

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1. Otonomi Daerah

2.1.1. Definisi Otonomi Daerah

UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 5 menjelaskan bahwa “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.” (Undang-Undang Otonomi Daerah 2004: 4).

2.1.2. Menurut kamus *Webster’s Third New International Dictionary*

Kata *autonomy* berasal dari bahasa Yunani (*Greek*), yakni dari kata *autonomia*, yang artinya :

The quality or state being independent, free, and self directing. Atau The degree of self determination or political control possessed by a minority group, territorial division or political unit in its relations to the state or political community of which it forms a part and extending from local to full independence. (Saragih, 2003: 39 dan 40).

2.1.3. Menurut *Encyclopedia of Social Science*

Dalam pengertiannya yang orisinal, otonomi adalah *The legal self sufficiency of social body and its actual independence* (Yani, 2002: 5).

2.1.4. Menurut *Black's Law Dictionary*

Definisi *autonomy* adalah *The political independence of a nation, the right (and condition) of power of self government. The negation of a state of political influence from without or from foreign powers* (Ibid: 5).

2.1.5. Konsep Otonomi Daerah

Dalam penjelasan resmi UU No. 5 Tahun 1974 diutamakan bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah didasarkan pada 4 (empat) prinsip di bawah ini : (Soetrisno. Ph 1986 : 13).

- a. Pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah, harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkuat negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat.
- b. Pembagian otonomi kepada daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.
- c. Asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi dengan memberikan kemungkinan pula pada pelaksanaan tugas asas pembantuan.
- d. Pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk menyatakan daya guna (efektivitas) dan hasil guna (Efisiensi) penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan terhadap masyarakat, kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Sesuai dengan yang digariskan dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, prinsip otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Nyata dalam arti bahwa pemberian otonomi didasarkan pada faktor-faktor perhitungan dan tindakan atau kebijakan yang benar-benar menjamin daerah yang bersangkutan mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Bertanggung jawab berarti pemberian otonomi benar-benar sejalan dengan tujuan untuk melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia dan serasi dengan

pembinaan politik dengan kesatuan bangsa. Dengan demikian akan terjalin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Teori tentang desentralisasi yang utama adalah bahwa desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintah dalam mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya. Menurut Hayek (1945) dan Musgrave (1959) kebijakan dalam mengalokasikan pengeluaran pemerintah untuk pelayanan publik akan lebih efisien bila diambil oleh pemerintah daerah yang dekat dengan masyarakat/ publik dan memiliki kontrol geografis paling minimal karena disebabkan oleh beberapa faktor (Azwar, et al., 1999), yaitu :

1. Pemerintah lokal lebih mengetahui kebutuhan masyarakatnya.
2. Keputusan pemerintah lokal lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat sehingga mendorong pemerintah lokal untuk melakukan efisiensi dalam penggunaan dana yang berasal dari masyarakat.
3. Persaingan antar daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya akan mendorong pemerintah lokal dalam meningkatkan inovasinya dalam rangka meningkatkan pelayanan publik.

2.2. Sektor Publik

2.2.1. Definisi Sektor Publik

Batasan sektor publik yang dibahas dalam tulisan ini adalah yang berhubungan dengan ekonomi kebijakan anggaran (*economics of budget policy*). Batasan ini hanya membahas kepada kebijakan anggaran sektor publik yang meliputi penerimaan dan pengeluaran pemerintah dalam anggaran belanjanya.

Penerimaan pemerintah disini berarti berupa penerimaan dari pajak lokal dan bukan pajak yang kemudian menjadi pengeluaran pemerintah yang mencakup pengeluaran rutin dan pengeluaran pemerintah berupa investasi (BPS : 2005)

2.2.2. Fungsi Utama Sektor Publik

Menurut Musgrave (Musgrave and Musgrave, 1980:6) meskipun pemerintah sudah menerapkan pajak tertentu dan mengelola pengeluarannya untuk mempengaruhi sistem perekonomian, masih diperlukan kebijakan-kebijakan lain guna mencapai tujuan yang lebih jauh lagi. Kebijakan-kebijakan pemerintan tersebut dapat dibagi ke dalam tiga golongan besar, yaitu:

1. Fungsi Alokasi
2. Fungsi Distribusi
3. Fungsi Stabilisasi

2.2.3. Pemerintah Daerah (Lokal)

Pertanyaan tentang ukuran pemerintah daerah (lokal) terkait dengan efisiensi penyediaan barang publik. Sebab dalam penyediaan barang publik yang perlu dipertimbangkan tidak hanya barang apa yang diperlukan masyarakat melainkan juga masalah eksternalitas yang mungkin timbul, skala ekonomi dalam memproduksi barang publik tersebut dan kemampuan sumber pembiayaan. Maka adalah penting membahas tentang ukuran optimal suatu pemerintah daerah. Makna optimal haruslah makna efisiensi dan ukuran yang terkait dengan jumlah penduduk dan total pengeluaran untuk barang publik lokal (Cullis and Jones, 1992: 295 - 323). Di samping itu Fisher menyatakan bahwa selain hipotesa Tiebout terdapat beberapa

faktor yang harus dipertimbangkan dalam menentukan ukuran optimal suatu daerah. Faktor-faktor itu antara lain masalah eksternalitas antara wilayah, skala ekonomi dan persoalan sumber pembiayaan (Fisher, 1996: 129).

2.2.4. *Theory of The Club*

Dalam teori ini dikaitkan antara marginal benefit yang diukur dari adanya penghematan biaya untuk penyediaan barang publik karena adanya pertambahan jumlah penduduk dan marginal cost yang diukur karena adanya kesimpangsiuran yang muncul dengan bertambahnya jumlah penduduk. Biaya dan manfaat ini selanjutnya dihubungkan dengan permintaan masyarakat atas barang publik dan biaya penyediaannya. Ukuran optimal pemerintah daerah akan dicapai manakala kedua keseimbangan ini tercapai.

Teori ini mengandung beberapa kelemahan antara lain : (1) *marginal cost* dari produksi output bersifat *increasing*, (2) tidak semua manfaat barang publik yang tersedia dapat dinikmati oleh yang menyediakan, (3) individu dalam masyarakat memiliki selera dan pendapatan yang sama, (4) ukuran optimal pemerintah lokal tergantung pada barang publik yang dibicarakan (2) Hipotesis Tiebout Hipotesis Tiebout terkait dengan masalah bagaimana individu memilih klub (dalam hal ini memilih otoritas lokal dimana dia hendak bermukim). Tiebout menyatakan bahwa individu akan menunjukkan perspektifnya terhadap pemerintah lokal dengan cara berpindah ke wilayah yang dapat mencerminkan selera terbaik mereka dan menawarkan benefit-tax yang paling dikehendaki. Inilah yang biasa dikenal dengan istilah *voting with their feet* (Cullis and Jones, 1992: 300-301).

Hipotesis Tiebout ini sejalan dengan teorema desentralisasi, bahwa dengan hipotesis ini akan meningkatkan kesejahteraan dari adanya desentralisasi. Perpindahan penduduk sesuai dengan preferensinya dengan pertimbangan batasan yang dimiliki akan menggeser trade-off antara otonomi lokal dengan standar nasional ke arah otonomi lokal sebab adanya peningkatan homogenitas preferensi antara wilayah-wilayah.

2.2.5 Variabel Lain Penentu Ukuran Pemerintah Daerah

Fisher menyatakan ada berbagai faktor yang harus dipertimbangkan dalam menentukan ukuran pemerintah daerah yang optimal. Faktor-faktor ekonomi yang harus menjadi pertimbangan dalam penentuan ukuran optimal dari suatu pemerintah daerah antara lain (Fisher, 1996 : 129-140):

- a) adanya variasi dalam permintaan.
- b) adanya eksternalitas spasial.
- c) adanya batasan skala ekonomis.
- d) ketersediaan biaya administrasi dalam penyediaan barang publik.

Di samping keempat faktor di atas, dalam kehidupan nyata terdapat beberapa hal yang harus menjadi pertimbangan antara lain adalah: (1) prinsip korespondensi, (2) pertentangan antara preferensi dan spillover, (3) pengelompokan barang publik dan pengambilan keputusan biaya, (4) penyediaan jasa melalui sistem kontrak.

Dalam kaitannya dengan pemerintah lokal, Sumodiningrat (1999) menyatakan bahwa APBD adalah alat untuk menjalankan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab dan merupakan rencana operasional pemerintah daerah yang

menggambarkan pengeluaran untuk kegiatan dan proyek daerah dalam satu anggaran tertentu dan sumber penerimaan daerah untuk mencukupi pengeluaran tersebut.

2.3. Pengeluaran Pemerintah

2.3.1. Definisi Pengeluaran Pemerintah

Rudy Badrudin menjelaskan bahwa pengeluaran konsumsi pemerintah mencakup pengeluaran untuk belanja pegawai, penyusutan barang modal, dan belanja barang (termasuk belanja perjalanan, pemeliharaan, dan pengeluaran lain yang bersifat rutin) dikurangi penerimaan dari produksi barang dan jasa yang dihasilkan. Pengeluaran konsumsi pemerintah tersebut meliputi pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pada dasarnya setiap pengeluaran negara dilakukan atas landasan prinsip optimalisasi pemanfaatan dana untuk mencapai sasaran-sasaran yang ditetapkan. Pengeluaran pemerintah harus mampu mencapai beberapa sasaran, seperti peningkatan produktivitas kerja aparatur pemerintah, perluasan jangkauan dan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat, pembinaan dan pengawasan pelaksanaan pembangunan serta terpeliharanya berbagai aset negara dan hasil-hasil pembangunan.

Pengeluaran pemerintah (*Government Expenditure*) adalah pengeluaran oleh pemerintah untuk membeli barang dan jasa. Sebagian dari pengeluaran pemerintah adalah untuk membiayai administrasi pemerintahan atau pengeluaran rutin dan sebagian lainnya untuk membiayai kegiatan-kegiatan pembangunan atau pengeluaran

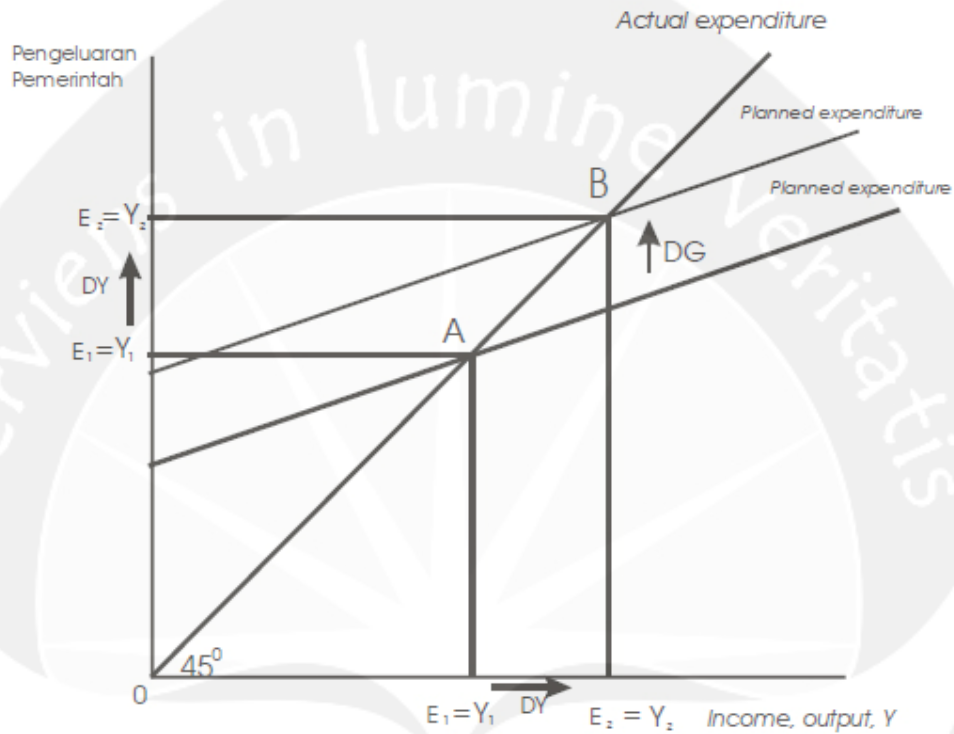
pembangunan. Pengeluaran rutin pemerintah terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan, belanja perjalanan dinas, angsuran pinjaman/ hutang dan bunga, ganjaran subsidi dan sumbangan pada daerah, pensiun dan bantuan, pengeluaran yang tidak termasuk bagian lain, dan pengeluaran tak terduga.

Pengeluaran pembangunan adalah pengeluaran yang ditujukan untuk membiayai proses perubahan, yang merupakan kemajuan dan perbaikan menuju kearah yang ingin dicapai. Umumnya biaya pembangunan tersebut diprogramkan dalam Daftar Isian Proyek (DIP). Pengeluaran pembangunan semuanya diprogramkan dalam berbagai proyek di setiap sektor dan sub sektor. Pengeluaran pembangunan tersebut dialokasikan ke berbagai sektor sesuai dengan urutan prioritas dan kebijakan pembangunan (Pakasi, 2005).

2.3.2. Teori Pengeluaran Pemerintah

Pengeluaran pemerintah mencerminkan kebijakan pemerintah. Apabila pemerintah telah menetapkan suatu kebijakan untuk membeli barang dan jasa, pengeluaran pemerintah mencerminkan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk melaksanakan kebijakan tersebut (Mangkoesebroto, 1993; 169). Hubungan antara pengeluaran pemerintah dan pertumbuhan ekonomi secara teori diterangkan dalam Keynesian Cross (Mankiw, 2003; 263).

Grafik 2.1
Pengeluaran Pemerintahan Pada Keynesian Cross



Pada grafik 2.1 dapat dilihat peningkatan pengeluaran pemerintah berdampak pada kenaikan pertumbuhan ekonomi yang diukur melalui pendapatan dan tingkat output. Peningkatan besarnya pengeluaran pemerintah berhasil merubah keseimbangan dari titik A ke titik B, yang berarti peningkatan pertumbuhan (Y).

Bailey (1995; 43) membagi teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah menjadi dua, yaitu teori makro dan teori mikro. Model makro dapat menjelaskan perhitungan jangka panjang pertumbuhan pengeluaran pemerintah,

sedangkan model mikro menjelaskan perubahan secara particular komponen-komponen pengeluaran pemerintah. Teori makro mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah dikelompokkan menjadi tiga golongan, yaitu (Mangkoesobroto, 1993; 169):

1. Model pembangunan tentang perkembangan pengeluaran pemerintah.
2. Hukum Wagner mengenai perkembangan aktivitas pemerintah.
3. Teori Peacock & Wiseman.

2.3.3. Model Pembangunan Tentang Perkembangan Pengeluaran Pemerintah

Mangkoesobroto menjelaskan dalam bukunya bahwa model ini dikembangkan oleh Rostow dan Musgrave yang menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan tahap-tahap pembangunan ekonomi yang dibedakan antara tahap awal, tahap menengah dan tahap lanjut.

Pada tahap awal perkembangan ekonomi, persentase investasi pemerintah terhadap total investasi besar, sebab pada tahap ini pemerintah harus menyediakan prasarana, seperti pendidikan, kesehatan 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. Pada tingkat ekonomi yang lebih lanjut, Rostow menjelaskan bahwa pembangunan ekonomi, aktivitas pemerintah beralih dari penyediaan prasarana ke pengeluaran-pengeluaran untuk aktivitas sosial seperti halnya, program kesejahteraan hari tua, program pelayanan kesehatan masyarakat dan sebagainya.

2.3.4. Hukum Wagner

Hukum Wagner yang dijelaskan oleh Mangkoesebroto mengemukakan suatu teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam persentase terhadap GNP yang juga didasarkan pula pengamatan di negara-negara Eropa, US dan Jepang pada abad ke 19, hukum tersebut berbunyi : dalam suatu perekonomian, apabila pendapatan per kapita meningkat, secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat.

Hukum Wagner ini memiliki kelemahan karena hukum tersebut tidak didasarkan pada suatu teori mengenai pemilihan barang-barang publik. Wagner mendasarkan pandangan dengan suatu teori yang disebut teori organis mengenai pemerintah (*organic theory of the state*) yang menganggap pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak terlepas dari anggota masyarakat lainnya.

Hukum Wagner dapat diformulasikan sebagai berikut :

$$\frac{P_k PP_1}{PPK_1} < \frac{P_k PP_2}{PPK_2} < \dots < \frac{P_k PP_n}{PPK_n}$$

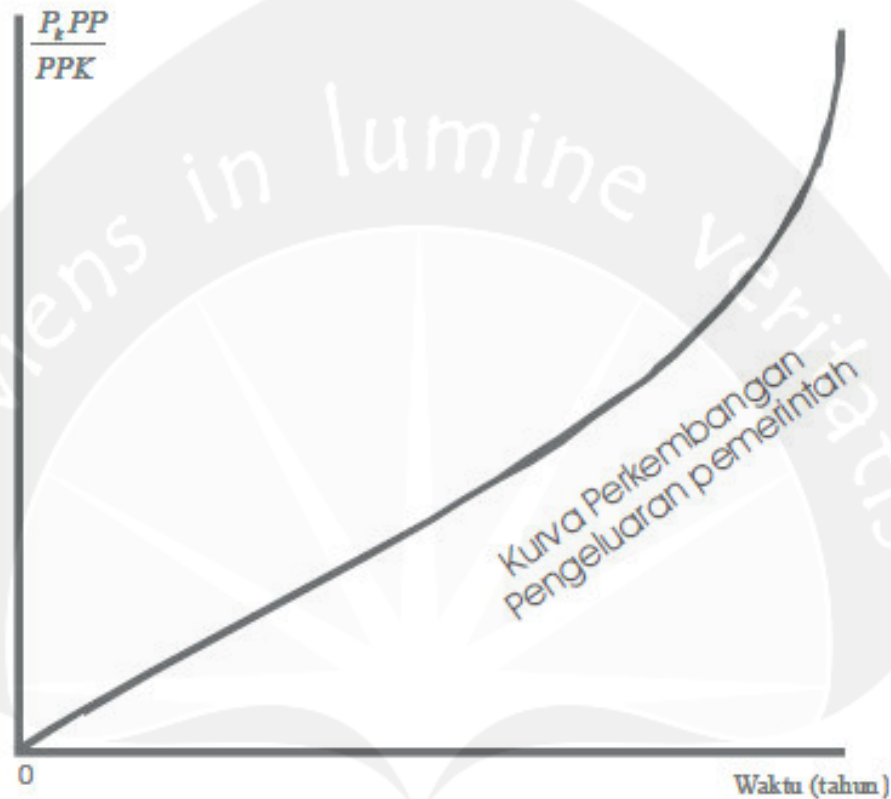
$P_k PP$: Pengeluaran Pemerintah perkapita

PPK : Pendapatan perkapita, yaitu GDP/ jumlah penduduk

1,2,...n : jangka Waktu (Tahun)

Hukum Wagner ini ditunjukkan dalam grafik 2.2 dimana kenaikan pengeluaran pemerintah mempunyai bentuk eksponensial yang ditunjukkan oleh kurva perkembangan pengeluaran pemerintah (Mangkoesebroto, 1993; 172).

Grafik 2.2
Pertumbuhan Pengeluaran Pemerintah Menurut Wagner



2.3.5. Teori Peacock dan Wiseman

Dari ketiga teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah tersebut, teori Peacock & Wiseman dianggap sebagai teori dan model yang terbaik (Mangkoesoebroto : 173). Teori mereka sering disebut sebagai *The Displacement Effect*, dimana teori ini didasarkan pada suatu pandangan bahwa pemerintah senantiasa memperbesar pengeluaran sedangkan masyarakat tidak suka membayar pajak yang semakin besar untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang semakin besar tersebut. Dalam Mangkoesoebroto (1993; 173) Peacock dan Wiseman

mendasarkan teori mereka pada suatu teori bahwa masyarakat mempunyai suatu tingkat toleransi pajak, suatu tingkat dimana masyarakat dapat memahami besarnya pungutan pajak yang dibutuhkan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Tingkat toleransi ini merupakan kendala bagi pemerintah untuk menaikkan pungutan pajak. Teori Peacock dan Wiseman adalah sebagai berikut (Mangkoesebroto : 173) :

“Perkembangan ekonomi menyebabkan pemungutan pajak yang semakin meningkat walaupun tarif pajak tidak berubah; dan meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat, oleh karena itu dalam keadaan normal, meningkatnya GNP menyebabkan penerimaan pemerintah yang semakin besar, begitu juga dengan pengeluaran pemerintah menjadi semakin besar.”

Jadi berbeda dengan pandangan Wagner, perkembangan pengeluaran pemerintah versi Peacock dan Wiseman tidaklah berbentuk suatu garis, tetapi berbentuk seperti tangga.

2.4. Investasi

2.4.1. Definisi Investasi

Untuk keperluan statistik, istilah investasi asing menggunakan definisi dari IMF Balance of Payment Manual (edisi ke empat), yang juga digunakan oleh Bank Indonesia. Definisi tersebut adalah : *“investasi langsung mengacu pada investasi untuk memperoleh manfaat yang cukup lama dalam kegiatan perusahaan*

dalam suatu perekonomian di luar tempat penanaman modal tersebut, sementara tujuan penanaman modal adalah untuk memperoleh pengaruh secara efektif dalam pengelolaan perusahaan tersebut.” Istilah “manfaat yang cukup lama” tersebut merupakan investasi yang pengelolaannya memerlukan sedikit pengawasan.

2.4.2. Teori Investasi

Menurut Sukirno, Investasi dapat diartikan sebagai pengeluaran penanaman modal atau perusahaan untuk membeli barang-barang modal dan perlengkapan-perengkapan produksi untuk menambah kemampuan memproduksi barang-barang dan jasa-jasa yang tersedia dalam perekonomian.

Sedangkan menurut Joseph Schumpeter, Investasi adalah pengeluaran atau perbelanjaan penanam-penanaman modal atau perusahaan untuk membeli barang-barang modal dan perlengkapan-perengkapan untuk menambah kemampuan memproduksi barang-barang dan jasa-jasa yang tersedia dalam perekonomian. Pertambahan jumlah barang modal ini memungkinkan perekonomian tersebut menghasilkan lebih banyak barang dan jasa di masa yang akan datang. Adakalanya penanaman modal dilakukan untuk menggantikan barang-barang modal yang lama yang telah haus dan perlu didepresiasi

Dalam prakteknya, dalam usaha untuk mencatat nilai penanaman modal yang dilakukan dalam suatu tahun tertentu, yang digolongkan sebagai investasi (atau pembentukan modal atau penanaman modal) meliputi pengeluaran/ perbelanjaan yang berikut:

1. Pembelian berbagai jenis barang modal, yaitu mesin-mesin dan peralatan produksi lainnya untuk mendirikan berbagai jenis industri dan perusahaan.
2. Perbelanjaan untuk membangun rumah tempat tinggal, bangunan kantor, bangunan pabrik dan bangunan-bangunan lainnya.
3. Pertambahan nilai stok barang-barang yang belum terjual, bahan mentah dan barang yang masih dalam proses produksi pada akhir tahun penghitungan pendapatan nasional.

Teori Harrod – Domar adalah perkembangan langsung dari teori makro Keynes jangka pendek menjadi suatu teori makro jangka panjang. Dalam teori Keynes, pengeluaran investasi mempengaruhi permintaan agregat tetapi tidak mempengaruhi penawaran agregat. Harrod – Domar melihat pengaruh investasi dalam perspektif waktu yang lebih panjang. Menurut kedua ekonom ini, pengeluaran investasi tidak hanya mempunyai pengaruh (lewat proses multiplier) terhadap permintaan agregat, tetapi juga terhadap penawaran agregat melalui pengaruhnya terhadap kapasitas produksi. Dalam perspektif waktu yang lebih panjang ini, investasi menambah stok kapital misalnya, pabrik-pabrik, jalan-jalan, dan sebagainya.

2.5. Tenaga Kerja

2.5.1. Definisi Tenaga Kerja

Tenaga kerja (*man power*) adalah seluruh penduduk dalam usia kerja (berusia 15 tahun atau lebih) yang potensial dapat memproduksi barang dan jasa. Sebelum tahun 2000, Indonesia menggunakan patokan seluruh penduduk berusia 10 tahun ke

atas. Namun sejak Sensus Penduduk 2000 dan sesuai dengan ketentuan internasional, tenaga kerja adalah penduduk yang berusia 15 tahun atau lebih (BPS).

BPS (2006) mendefinisikan beberapa konsep tentang Tenaga Kerja, antara lain :

1. Mencari pekerjaan adalah kegiatan dari mereka yang berusaha mendapat pekerjaan. Kegiatan mencari pekerjaan tidak terbatas dalam jangka waktu seminggu yang lalu saja, tetapi bisa dilakukan beberapa waktu yang lalu di mana seminggu yang lalu masih dalam status menunggu jawaban lamaran. Jadi dalam kategori mencari pekerjaan juga dimasukkan mereka yang sedang memasukkan lamaran.
2. Bekerja adalah kegiatan melakukan pekerjaan dengan maksud memperoleh atau membantu memperoleh penghasilan atau keuntungan selama paling sedikit 1 jam dalam seminggu yang lalu. Bekerja selama 1 jam tersebut harus dilakukan berturut-turut dan tidak boleh terputus.
3. Penghasilan mencakup upah/ gaji termasuk semua tunjangan, bonus dan hasil usaha berupa sewa, bunga dan keuntungan, baik berupa uang atau natura/ barang.
4. Hari kerja adalah hari di mana seseorang melakukan kegiatan bekerja paling sedikit 1 jam terus menerus.
5. Jam kerja adalah waktu yang dinyatakan dalam jam yang dipergunakan untuk bekerja.

6. Punya pekerjaan tetapi sementara tidak bekerja adalah kegiatan dari mereka yang mempunyai pekerjaan tetapi selama seminggu yang lalu tidak bekerja karena sesuatu sebab seperti sakit, cuti, menunggu panen, dan mogok. Termasuk juga yang sudah diterima bekerja tetapi selama seminggu yang lalu belum mulai bekerja.

2.5.2. Teori Tenaga Kerja

Tenaga kerja (*man power*) merupakan bagian dari penduduk pada kelompok umur tertentu yang diikutsertakan dalam proses ekonomi (Bellante dan Jackson, 1983). Tenaga kerja mencakup penduduk yang sudah atau sedang bekerja, yang sedang mencari pekerjaan, dan yang melakukan kegiatan lain seperti sekolah dan mengurus rumah tangga. Secara praktis pengertian tenaga kerja dan bukan tenaga kerja hanya dibedakan oleh batas umur. Tujuan pemilihan batas umur adalah agar definisi yang diberikan dapat menggambarkan kenyataan yang sebenarnya. Setiap negara memilih batas umur yang berbeda karena situasi tenaga kerja pada masing-masing negara juga berbeda. Batasan umur yang digunakan di Indonesia saat ini adalah 10 tahun ke atas.

Tenaga kerja adalah modal bagi bergerakaknya roda pembangunan. Jumlah dan komposisi tenaga kerja akan terus mengalami perubahan seiring dengan berlangsungnya proses demografi. Secara umum pengukuran ketenagakerjaan dapat didekati dengan dua cara, yaitu : (1) *gainful worker approach* dan (2) *labour force approach*. Dalam *gainful worker approach*, seseorang yang dikategorikan tenaga kerja akan ditanyakan kegiatan yang biasa dilakukan dalam kurun waktu tertentu.

Seseorang yang biasanya sekolah, tetapi saat survey sedang mencari pekerjaan, maka *gainful worker approach* akan dimasukkan dalam kategori sekolah maka informasi mengenai pengangguran banyak yang hilang (Mantra, 1995).

Konsep angkatan kerja yang digunakan di Indonesia dalam pengumpulan data ketenagakerjaan adalah *labor force approach* yang disarankan oleh *International Labor Organization* (ILO). Konsep ini membagi penduduk menjadi dua kelompok, yaitu penduduk usia kerja (tenaga kerja) dan penduduk bukan usia kerja (bukan tenaga kerja). Selanjutnya penduduk penduduk usia kerja dibedakan pula menjadi dua kelompok berdasarkan kegiatan utama yang sedang dilakukan, yaitu kelompok angkatan kerja dan bukan angkatan kerja (BPS, 1998). Berkaitan dengan konsep tersebut, penduduk yang digolongkan pada kelompok angkatan kerja adalah penduduk usia kerja yaitu 15 tahun ke atas yang bekerja, atau punya pekerjaan namun sementara tidak bekerja dan sedang mencari pekerjaan. Penduduk yang digolongkan bukan angkatan kerja adalah penduduk usia kerja yang masih sekolah, mengurus rumah tangga atau melaksanakan kegiatan lain.

Teori pertumbuhan Adam Smith juga menjelaskan bahwa Pertumbuhan ekonomi sebenarnya bertumpu pada adanya penambahan penduduk. Dengan penambahan penduduk maka akan terdapat penambahan output/ hasil.