



## BAB II

# KAJIAN PUSTAKA

---

### 2.1 Konsep Pembangunan

UNDP mendefinisikan pembangunan manusia sebagai suatu proses untuk memperluas pilihan-pilihan bagi penduduk (*a process of enlarging people's choices*). Dalam konsep tersebut penduduk ditempatkan sebagai tujuan akhir (*the ultimate end*) sedangkan upaya pembangunan dipandang sebagai sarana (*principal means*) untuk mencapai tujuan itu. Untuk menjamin tercapainya tujuan pembangunan manusia, empat hal pokok yang perlu diperhatikan adalah produktivitas, pemerataan, kesinambungan, pemberdayaan (UNDP, 1995). Secara ringkas empat hal pokok tersebut mengandung prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Produktivitas

Penduduk harus dimampukan untuk meningkatkan produktivitas dan berpartisipasi penuh dalam proses penciptaan pendapatan dan nafkah.

2. Pemerataan

Penduduk harus memiliki kesempatan yang sama untuk mendapatkan akses terhadap semua sumber daya ekonomi dan sosial. Semua hambatan yang memperkecil kesempatan untuk memperoleh akses

tersebut harus dihapus, sehingga mereka dapat mengambil manfaat dan berpartisipasi dalam kegiatan produktif yang dapat meningkatkan kualitas hidup.

### 3. Kestinambungan

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

### 4. Pemberdayaan

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

Konsep pembangunan manusia ini berbeda dengan konsep klasik pembangunan yang dititikberatkan pada pertumbuhan ekonomi. Pembangunan manusia ditekankan pada manusia itu sendiri sebagai objek sekaligus sebagai subjek pembangunan sehingga masyarakat memperoleh perluasan pilihannya untuk hidup dengan kebebasan dan bermartabat. Selain itu, pembangunan manusia juga berbicara tentang perluasan kapabilitas individu dan komunitas untuk memperluas jangkauan pilihan mereka dalam upaya memenuhi aspirasinya.

Pembangunan suatu wilayah yang pada awalnya bertumpu pada pertumbuhan ekonomi dan pertumbuhan pendapatan per kapita dimana

pembangunan tersebut cenderung memperlakukan manusia sebagai input dari proses produksi, namun seiring dengan perkembangan jaman paradigma seperti ini mulai bergeser yakni dengan melibatkan peranan manusia sebagai tujuan dari pembangunan (kesejahteraan masyarakat). Pendekatan pembangunan manusia yang menggabungkan aspek produksi dan distribusi komoditas serta peningkatan dan pemanfaatan kemampuan manusia. Pembangunan manusia melihat secara bersamaan semua isu dalam masyarakat (pertumbuhan ekonomi, perdagangan, ketenagakerjaan, kebebasan politik ataupun nilai-nilai kultural) dari sudut pandang manusia. Dengan demikian, pembangunan manusia tidak hanya memperhatikan sektor sosial, tetapi merupakan pendekatan yang komprehensif dari semua sektor.

## **2.2 Mengukur Pembangunan Manusia**

Dalam mengukur pembangunan manusia secara ideal dibutuhkan banyak indikator karena seperti yang telah dijelaskan pada subbab sebelumnya bahwa pembangunan manusia dilakukan secara komprehensif di seluruh bidang kehidupan, namun terlalu banyak indikator akan memberikan gambaran yang membingungkan. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan alat ukur pembangunan manusia yang dipakai secara luas di seluruh negara.

IPM menjelaskan bagaimana penduduk dapat mengakses hasil pembangunan dalam memperoleh hasil pembangunan dalam memperoleh pendapatan, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya. IPM dikembangkan oleh pemenang nobel India Amartya Sen dan seorang ekonom Pakistan Mahbub ul Haq, serta dibantu oleh Gustav Ranis dari Yale University dan Lord Meghnad Desai dari London School of Economics. Kemudian pada tahun 1990, UNDP memperkenalkan IPM dan mempublikasikannya secara berkala dalam laporan tahunan Human Development Report (HDR).

IPM dibentuk oleh tiga dimensi dasar, yakni: (1) umur panjang dan hidup sehat (*a long and healthy life*), (2) pengetahuan (*knowledge*), dan (3) standar hidup layak (*descent standard of living*). Ketiga dimensi tersebut memiliki pengertian sangat luas karena terkait banyak faktor. Pada laporan pertamanya, UNDP mengukur dimensi kesehatan dengan menggunakan angka harapan hidup waktu lahir. Selanjutnya untuk mengukur dimensi pengetahuan digunakan angka melek huruf. Adapun untuk mengukur dimensi standar hidup layak digunakan indikator Produk Domestik Bruto (PDB) per kapita.

Manfaat IPM diantaranya adalah merupakan indikator penting untuk mengukur keberhasilan dalam upaya membangun kualitas hidup manusia (masyarakat/penduduk), IPM dapat menentukan peringkat atau level pembangunan suatu wilayah/negara serta bagi Indonesia, IPM merupakan data strategis karena selain sebagai ukuran kinerja pemerintah, IPM juga

digunakan sebagai salah satu alokator penentuan Dana Alokasi Umum (DAU).

### **2.3 Hubungan Antara Pertumbuhan Ekonomi dan Pembangunan Manusia**

Pembangunan manusia lebih dari sekedar pertumbuhan ekonomi, tetapi anti terhadap pertumbuhan. Dalam perspektif pembangunan manusia, pertumbuhan ekonomi bukan sebagai tujuan akhir, melainkan sebagai alat untuk mencapai tujuan akhir, yaitu memperluas pilihan bagi manusia. Perhatian pembangunan manusia tidak hanya terfokus pada besaran nilai laju pertumbuhan saja tetapi juga pada aspek pendistribusiannya, terutama pada struktur dan kualitas dari pembangunan itu sendiri.

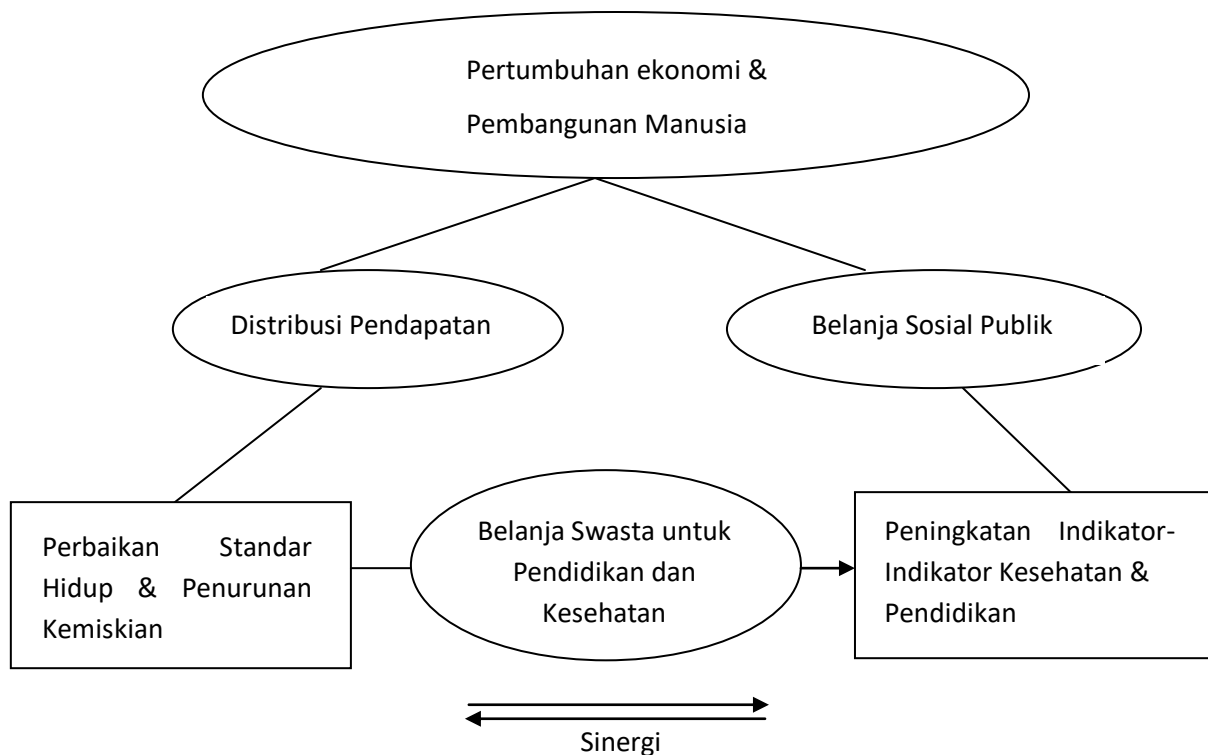
Ada berbagai jalan untuk mencapai pembangunan manusia –beberapa lebih berguna dari yang lain, tergantung situasi khas yang dihadapi suatu daerah dan variasi prioritas pembangunannya. Diantaranya, terdapat dua cara yang dianggap efektif untuk meyelaraskan pertumbuhan ekonomi agar sukses pada pembangunan manusia. Pertama, dengan meningkatkan standar hidup secara keseluruhan dan mengurangi kemiskinan. Kedua, dengan meningkatkan kapasitas pemerintah untuk menyediakan anggaran belanja yang lebih besar untuk pendidikan, pelayanan kesehatan dan berbagai program untuk memerangi kemiskinan.

Kedua jenis hubungan diatas tidak dapat berjalan dengan sendirinya. Hubungan pertama tergantung pada mutu pertumbuhan dalam hal distribusi pendapatan. Sedangkan hubungan kedua tergantung pada prioritas belanja pemerintah. Beberapa daerah dengan tingkat pertumbuhan tinggi, ternyata memiliki distribusi pendapatan yang cukup baik dan belanja publik yang memadai, sehingga dapat dikatakan berhasil menerjemahkan pertumbuhan ekonomi dalam pembangunan manusia. Sementara itu, daerah lain contohnya di kawasan timur Indonesia dipandang belum begitu berhasil menerjemahkan pertumbuhan ekonomi ke dalam pembangunan manusia karena latar belakang sejarah ketimpangan pendapatan yang parah serta diiringi buruknya penyediaan layanan kesehatan dan pendidikan dasar.

Bahkan di antar daerah yang berhasil meraih pertumbuhan ekonomi tinggi dan sekaligus pembangunan manusia, tingkat urgensi kedua hubungan diatas pun bervariasi, begitu pula hasilnya. Sebagian daerah lebih mengandalkan belanja swasta daripada belanja publik untuk bidang perawatan kesehatan dan pendidikan. Model semacam ini tidak hanya dapat meningkatkan tingkat pembangunan manusia secara keseluruhan tetapi juga kebalikannya, dapat menimbulkan ketimpangan yang lebih besar karena belanja swasta kurang terdistribusi merata dibandingkan belanja publik. Oleh sebab itu dibutuhkan regulasi pemerintah untuk

menyeimbangkan antara peran sektor swasta dan publik dalam menyediakan layanan.

Disamping rangkaian langkah tadi, beragam dimensi pembangunan manusia mempunyai hubungan yang sinergis, saling memperkuat dampak satu sama lainnya. Oleh karena itu perolehan dukungan publik yang memadai untuk setiao bidang kesehatan dan pendidikan dirasakan sangat penting, meskipun hal tersebut tidak mudah. Solusinya adalah dengan menggunakan pendekatan berbasis hak. Pendekatan ini dapat membantu secara efektif karena implementasinya menuntut partisipasi aktif dari para penerima manfaat. Para penerima manfaat ini cenderung dapat lebih menghargai bagaimana harus sebaik mungkin menggunakan sumberdaya yang terbatas secara optimal.



## 2.4 Perubahan Metodologi IPM

### *Sejarah Perjalanan Indeks Pembangunan Manusia*

Badan Pusat Statistik (BPS) merupakan instansi pemerintah vertikal yang diberikan kewenangan untuk menghitung angka IPM di Indonesia. BPS menggunakan acuan dari UNDP dalam mempublikasikan angka IPM. Sejak pertama kali diperkenalkan oleh UNDP pada tahun 1990, angka IPM telah mengalami penyempurnaan pada tahun 1991 dan 1995.

Angka IPM pertama kali yang diperkenalkan oleh UNDP pada tahun 1990 dihitung melalui pendekatan dimensi umur panjang dan hidup sehat (dengan menggunakan proksi angka harapan hidup saat lahir), dimensi pengetahuan (dengan menggunakan proksi angka melek huruf dewasa, dan dimensi standar hidup layak (dengan menggunakan proksi PDB per kapita). Ketiga dimensi tersebut diagregatkan menjadi sebuah indeks komposit dengan menggunakan rata-rata aritmatik sehingga menghasilkan angka IPM.

Tahun 1991, UNDP melakukan penyempurnaan penghitungan IPM dengan menambahkan variabel rata-rata lama sekolah ke dalam dimensi pengetahuan, sehingga sejak saat itu terdapat dua indikator dalam dimensi pengetahuan yakni angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah. Pemberian bobot mutlak dilakukan dalam penghitungan dimensi



pengetahuan yakni bobot dua pertiga untuk indikator angka melek huruf dan sisanya satu per tiga untuk indikator rata-rata lama sekolah.

Tahun 1995, UNDP kembali melakukan penyempuraan penghitungan IPM dengan mengganti indikator rata-rata lama sekolah menjadi angka partisipasi kasar gabungan. Pembobotan masih tetap sama seperti pada sebelumnya yakni dua per tiga untuk angka melek huruf dan satu per tiga untuk gabungan angka partisipasi kasar.

Pada tahun 2010, UNDP merubah metodologi penghitungan IPM secara drastis. Beberapa indikator diganti menjadi lebih relevan. Indikator angka partisipasi kasar gabungan diganti dengan indikator harapan lama sekolah. Kemudian, indikator PDB per kapita diganti dengan Produk Nasional Bruto (PNB) per kapita. Selain itu, cara penghitungan indeks kompositnya pun ikut berubah dimana sebelumnya menggunakan metode rata-rata aritmatik diganti menjadi rata-rata geometrik. Mengingat banyak perubahan yang terjadi dalam penghitungan IPM tahun 2010 ini, maka UNDP menyebut metode penghitungan IPM yang berubah pada tahun 2010 ini sebagai metode baru.

Perubahan ternyata tidak berhenti sampai disitu saja. Tahun 2011, penyempurnaan dilakukan pada tahun dasar PNB per kapita dari tahun 2008 diganti menjadi tahun 2005. Kemudian pada tahun 2014, dua penyempurnaan kembali dilakukan yakni (1) mengganti tahun dasar PNB per kapita dari tahun 2005 menjadi tahun 2011 dan (2) merubah metode

agregasi indeks pendidikan dari rata-rata geometrik menjadi rata-rata aritmatik.

Keseluruhan perubahan yang terjadi didasarkan pada alasan-alasan rasional. **Pertama**, beberapa indikator sudah tidak tepat untuk digunakan dalam penghitungan IPM. Seperti Angka Melek Huruf (AMH) dan PDB per kapita. AMH dianggap sudah tidak sensitif lagi dalam mengukur dimensi pengetahuan karena di sebagian besar wilayah angkanya sudah tinggi sehingga tidak dapat membedakan tingkat pengetahuan (pendidikan) antarwilayah dengan baik. Sedangkan PDB per kapita dianggap kurang relevan untuk mengukur dimensi standar hidup layak karena masih mengandung faktor produksi asing yang tidak dinikmati oleh penduduk lokal. Oleh karena itu PDB per kapita kurang dapat menggambarkan pendapatan masyarakat atau kesejahteraan masyarakat pada suatu wilayah.

**Kedua**, penggunaan rumus rata-rata aritmatik memiliki kekurangan yakni capaian dimensi yang rendah dapat ditutupi oleh capaian dimensi yang tinggi. Padahal pada dasarnya konsep yang diusung oleh pembangunan manusia adalah pemerataan pembangunan dan sangat anti terhadap ketimpangan pembangunan.

**Tabel 2.1 Perbedaan Indikator Metode Lama dan Metode Baru UNDP**

Dimensi	Metode Lama	Metode Baru
<b>Umur Panjang dan Hidup Sehat</b>	Angka Harapan Hidup saat lahir (AHH)	Angka Harapan Hidup saat Lahir (AHH)
<b>Pengetahuan</b>	Angka Melek Huruf (AMH)	Harapan Lama Sekolah (HLS)
	Angka Partisipasi Kasar Gabungan (APK)	Rata-rata Lama Sekolah (RLS)
<b>Standar Hidup Layak</b>	PDB per Kapita	PNB per Kapita
<b>Agregasi</b>	Rata-rata Aritmatik	Rata-rata Geometrik

Sumber: Indeks Pembangunan Manusia 2014 Metode Baru

Perubahan yang terjadi pada penghitungan IPM tersebut tentunya membawa dampak. Secara langsung, ada dua dampak yang terjadi akibat perubahan metode penghitungan IPM. Pertama, perubahan level IPM. Level IPM metode baru menghasilkan angka yang lebih rendah. Hal ini disebabkan oleh perubahan indikator AMH menjadi HLS dimana sebelumnya angka AMH bernilai di atas 90 persen, sedangkan angka HLS masih rendah. Perubahan metode agregasi yang sebelumnya menggunakan rata-rata aritmatik kemudian berubah menjadi rata-rata geometrik juga berdampak pada turunnya nilai level IPM. Ketimpangan yang terjadi antardimensi akan mengakibatkan capaian IPM menjadi rendah.

Kedua, terjadi perubahan peringkat IPM. Perubahan yang terjadi pada level IPM secara otomatis akan merubah peringkat IPM antardaerah. Namun demikian perlu ditekankan bahwa peringkat IPM antara kedua metode tidak dapat dibandingkan karena metodenya berbeda.

### ***Implementasi IPM Metode Baru di Indonesia***

Mulai tahun 2014, Indonesia secara resmi menghitung IPM dengan metode baru. Namun demikian, BPS sebagai lembaga yang berwenang dalam menghitung angka IPM di Indonesia melakukan sedikit modifikasi dalam penghitungan angka IPM. Penyesuaian tersebut dilakukan karena masalah ketersediaan data. Data PNB per kapita tidak tersedia sampai dengan tingkat provinsi dan kabupaten/kota sehingga didekati dengan pengeluaran per kapita yang disesuaikan dimana penghitungan pengeluaran per kapita yang disesuaikan tersebut menggunakan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas).

Sementara itu, dimensi umur panjang dan hidup sehat serta dimensi pengetahuan menggunakan indikator yang sama dengan yang digunakan oleh UNDP. Metode agregasi indeks komposit juga menggunakan rata-rata geometrik sesuai dengan UNDP. Pada metode lama, kecepatan perubahan IPM diukur dengan menggunakan reduksi *shortfall*, sedangkan pada metode baru kecepatan perubahan IPM diukur dengan menggunakan pertumbuhan aritmatik. Perubahan metode penghitungan IPM di Indonesia dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 2.2 Perbedaan Indikator Metode Lama dan Metode Baru di Indonesia**

Dimensi	Metode Lama	Metode Baru
<b>Umur Panjang dan Hidup Sehat</b>	Angka Harapan Hidup saat lahir (AHH)	Angka Harapan Hidup saat Lahir (AHH)
<b>Pengetahuan</b>	Angka Melek Huruf (AMH) Rata-rata Lama Sekolah (RLS) 15+	Harapan Lama Sekolah (HLS) Rata-rata Lama Sekolah (RLS) 25+
<b>Standar Hidup Layak</b>	Pengeluaran per Kapita: 27 Komoditas PPP	Pengeluaran per Kapita: 96 Komoditas PPP
<b>Agregasi</b>	Rata-rata Aritmatik	Rata-rata Geometrik
<b>Kecepatan Perubahan IPM</b>	Reduksi <i>Shortfall</i> (RSF)	Pertumbuhan Aritmatik

Sumber: Indeks Pembangunan Manusia 2014 Metode Baru

Rumus Penghitungan IPM Metode Lama

$$IPM = \frac{1}{3}(I_{kesehatan} + I_{pengetahuan} + I_{pendapatan}) \times 100$$

Rumus Penghitungan IPM Metode baru

$$IPM = \sqrt[3]{I_{kesehatan} \times I_{pengetahuan} \times I_{pendapatan}} \times 100$$

