja infrstruktur Y : IPM	Hasil penelitian ini secara keseluruhan menunjukkan bahwa infrastruktur memiliki pengaruh positif terhadap indeks pembangunan manusia.
	<i>Infrastructure and Human Development : the case of java Indonesia</i>  Heru Kusharjanto, Donghun Kim (2022)	Regresi Data Panel	X1 : infrstruktur Y : IPM	Meningkatkan infrastruktur secara signifikan meningkatkan pembagunan manusia. Secara khusus, infrastruktur listrik mempunyai pengaruh yang lebih besar pada pengembangan manusia dari pada jenis infrastruktur lainnya, seperti air bersih dan jalan.

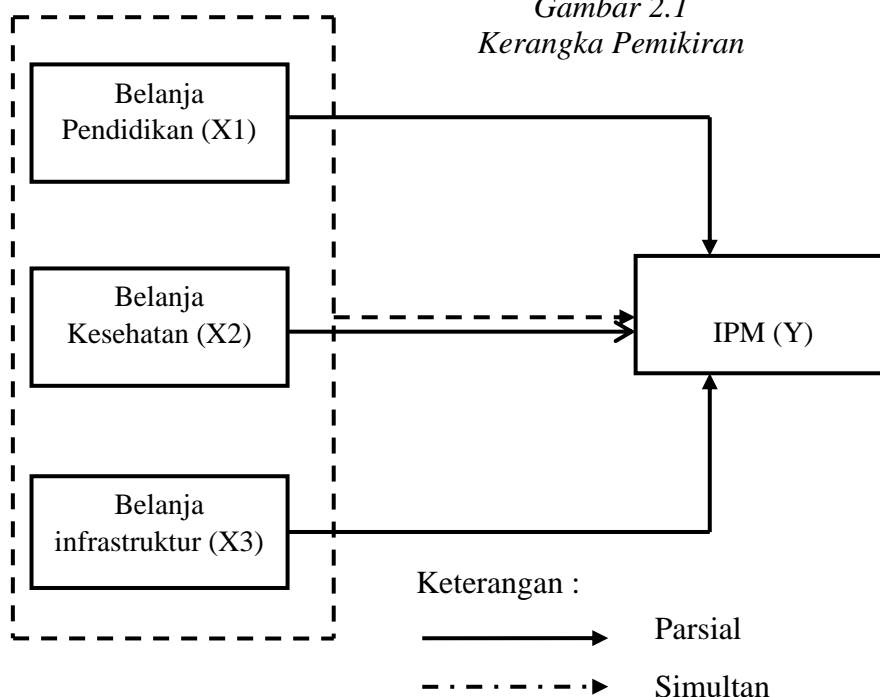
## 2.2 Kerangka Berpikir

Pembangunan manusia menempatkan manusia sebagai tujuan pembangunan, dan bukan hanya sebagai alat pembangunan. Pembangunan sumber daya manusia yang berhasil, akan mendukung terciptanya pertumbuhan ekonomi. Secara konseptual pembangunan sumber daya manusia nampak dalam pengukuran IPM (Indeks Pembangunan Manusia). IPM dapat digunakan untuk mengklasifikasikan apakah sebuah negara termasuk dalam kategori Negara maju, Negara berkembang atau Negara terbelakang dan juga untuk mengukur pengaruh kebijakan ekonomi terhadap kualitas hidup. Kebijakan

ekonomi untuk mendorong peningkatan IPM oleh pemerintah melalui proporsi belanja yang berpihak terhadap pertumbuhan pembangunan manusia. Secara teoritis terdapat beberapa belanja pemerintah atau pengeluaran pemerintah yang berdampak secara langsung terhadap pembangunan sumber daya manusia melalui IPM. Belanja pemerintah tersebut adalah belanja pendidikan, belanja kesehatan dan belanja infrastruktur.

Penelitian ini menempatkan IPM sebagai variabel terdampak (variabel Y) yang diharapkan dipengaruhi oleh anteseden, yaitu belanja pendidikan (X1), belanja kesehatan (X2) dan belanja infrastruktur (X3). Secara khusus penelitian ini dilakukan selama masa pandemic covid-19 untuk melihat kebijakan fiskal daerah melalui kebijakan belanja yang mengalami perubahan setelah *refocusing* anggaran untuk pemulihan pandemic covid-19 terhadap pertumbuhan IPM di Provinsi NTT

Gambar 2.1  
Kerangka Pemikiran



### **Hipotesis Penelitian**

Hasil riset yang dilakukan oleh (Fahmi, 2018) menunjukkan bahwa “belanja pemerintah dalam sektor pendidikan memiliki dampak positif terhadap peningkatan pembangunan manusia. Temuan ini sejalan dengan penelitian oleh (Harjunadhi & Rahmawati, 2020) yang menegaskan bahwa variabel pendidikan memiliki pengaruh positif signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di 34 Provinsi Indonesia. Dengan kata lain, peningkatan belanja pendidikan diikuti oleh peningkatan IPM di seluruh Provinsi Indonesia.”

Peningkatan belanja pendidikan memiliki implikasi positif terhadap akses masyarakat Indonesia terhadap pengetahuan, sarana, dan prasarana pendidikan. Fenomena ini pada gilirannya dapat meningkatkan tingkat Harapan Lama Sekolah (HLS) dan Rata-Rata Lama Sekolah (RLS), yang merupakan komponen integral dari IPM. Fungsi alokasi anggaran oleh pemerintah memegang peranan penting, mengarahkan sumber daya sesuai dengan prioritas pembangunan yang diusung.

Untuk mengoptimalkan IPM, pemerintah harus menetapkan pembangunan manusia, terutama melalui fungsi pendidikan, sebagai prioritas utama dalam alokasi anggaran. Pelayanan publik oleh pemerintah, khususnya dalam sektor pendidikan dan kesehatan, menjadi kunci pembangunan manusia (UNDP, 1991; Fahmi, 2018). Pemerintah perlu meningkatkan alokasi anggaran di bidang pendidikan untuk memastikan penyediaan fasilitas pendidikan yang memadai di tingkat dasar, menengah, dan atas. Hal ini konsisten dengan temuan penelitian Arimah (2004) yang menekankan bahwa belanja pemerintah di sektor pendidikan menjadi salah satu indikator peningkatan pembangunan manusia. Asaju (2012) juga menyatakan bahwa



investasi dalam pembangunan manusia melalui pendidikan adalah strategi terbaik untuk mengatasi tantangan pembangunan di masa depan, terutama dalam mengurangi tingkat kemiskinan.

Berdasarkan penjelasan dan temuan penelitian sebelumnya, hipotesis dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. H1: Belanja pendidikan berpengaruh positif terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Nusa Tenggara Timur

Berdasarkan analisis teknis yang dilakukan, terungkap bahwa pengeluaran pemerintah di sektor kesehatan memiliki korelasi positif dan signifikan. Ini berarti, setiap kenaikan sebesar 1% dalam sektor kesehatan akan mengakibatkan peningkatan sebesar 0,012% pada Indeks Pembangunan Manusia (IPM), dengan asumsi bahwa faktor-faktor lain tetap konstan (*ceteris paribus*). Dalam konteks ini, penelitian oleh Putra (2019) menunjukkan bahwa setiap kenaikan 1% dalam pengeluaran pemerintah di sektor kesehatan dapat mengakibatkan kenaikan IPM sebesar 1,07% di Indonesia.

Hubungan positif ini dapat dijelaskan oleh dampak positif pengeluaran pemerintah dalam sektor kesehatan, seperti bantuan jaminan kesehatan dan dukungan untuk ibu hamil dan menyusui. Tindakan ini dapat meningkatkan taraf kesehatan individu, sesuai dengan dimensi hidup layak IPM yang pertama, sehingga meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang tercermin dalam peningkatan nilai IPM.

Dalam ranah ekonomi, “sektor kesehatan diakui memiliki peran krusial dalam pembangunan. Produktivitas sumber daya manusia sangat tergantung pada tingkat kesehatan, yang pada gilirannya memengaruhi keberhasilan pendidikan dan pelaksanaan pembangunan berkelanjutan. Kesehatan dapat dilihat sebagai komponen penting dalam fungsi produksi agregat, berperan ganda sebagai input dan output yang memainkan peran sentral dalam pembangunan ekonomi” (Todaro & Smith, 2003).

Mengacu pada penjelasan dan temuan penelitian sebelumnya, hipotesis yang diusulkan adalah:

2. H2: Belanja kesehatan berpengaruh positif terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Nusa Tenggara Timur

Belanja infrastruktur, yang mencerminkan alokasi pengeluaran pemerintah dari total APBD untuk sektor tersebut, menjadi bagian krusial dalam pembangunan. Pada tingkat analisis teknis, terdapat hubungan positif dan signifikan antara pengeluaran pemerintah pada sektor infrastruktur dan indeks pembangunan. Artinya, setiap kenaikan 1% pada pengeluaran infrastruktur menyebabkan peningkatan 0,012% pada indeks pembangunan, dengan asumsi keadaan yang lain tetap (*ceteris paribus*) (Putra, 2019). Jika pengeluaran pemerintah pada sektor infrastruktur naik sebesar 1%, maka IPM di Indonesia dapat meningkat hingga 1,07% (Putra, 2019).

Hubungan positif tersebut muncul karena belanja pemerintah di sektor infrastruktur, seperti bantuan jaminan kesehatan dan fasilitas umum, dapat

memberikan dampak positif terhadap kesehatan dan umur panjang, sesuai dengan dimensi hidup layak IPM. Hal ini pada gilirannya meningkatkan kualitas sumber daya manusia, yang tercermin dalam nilai IPM. Sebagai komponen vital pembangunan, sektor infrastruktur dalam ilmu ekonomi diakui memainkan peran penting dalam meningkatkan produktivitas sumber daya manusia. Kesehatan yang baik mendukung keberhasilan pendidikan, menjadi kunci dalam pembangunan berkelanjutan (Todaro & Smith, 2003).

Dalam konteks pembangunan manusia, pemerintah tidak hanya bertanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat tetapi juga untuk menyediakan fasilitas umum dan infrastruktur yang memadai. Terbatasnya akses bagi kaum miskin dapat menjadi akibat dari kurangnya fasilitas yang disediakan oleh pemerintah, menyebabkan kesulitan bagi mereka untuk keluar dari jebakan kemiskinan. Oleh karena itu, pembangunan manusia menjadi sangat penting, dengan dimensi kesejahteraan yang terkait dengan peningkatan kapasitas dasar manusia melalui akses pendidikan, kesehatan, dan fasilitas umum (Putra, 2019).

Berdasarkan UU No. 4 Tahun 1992 (DPR RI, 2004), perumahan diharapkan dapat mendorong kegiatan industri berbasis permukiman. Dengan pemahaman ini, hipotesis penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

3. H3: Belanja infrastruktur berpengaruh positif terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Nusa Tenggara Timur.