

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Pengeluaran Pemerintah

Wagner mengemukakan suatu teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam persentase terhadap GNP yang juga didasarkan pula pengamatan di negara-negara Eropa, U.S dan Jepang pada abad ke-19. Wagner mengemukakan pendapatnya dalam bentuk suatu hukum, akan tetapi dalam pandangannya tersebut tidak dijelaskan apa yang dimaksud dengan pertumbuhan pengeluaran pemerintah dan GNP.

Hukum Wagner dikenal dengan "*The Law of Expanding State Expenditure*".

Dasar dari hukum tersebut adalah pengamatan empiris dari negara-negara maju (Amerika Serikat, Jerman, Jepang). Dalam hal ini Wagner menerangkan mengapa peranan pemerintah menjadi semakin besar, terutama disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat. Kelemahan hukum Wagner adalah karena hukum tersebut tidak didasarkan pada suatu teori mengenai pemilihan barang-barang publik. Hukum Wagner diformulasikan sebagai berikut :

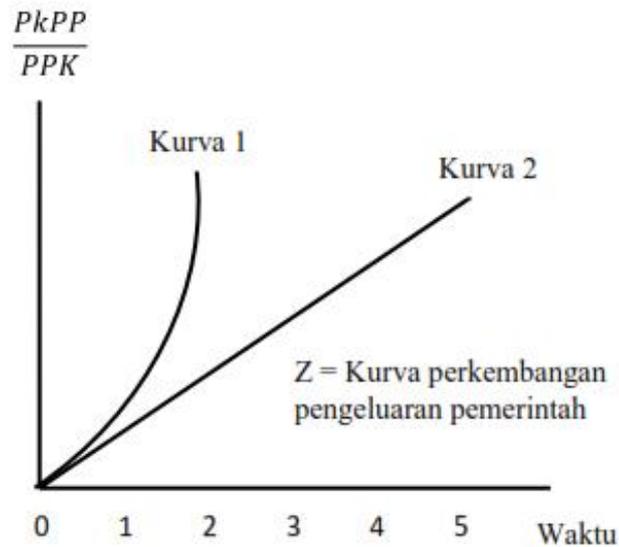
$$\frac{PPkP}{PPK_1} < \frac{PPkP}{PPK_2} < \dots < \frac{PPkP}{PPK_n}$$

Dimana:

PPkP : Pengeluaran pemerintah per kapita

PPK : Pendapatan per kapita, yaitu GDP/jumlah penduduk

1,2,...n : Jangka waktu (tahun)



Gambar 2. Kurva Perkembangan Pengeluaran Pemerintah

Sumber : Mangkoesoebroto, 2001.

Menurut Kumar dalam Setyopurwanto (2013:5) modal manusia sangat berhubungan dengan keterampilan dan pengetahuan yang terkandung pada manusia yang diperoleh melalui pendidikan, pelatihan, dan pengalaman yang akan berguna dalam produksi barang, jasa dan pengembangan pengetahuan lebih lanjut. Oleh karena itulah maka kunci utama dari modal manusia adalah pendidikan dilengkapi oleh faktor lain diantaranya kesehatan, lingkungan kerja, dan faktor lainnya.

Engelbrecht dalam Situmorang (2007) menyimpulkan bahwa sumber daya manusia berguna untuk meningkatkan penghasilan individu dan sebagai

mesin penggerak pertumbuhan ekonomi. Perbaikan dalam bidang pendidikan memberi peluang pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi di masa mendatang karena dengan pendidikan maka para pekerja diharapkan memiliki kemampuan yang lebih baik dalam mengoperasikan, mengekspansi dan mengeksplorasi sumber daya ekonomi dan memanipulasi modal fisik.

Produktivitas pekerja meningkat melalui perbaikan kesehatan baik secara fisik dan mental serta melalui perpindahan lokasi tempat mereka bekerja.

Peningkatan investasi sumber daya manusia secara langsung berdampak pada peningkatan produktivitas tenaga kerja yang mendorong peningkatan pendapatan (produk domestik bruto) riil. Hal tersebut ditunjukkan oleh peningkatan stok, neraca perdagangan, dan konsumsi rumah tangga. Investasi sumber daya manusia cenderung menyebabkan distribusi pendapatan yang lebih merata dan cenderung mengurangi angka kemiskinan.

B. Indeks Pembangunan Manusia

IPM diperkenalkan pertama kali pada tahun 1990 oleh UNDP. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan suatu pengukuran perbandingan dari tiga indikator, yaitu: angka harapan hidup pada waktu lahir (*life expectancy at birth*), angka melek huruf penduduk dewasa (*adult literacy rate*) dan rata-rata lama sekolah (*mean years of schooling*), dan kemampuan daya beli (*purchasing power parity*). IPM juga dapat dikatakan sebagai suatu indeks komposit yang juga merupakan indikator yang dapat menggambarkan perkembangan pembangunan manusia secara terukur dan representatif.

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) mencakup tiga komponen yang dianggap mendasar bagi manusia dan secara operasional mudah dihitung untuk menghasilkan suatu ukuran yang merefleksikan upaya pembangunan manusia. Peluang hidup dihitung berdasarkan angka harapan hidup ketika lahir; pengetahuan diukur berdasarkan rata-rata lama sekolah dan angka melek huruf penduduk berusia 15 tahun ke atas; dan hidup layak diukur dengan pengeluaran per kapita yang didasarkan pada paritas daya beli (*purchasing power parity*).

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. Semakin dekat nilai IPM suatu wilayah terhadap angka 100, semakin dekat jalan yang harus ditempuh untuk mencapai sasaran itu. IPM disempurnakan oleh *United Nation Development Programme* (1990).

Alasan penyempurnaan tidak lain karena manusia adalah ukuran keberhasilan dari pembangunan. Sehingga ukuran “bobot” manusia saja tidaklah cukup, dan karenanya diperlukan penggabungan antara pencapaian penghasilan dengan kondisi fisik dan non fisik manusia. Alasannya pembangunan manusia adalah pembentukan kemampuan manusia yang berasal dari peningkatan kesehatan, keahlian dan ilmu pengetahuan. Dengan demikian formulasi IPM diukur dari indeks kematian bayi dari 1000 kelahiran hidup,

rata-rata panjangnya usia penduduk dan kemampuan penduduk untuk baca tulis (melek huruf) serta penghasilan per kapita.

C. Komponen-komponen IPM

Tahapan pertama penghitungan IPM adalah menghitung indeks masing-masing komponen IPM (kesehatan, pengetahuan, dan standar hidup layak) dengan hubungan matematis sebagai berikut:

$$\text{Indeks } (X_i) = (X_i - X_{\min}) / (X_{\max} - X_{\min})$$

Dimana :

X_i = indikator komponen IPM ke- i ($i = 1,2,3$)

X_{\max} = nilai maksimum X_i

X_{\min} = nilai minimum X_i

Persamaan di atas akan menghasilkan nilai $0 \leq X_i \leq 1$, untuk mempermudah cara membaca skala dinyatakan dalam 100 persen sehingga interval nilai menjadi $0 \leq X_i \leq 100$. Tahapan kedua penghitungan IPM adalah menghitung rata-rata sederhana dari masing-masing indeks X_i dengan hubungan matematis:

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

Dimana:

X_1 = indeks angka harapan hidup

$X_2 = 2/3$ (indeks melek huruf) + $1/3$ (indeks rata-rata lama sekolah)

X_3 = indeks konsumsi per kapita yang disesuaikan.

Tabel 5. Nilai Maksimum dan Minimum Indikator Komponen IPM

Indikator	Nilai	Nilai	Catatan
	Maksimum	Minimum	
Angka Harapan Hidup	85	25	Sesuai standar global (UNDP)
Angka Melek Huruf	100	0	Sesuai standar global (UNDP)
Rata-Rata Lama Sekolah	15	0	Sesuai standar global (UNDP)
Konsumsi Per Kapita yang Disesuaikan (000)	732,7	360,0	UNDP menggunakan GDP per kapita riil yang disesuaikan

Sumber: Badan Pusat Statistik, BAPPENAS, UNDP, 2004

1. 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 diharapkan akan mencerminkan rata-rata lama hidup sekaligus hidup sehat masyarakat.

Angka harapan hidup dihitung menggunakan metode tidak langsung (metode Brass, varian Trussel). 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.

2. Indeks Pendidikan

Penghitungan Indeks Pendidikan (IP) mencakup dua indikator yaitu angka melek huruf/ *Adult Literacy Rate Index* (ALR) dan rata-rata lama sekolah/ *Mean Years Of Schooling Index* (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. Adapun cara menghitung rata-rata tertimbang dari variabel tersebut sesuai dengan bobotnya.

$$\text{MYS} = \frac{\sum f_i \times S_i}{\sum f_i}$$

Dimana :

MYS = Rata – rata lama sekolah

f_i = Frekuensi penduduk berumur 10 tahun ke atas pada jenjang pendidikan

s_i = Skor masing-masing jenjang pendidikan

Angka melek huruf diolah dari variabel kemampuan membaca dan menulis, sedangkan rata-rata lama sekolah dihitung menggunakan tiga variabel secara simultan yaitu partisipasi sekolah, tingkat/kelas yang sedang/pernah dijalani, dan jenjang pendidikan tertinggi yang ditamatkan. Kedua indikator pendidikan ini dimunculkan dengan harapan dapat mencerminkan tingkat pengetahuan (cerminan angka ALR),

dimana ALR 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.

3. Standar Hidup Layak

Di Indonesia menggunakan “rata-rata pengeluaran per kapita riil yang disesuaikan” (*adjusted real per capita expenditure*) atau daya beli yang disesuaikan (*purchasing power parity*). Hal ini tentu saja berbeda dengan UNDP yang menggunakan indikator GDP per kapita riil yang telah disesuaikan (*adjusted real GDP per capita*) sebagai indikator standar hidup layak.

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 *concern* 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*).

Perhitungan PPP/unit dilaksanakan dengan rumus :

PPP/unit = R_i

$$\frac{\sum_{j=1}^{27} E(i,j)}{\sum_{j=1}^{27} P(i,j)Q(i,j)}$$

dimana :

$E(i,j)$ = Pengeluaran untuk komoditi j di Provinsi i

$P(i,j)$ = Harga komoditi j di Provinsi i

$Q(i,j)$ = Jumlah komoditi j (unit) yang dikonsumsi di Provinsi i.

D. Pengeluaran Pemerintah

Pengeluaran pemerintah mencerminkan kombinasi produk yang dihasilkan untuk menyediakan barang publik dan pelayanan kepada masyarakat yang memuat pilhan atas keputusan yang dibuat oleh pemerintah. Dalam anggaran pendapatan dan belanja negara, pengeluaran pemerintah di Indonesia secara garis besar dikelompokkan atas pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan (Dumairy, 1996:164).

a. Pengeluaran rutin

Pengeluaran rutin adalah semua pengeluaran negara untuk membiayai tugas umum pemerintahan dan kegiatan operasional pemerintahan pusat, pembayaran bunga atas hutang dalam negeri, pembayaran bunga atas hutang luar negeri, pembayaran subsidi, dan pengeluaran rutin lainnya (Undang-undang No. 19 Tahun 2001).

b. Pengeluaran pembangunan

Pengeluaran pembangunan adalah semua pengeluaran negara untuk membiayai proyek-proyek pembangunan yang dibebankan pada

anggaran belanja pemerintah pusat (Undang-undang No. 19 Tahun 2001). Namun, pengelompokan di atas hanya berlaku hingga tahun 2001. Karena adanya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002, terjadi perubahan dalam pengelompokan belanja daerah. Perubahan dalam belanja daerah dikelompokkan menjadi belanja aparatur daerah, belanja pelayanan publik, belanja transfer dan belanja tidak tersangka.

Dasar teori pengeluaran pemerintah adalah identitas keseimbangan pendapatan nasional ($Y=C+I+G+(X-M)$) dimana Y menggambarkan pendapatan nasional sekaligus penawaran agregat, permintaan agregat digambarkan pada persamaan $C+I+G+(X-M)$ dimana G merupakan pengeluaran pemerintah yang merupakan bentuk dari campur tangan pemerintah dalam perekonomian. Kenaikan atau penurunan pengeluaran pemerintah akan menaikkan atau menurunkan pendapatan nasional.

Pemerintah tidak cukup hanya meraih tujuan akhir dari setiap kebijaksanaan pengeluarannya, tetapi juga harus memperhitungkan sasaran antara yang akan menikmati atau terkena kebijaksanaan tersebut.

Pemerintah pun perlu menghindari agar peningkatan perannya dalam perekonomian tidak justru melemahkan kegiatan swasta (Dumairy, 1996:161-164). Pemerintah sebagai pemegang peran penting dalam setiap hajat hidup masyarakat Indonesia perlu melakukan kajian yang mendalam dalam setiap kebijakannya agar setiap output yang dihasilkan dan diharapkan dapat tepat sasaran dan memberikan pengaruh nyata

terhadap masyarakat. Kebijakan yang tidak tepat sasaran melalui kebijakan alokasi dana tiap sektor yang menyangkut kebutuhan masyarakat luas seharusnya perlu diberikan porsi lebih dalam alokasi anggaran pemerintah, kebijakan pemerintah menyangkut sektor pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial adalah beberapa contoh diantaranya yang perlu diberikan perhatian lebih, hal ini dikarenakan pada sektor-sektor tersebutlah masyarakat dapat merasakan secara langsung dampak dari kebijakan pemerintah yang diambil.

Beberapa alasan yang dapat dikemukakan adalah pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan ekonomi yang dimaksud disini bukanlah pertumbuhan ekonomi secara statistik saja, namun pertumbuhan ekonomi yang juga memberikan kontribusi langsung terhadap masyarakat. Pertumbuhan ekonomi yang berlangsung di Indonesia selama ini tidak menyentuh secara langsung ke lapisan masyarakat golongan ekonomi lemah, karena pertumbuhan ekonomi yang secara statistik diungkapkan oleh pemerintah tidak mencerminkan gambaran secara langsung kondisi sosial dalam masyarakat.

Di tengah pertumbuhan ekonomi Indonesia yang selalu dalam angka positif terdapat tingkat pengangguran yang tidak berkurang secara signifikan demikian pula pada sektor yang menyangkut kebutuhan publik lainnya seperti kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan sosial yang masih belum memadai, hal ini dikarenakan pertumbuhan ekonomi hanya dipacu oleh pertumbuhan konsumsi rumah tangga.

E. Alokasi Dana Sektor Pendidikan

Sektor pendidikan dianggap penting untuk diprioritaskan demi perjalanan bangsa. Namun yang menjadi masalah bahwa dalam UU Sistem Pendidikan Nasional Pasal 49 ayat (1) menyebutkan bahwa amanat anggaran pendidikan 20 persen tidak termasuk gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan. Beragam opsi pun mengemuka. Tetapi yang jelas anggaran pendidikan sebesar 20 persen akan sulit dilaksanakan secara langsung. Hal ini tentu saja pemerintah memiliki alasan-alasan yang cukup kuat dan mendasar, mengapa negara belum dapat memenuhi kebijakan anggaran pendidikan sebesar 20 persen tersebut. Perlu pula dipahami dalam mengalokasikan anggaran pendidikan 20 persen dari APBN bukan masalah yang sederhana. Karena diketahui bahwa ada keterbatasan anggaran untuk memenuhi pagu tersebut.

Namun disisi lain bila ingin negara melepaskan diri dari kemiskinan dan kebodohan tentunya mau tidak mau harus memprioritaskan masalah pendidikan. Problem yang sering mengemukan dalam anggaran pendidikan 20 persen, bahwa APBN tersebut merupakan bentuk dari Undang-undang. Secara konstitusi pemerintah sudah seharusnya segera melaksanakan putusan MK karena putusan tersebut sudah merupakan hukum positif dan mengikat. Namun masyarakat harus pula memahami juga kondisi keuangan pemerintah sekarang. Pemenuhan anggaran 20 persen itu sendiri sebenarnya sangat tidak relevan dengan kondisi Depdiknas saat ini. Lonjakan jumlah anggaran yang lebih dari 100 persen dikawatirkan oleh banyak kalangan tidak akan mampu diserap oleh sistem birokrasi, perencanaan, pelaksanaan serta kontrol hingga ke pelosok daerah. Namun perlu berhati-hati menyikapi hal ini. Satu sisi,

keputusan ini menggembirakan, tapi bagaimana dengan Depdiknas sendiri, apakah mampu menyerap, karena selama ini dikawatirkan anggaran yang berlebih akan mengakibatkan pengeluaran yang tidak terkait dengan masalah pendidikan. Selain itu masih belum jelas sektor-sektor, atau kegiatan mana saja yang seharusnya masuk dalam skema anggaran pendidikan yang tersebar pada sektor-sektor berbagai departemen dan daerah. Kondisi ini perlu penjelasan secara gamblang agar tidak terjadi kesalahan interpretasi apa yang dimaksud dengan anggaran pendidikan. Dengan ketidakjelasan tersebut juga nampak dalam Undang-Undang Sisdiknas tahun 2003, padahal secara politis tekad pemerintah untuk membangun pelayanan pendidikan bagi seluruh rakyat terlihat cukup besar.

Pasal 31 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan, bahkan setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan untuk itu pemerintah bertanggung jawab membiayainya. Melalui perubahan Pasal 31 UUD 1945, tekad tersebut makin diperkuat dengan adanya ketentuan bahwa negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) (Fery, 2002). Presentase yang sama juga dimandatkan untuk dialokasikan oleh setiap daerah dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) masing-masing. Namun Keputusan Mahkamah Konstitusi terkait pengujian pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang berujung kepada dimasukkannya gaji guru dalam perhitungan 20 persen anggaran Pendidikan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Pasal 49

ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) sepanjang mengenai frasa “gaji pendidik” dan bertentangan dengan UUD 1945.

Hal tersebut dinyatakan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam sidang pengucapan putusan perkara No. 24/PUU-V/2007. Dengan dimasukkannya komponen gaji pendidik dalam perhitungan anggaran pendidikan, menurut MK, lebih mudah bagi Pemerintah bersama DPR untuk melaksanakan kewajiban memenuhi anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dalam APBN, pernyataan ini tentunya masih dalam perdebatan. Jika komponen gaji pendidik dikeluarkan, anggaran pendidikan dalam APBN 2007 hanya sebesar 11,8 persen. Sedangkan dengan memasukkan komponen gaji pendidik, anggaran pendidikan dalam APBN 2007 dapat mencapai 18 persen (Fery, 2002).

Artinya hal ini hanya merupakan pemindahan pos anggaran dan semu, karena secara nyata tidak berdampak positif dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan. Namun, setelah melalui perjuangan yang tidak henti-hentinya oleh Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) dan 28 orang lain yang peduli pendidikan, membuahkan hasil. Keputusan Mahkamah Konstitusi, menilai Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau APBN 2008 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Anggaran pendidikan sebesar 15,6 persen tidak memenuhi amanat konstitusi sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN. Pemerintah

diberi waktu hingga tahun 2009 untuk memenuhi ketentuan tersebut. Dengan demikian pada tahun anggaran 2009 akhirnya memenuhi amanat Undang-Undang Dasar 1945, yaitu dengan mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari total jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Hal ini berarti jumlah anggaran pendidikan akan menjadi Rp. 224 triliun yang sebelumnya hanya Rp. 152 triliun. Walaupun anggaran itu masih lebih kecil dibanding anggaran negara tetangga, misalnya dengan basis produk domestik bruto (PDB) angka Indonesia adalah 1,9 persen, sementara Thailand 5,0 persen, Malaysia 5,2 persen, dan Vietnam 2,8 persen. Namun jumlah ini jauh di atas rata-rata anggaran sektor lain seperti sosial, pemuda dan olah raga, hankam dan kesehatan.

Melalui instrumen kebijakannya, yaitu kebijakan fiskal, pemerintah mengalokasikan dana untuk sektor pendidikan. Alokasi anggaran ini berupa anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Kualitas pendidikan yang dilihat merupakan kualitas pendidikan dasar, yang dapat diukur melalui angka putus sekolah dan angka buta huruf. Angka partisipasi sekolah dan angka buta huruf merupakan indikator bidang pendidikan.

Angka partisipasi sekolah digunakan untuk melihat kemampuan lembaga pendidikan formal (sekolah) dalam menyerap anak usia sekolah. Angka ini termasuk ke dalam indikator pendidikan dikarenakan sekolah merupakan tempat menuntut ilmu guna mencerdaskan bangsa yang telah disusun berdasarkan kebutuhan yaitu melalui kurikulum. Sedangkan angka buta huruf digunakan untuk melihat ketidakmampuan masyarakat dalam membaca dan

menulis. Kemampuan membaca dan menulis merupakan kemampuan dasar yang harus dimiliki oleh masyarakat sehingga angka buta huruf dapat digunakan untuk melihat kualitas pendidikan masyarakat.

F. Alokasi Dana Sektor Kesehatan

Di dalam beberapa literatur tentang ekonomi kesehatan pembahasan tentang pembiayaan sektor kesehatan selalu diawali dengan pendefinisian sektor kesehatan itu sendiri. Hal ini disebabkan karena yang terjadi pada kenyataannya terdapat perbedaan definisi sektor kesehatan antara satu negara dengan negara lainnya. Sektor kesehatan memiliki definisi yang lebih luas di negara sedang berkembang daripada negara-negara maju. Perbedaan definisi ini sudah pasti akan mempengaruhi proses pengambilan kebijakan di sektor kesehatan, terutama dalam hal pembiayaannya. Untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan kesehatan maka diperlukan dana, baik yang bersumber dari pemerintah maupun dari masyarakat.

Sumber dana dari pemerintah dapat berasal dari pemerintah pusat, provinsi, kabupaten /kota, dan bantuan luar negeri. Adapun sumber biaya masyarakat atau swasta dapat berasal dari pengeluaran rumah tangga atau perorangan (*out of pocket*), perusahaan swasta/BUMN untuk membiayai karyawannya, badan penyelenggara beberapa jenis jaminan pembiayaan kesehatan termasuk asuransi kesehatan untuk membiayai pesertanya, dan lembaga non pemerintah yang umumnya digunakan untuk kegiatan kesehatan yang bersifat sosial dan kemasyarakatan.

Esensi dari ilmu ekonomi pada dasarnya adalah mengkaji tentang alternatif penggunaan sumberdaya yang langka secara efisien. Seiring dengan perkembangannya, penerapan ilmu ekonomi saat ini dapat digunakan dalam berbagai sektor, salah satunya adalah sektor kesehatan.

Beberapa ekonom menganggap bahwa kesehatan merupakan fenomena ekonomi baik jika dinilai dari stok maupun sebagai investasi. Sehingga fenomena kesehatan menjadi variabel yang nantinya dapat dianggap sebagai faktor produksi untuk meningkatkan nilai tambah barang dan jasa, atau sebagai suatu sasaran dari tujuan-tujuan yang ingin dicapai baik oleh individu, rumah tangga maupun masyarakat, yang dikenal sebagai tujuan kesejahteraan *welfare objective*. Oleh karena itu kesehatan dianggap sebagai modal dan memiliki tingkat pengembalian yang positif baik untuk individu maupun untuk masyarakat.

G. Alokasi Dana Infrastruktur

Infrastruktur pembangunan dapat dibedakan menjadi dua jenis, yakni infrastruktur ekonomi dan infrastruktur sosial. Infrastruktur ekonomi adalah infrastruktur fisik, baik yang digunakan dalam proses produksi maupun yang dimanfaatkan oleh masyarakat luas. Dalam pengertian ini meliputi semua prasarana umum seperti tenaga listrik, telekomunikasi, perhubungan, irigasi, air bersih, dan sanitasi, serta pembuangan limbah. Sedangkan infrastruktur sosial antara lain meliputi prasarana kesehatan dan pendidikan (Ramelan, 1997).

Ketersediaan infrastruktur, seperti jalan, pelabuhan, bandara, sistem penyediaan tenaga listrik, irigasi, sistem penyediaan air bersih, sanitasi, dan sebagainya yang merupakan *social overhead capital*, memiliki keterkaitan yang sangat kuat dengan tingkat perkembangan wilayah, yang antara lain dicirikan oleh laju pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut dapat dilihat dari kenyataan bahwa daerah yang mempunyai kelengkapan sistem infrastruktur yang lebih baik, mempunyai tingkat laju pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik pula, dibandingkan dengan daerah yang mempunyai kelengkapan infrastruktur yang terbatas. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa penyediaan infrastruktur merupakan faktor kunci dalam mendukung pembangunan nasional (Bappenas, 2003).

Infrastruktur merupakan roda penggerak pertumbuhan ekonomi. Fasilitas transportasi memungkinkan orang, barang dan jasa diangkut dari satu tempat ke tempat lain diseluruh penjuru dunia. Telekomunikasi, listrik, dan air merupakan elemen sangat penting dalam proses produksi dari sektor-sektor ekonomi seperti perdagangan, industri dan pertanian. Keberadaan infrastruktur akan mendorong terjadinya peningkatan produktivitas bagi faktor-faktor produksi.

Sebagaimana teori Lewis, kondisi pareto optimal akan tercapai bila terjadi mobilitas faktor-faktor produksi (*labour*) tanpa hambatan untuk memacu pertumbuhan ekonomi (Jhingan, 2007). Daerah-daerah yang memiliki tingkat mobilitas faktor-faktor produksi antar daerah rendah akan menyebabkan

pertumbuhan ekonominya rendah. Daerah-daerah dengan tingkat kemiskinan tinggi menunjukkan bahwa faktor-faktor produksi di daerah yang bersangkutan memiliki mobilitas antar daerah yang rendah.

Infrastruktur dapat digolongkan sebagai modal atau *capital*. Infrastruktur tergolong sebagai *social overhead capital*, berbeda dengan modal yang berpengaruh secara langsung terhadap kegiatan produksi, perluasan infrastruktur tidak hanya menambah stok dari modal tetapi juga sekaligus meningkatkan produktifitas perekonomian dan taraf hidup masyarakat luas. Yudhoyono (2004) mengatakan bahwa ada dua kendala utama dalam pengadaan infrastruktur. Yang pertama adalah adanya kemungkinan terjadinya kegagalan pasar (*market failure*), dan yang kedua adalah menyangkut aspek pembiayaan. Dalam pengadaan infrastruktur dibutuhkan dana investasi yang besar dan pengadaan infrastruktur merupakan investasi jangka panjang. Kegagalan pasar terjadi, karena beberapa jenis infrastruktur memiliki manfaat yang tidak hanya dapat dinikmati atau dirasakan secara pribadi akan tetapi juga dapat dirasakan orang lain. Dengan adanya kendala tersebut, maka pengadaan infrastruktur dilaksanakan oleh pemerintah melalui pengeluaran pemerintah dengan dana yang terdapat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) melalui pengeluaran pembangunan.

**H. UU No. 20 Tahun 2003 Pasal 49 dan UU No. 36 Tahun 2009 Pasal 171
Tentang Pengalokasian Dana Pendidikan dan Kesehatan**

1. UU No. 20 Tahun 2003 Pasal 49

- a. Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20 persen dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20 persen dari APBD.
- b. Gaji guru dan dosen yang diangkat oleh pemerintah dialokasikan dalam APBN.
- c. Dana pendidikan dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk satuan pendidikan diberikan dalam bentuk hibah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Dana pendidikan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah diberikan dalam bentuk hibah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- e. Ketentuan mengenai pengalokasian dana pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah

2. UU No. 36 Tahun 2009 Pasal 171

- a. Besar anggaran kesehatan Pemerintah dialokasikan minimal sebesar 5 persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara di luar gaji;
- b. Besar anggaran kesehatan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota dialokasikan minimal 10 persen dari anggaran pendapatan dan belanja daerah di luar gaji.
- c. Besar anggaran kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diprioritaskan untuk kepentingan pelayanan publik yang

besarnya sekurang-kurangnya 2/3 dari anggaran kesehatan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

I. Penelitian Terdahulu

Sebelum melakukan penelitian ini, penulis mencoba mempelajari hasil-hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini seperti tertera pada tabel-tabel di bawah ini.

Tabel 6. Ringkasan Penelitian Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Indeks Pembangunan Manusia di Sulawesi Selatan Periode 2001-2010

Judul	Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Indeks Pembangunan Manusia di Sulawesi Selatan Periode 2001-2010
Penulis	Devyanti Patta (2012)
Tujuan	Untuk mengetahui pengaruh pertumbuhan ekonomi, persentase penduduk miskin, pengeluaran pemerintah bidang pendidikan dan kesehatan, ketimpangan distribusi pendapatan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Sulawesi Selatan.
Model Estimasi dan Variabel	<p>Metode analisis regresi linier berganda (OLS)</p> $Y = \ln \alpha_0 + \beta^1 X_1 + \beta^2 X_2 + \hat{\alpha}_3 \ln X_3 + \hat{\alpha}_4 \ln X_4 + \hat{\alpha}_5 \ln X_5 + \mu$ <p>Dimana :</p> <p>Y = Indeks pembangunan manusia (persen)</p> <p>α_0 = Intersep</p> <p>X_1 = Pertumbuhan ekonomi (persen)</p> <p>X_2 = Persentase penduduk miskin (persen)</p> <p>X_3 = Pengeluaran pemerintah bidang pendidikan (milyar)</p>

X_4	= Pengeluaran pemerintah bidang kesehatan (milyar)
X_5	= Ketimpangan distribusi pendapatan (persen)
$\hat{a}_1, \hat{a}_2, \hat{a}_3, \hat{a}_4$	= koefisien regresi
δ	= Terms of error

Jenis Data	Data time series selama periode 2001-2010.
Hasil Penelitian	Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi (PDRB), pengeluaran pemerintah bidang pendidikan dan kesehatan, berpengaruh positif dan signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Sulawesi Selatan. Sedangkan persentase penduduk miskin dan ketimpangan distribusi pendapatan berpengaruh negative dan signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Sulawesi Selatan.

Tabel 7 merupakan ringkasan hasil penelitian yang dilakukan oleh Rudy Badrudin (2007) yang berjudul: “Pengaruh Pendapatan Dan Belanja Daerah Terhadap Pembangunan Manusia Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”.

Tabel 7. Ringkasan Penelitian Pengaruh Pendapatan Dan Belanja Daerah Terhadap Pembangunan Manusia Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Judul	Pengaruh Pendapatan Dan Belanja Daerah Terhadap Pembangunan Manusia Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
Penerbit	Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi YKPN Yogyakarta
Penulis	Rudy Badrudin
Tujuan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Untuk mengetahui adanya keterkaitan antara pengeluaran pemerintah pada bidang sektor publik dalam APBD dengan tingkat pembangunan manusia di Provinsi DIY; 2. Untuk mengetahui komitmen pemerintah daerah di Provinsi DIY dalam proses pembangunan manusia yang tercermin

Model Estimasi dan Variabel	melalui alokasi pengeluaran pembangunan melalui APBD sektor publik untuk masing-masing daerah di Provinsi DIY. $IPM_t = f(PPpd_t, PPks_t, PPinf_t)$
Jenis Data	Data time series selama periode 1998-2005
Hasil Penelitian	Berdasarkan hasil penelitian tersebut diperoleh beberapa temuan sebagai berikut, yaitu : <ol style="list-style-type: none">1. Variabel pengeluaran pemerintah di Provinsi DIY pada sektor pendidikan berpengaruh tidak signifikan terhadap pembangunan manusia di Provinsi DIY baik dengan pengamatan waktu menggunakan time lag 2 dan 3 tahun;2. Variabel pengeluaran pemerintah di Provinsi DIY pada sektor kesehatan berpengaruh tidak signifikan terhadap pembangunan manusia di Provinsi DIY baik dengan pengamatan waktu menggunakan time lag 2 dan 3 tahun;3. Variabel pengeluaran pemerintah di Provinsi DIY pada sektor infrastruktur berpengaruh tidak signifikan terhadap pembangunan manusia di Provinsi DIY baik dengan pengamatan waktu menggunakan time lag 2 dan 3
