

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, Amerika Serikat, 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 :

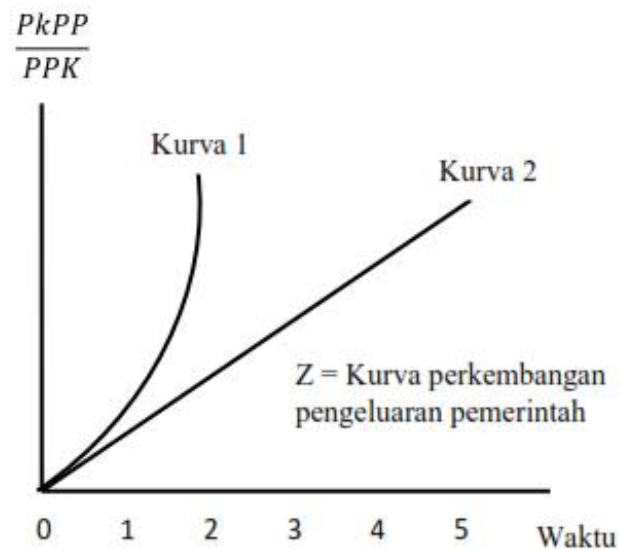
$$\frac{PPkP}{PPK_1} < \frac{PPkP_n}{PPK_2} < \dots < \frac{PPkP_n}{PPK_n}$$

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 : Mangkoesobroto, 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 mengeksploitasi 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 persediaan, neraca perdagangan, dan konsumsi rumah tangga. Investasi sumber daya manusia cenderung menyebabkan distribusi pendapatan yang lebih merata dan cenderung mengurangi angka kemiskinan.

B. Kebijakan Anggaran

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang berdasarkan UU No.17 Tahun 2003 merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh DPRD. Disamping itu APBD merupakan alat kontrol pengawasan terhadap baik pengeluaran maupun pendapatan di masa yang akan datang. Penyusunan APBD memperhatikan adanya keterkaitan antara kebijakan perencanaan dengan penganggaran oleh Pemerintah Daerah serta sinkronisasi dengan berbagai kebijakan Pemerintah Pusat dalam

perencanaan dan penganggaran negara.

APBD terdiri atas pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah. Pendapatan daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan (DP), dan Lain-lain Pendapatan yang Sah (LPS). Lebih rinci lagi yang dimaksud dengan PAD terdiri dari pajak daerah dan retribusi daerah, ditambah dengan keuntungan perusahaan daerah, serta penerimaan lain-lain yang sah seperti biaya perijinan, hasil dari kekayaan daerah dan sebagainya.

Sementara itu Belanja daerah meliputi semua pengeluaran uang dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Belanja daerah secara garis besar dapat dikelompokkan ke dalam dua golongan yaitu belanja atau pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Belanja rutin pada dasarnya berunsurkan pos-pos belanja untuk membiayai pelaksanaan roda pemerintahan sehari-hari meliputi belanja pegawai, belanja barang : berbagai macam subsidi, angsuran, dan lain-lain. Sedangkan belanja atau pengeluaran pembangunan merupakan pengeluaran yang bersifat menambah modal masyarakat dalam bentuk prasarana fisik (Mardiasmo, 2002).

Sedangkan pembiayaan daerah adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan daerah adalah transaksi keuangan pemerintah daerah yang dimaksudkan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus APBD.

Pembiayaan Daerah menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 59 terdiri dari Penerimaan Pembiayaan dan Pengeluaran Pembiayaan Daerah. 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 pengelompokkan di atas hanya berlaku hingga tahun 2001. Karena adanya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002, terjadi perubahan dalam pengelompokkan 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 $C+I+G+(XM)$ 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 (Mardiasmo, 2002).

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.

C. Definisi Pembangunan Manusia

United Nation Development Program (UNDP, 2004) mendefinisikan pembangunan manusia sebagai suatu “proses untuk memperluas pilihan-pilihan bagi penduduk”, dalam arti bahwa manusia diberi pilihan yang lebih banyak dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik yang menyangkut ekonomi, sosial, dan budaya. Dalam hidup manusia ada beberapa hal penting yang harus dipenuhi seorang manusia agar dapat mencapai apa yang ia inginkan.

Ada tiga hal yang dianggap penting untuk pilihan manusia, yaitu untuk memiliki kehidupan yang panjang dan sehat, untuk memperoleh ilmu pengetahuan dan memiliki akses terhadap sumberdaya yang diperlukan untuk mendapat standar hidup yang layak. Apabila tiga faktor yang kritis tersebut tidak dipenuhi maka banyak pilihan lainnya yang tidak akan dapat dicapai.

Model pertumbuhan ekonomi, pembangunan sumber daya manusia (SDM), pendekatan kesejahteraan, dan pendekatan kebutuhan-kebutuhan dasar manusia masih kurang lengkap dibandingkan dengan konsep pembangunan manusia seperti yang di atas. Model pertumbuhan ekonomi berkaitan dengan peningkatan pendapatan dan produksi nasional (GNP). Pembangunan SDM menempatkan manusia terutama sebagai input dari proses produksi (sebagai suatu sarana bukan tujuan). Pendekatan kesejahteraan melihat manusia sebagai pemanfaat bukan sebagai objek perubahan. Pendekatan kebutuhan-kebutuhan dasar memfokuskan pada penyediaan barang dan jasa kebutuhan hidup (UNDP, 2004)

Pembangunan manusia memiliki dua sisi: *pertama*, fungsi dari keberdayaan manusia dan *kedua*, pemakaian keberdayaan itu untuk keseimbangan kehidupan dan tujuan produksi (UNDP, 2004). Sesuai dengan konsep pembangunan manusia, pendapatan hanyalah salah satu pilihan manusia walaupun termasuk yang terpenting. Tujuan pembangunan manusia ialah memperluas pilihan bukan hanya pendapatan.

Berdasarkan pengalaman banyak negara terlihat bahwa pembangunan manusia yang tingkatnya cukup tinggi juga dijumpai pada negara yang tingkat pendapatannya hanyalah moderat, dan pembangunan manusia dengan tingkat yang rendah terdapat juga pada negara yang pendapatannya relatif tinggi. Dari fakta tersebut dapat diambil suatu kesimpulan sederhana bahwa tidak otomatis ada hubungan antara pendapatan yang tinggi dengan kemajuan pembangunan manusia. Pada umumnya model dari pertumbuhan ekonomi diarahkan untuk

meningkatkan GDP dan tidak memasukkan peningkatan kualitas kehidupan. Pertumbuhan GDP memang penting, tetapi tidak cukup untuk pembangunan manusia. Demikian pula teori pembentukan modal manusia, dan pembangunan sumberdaya menganggap bahwa manusia hanya sebagai media, bukan merupakan tujuan akhir, hanyalah sebagai instrumen untuk menghasilkan barang-barang yang lebih banyak. Sebenarnya manusia bukan hanya sekedar faktor modal tetapi manusia juga adalah tujuan akhir dan penerima manfaat dari proses pembangunan (UNDP, 2004).

Oleh karena itu, konsep pembentukan modal manusia hanya menangkap satu sisi dari pembangunan manusia. Sementara itu pembangunan dengan pendekatan kesejahteraan menganut prinsip bahwa manusia sebagai pengguna manfaat, bukan sebagai agen perubahan atau peserta dalam proses pembangunan.

Sebagaimana laporan UNDP (2004), dasar pemikiran konsep pembangunan manusia meliputi aspek-aspek sebagai berikut:

- a. Pembangunan harus mengutamakan penduduk sebagai pusat perhatian;
- b. Pembangunan dimaksudkan untuk memperbesar pilihan-pilihan bagi penduduk, bukan hanya untuk meningkatkan pendapatan mereka. Oleh karena itu, konsep pembangunan manusia harus berpusat pada penduduk secara komprehensif dan bukan hanya pada aspek ekonomi semata;
- c. Pembangunan manusia memperhatikan bukan hanya pada upaya meningkatkan kemampuan/kapasitas manusia, tetapi juga pada upaya-upaya memanfaatkan kemampuan/kapasitas manusia tersebut secara optimal;

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

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi harus dikombinasikan dengan pemerataan hasil-hasil pembangunan. Kesamaan kesempatan harus sama untuk generasi sekarang dan generasi mendatang. Dan semua orang, laki-laki dan perempuan harus diberdayakan untuk mengambil bagian dalam merencanakan dan melaksanakan faktor-faktor kunci yang membentuk masa depan mereka.

D. 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 (Kuncoro, 2004).

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.

E. 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:

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

Di mana :

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 $0 \leq X_i \leq 100$. (UNDP, 2004)

Tahapan kedua penghitungan IPM adalah menghitung rata-rata sederhana dari masing-masing indeks X_i dengan hubungan matematis:

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

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

(UNDP, 2004)

Tabel 4. Nilai Maksimum dan Minimum Indikator Komponen IPM

Indikator	Nilai Maksimum	Nilai Minimum	Catatan
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 (UNDP, 2004).

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 (Todaro, 2006).

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.

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

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

(UNDP, 2004)

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*) (UNDP, 2004).

Perhitungan PPP/unit dilaksanakan dengan rumus :

$$\text{PPP/unit} = R_i \frac{\sum_{j=1}^{27} E(i,j)}{\sum_{j=1}^{27} P(i,j)(i,j)}$$

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 .

(UNDP, 2004)

F. Kebijakan 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 mengemuka dalam anggaran pendidikan 20 persen, bahwa APBN tersebut merupakan bentuk dari Undang-undang (Tarigan, 2007).

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 inteprestasi apa yang dimaksud dengan anggaran pendidikan. Dengan ketidakjelasan tersebut juga nampak dalam Undang-Undang Sisidiknas 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 ketetapan 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 (Subri, 2011).

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 (Mardiasmo, 2002).

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.

G. Kebijakan 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 dari pada 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 (Simanjuntak, 2000).

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 (Simanjuntak, 2000).

H. Penelitian Terdahulu

Sebelum melakukan penelitian ini, penulis mencoba mempelajari hasil-hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini. Tabel 5 merupakan ringkasan hasil penelitian yang dilakukan oleh Meylina Asri (2013) yang

berjudul: “Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Daerah Pada Sektor Pendidikan dan Kesehatan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia”.

Tabel 5. Ringkasan Penelitian Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Daerah Pada Sektor Pendidikan dan Kesehatan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia

Judul	Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Daerah Pada Sektor Pendidikan dan Kesehatan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia
Penulis	Meylina Asri
Tujuan	untuk mengetahui pengaruh variabel-variabel pengeluaran pemerintah daerah pada sektor pendidikan dan kesehatan terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM)
Model Estimasi	$Y = a + b_1 \text{Ln}X_1 + b_2 \text{Ln}X_2$
Jenis Data	Data time series selama periode 2007-2008
Hasil Penelitian	Dari Uji F pengaruh pengeluaran pemerintah daerah pada sektor pendidikan dan kesehatan terhadap Indeks Pembangunan Manusia, F hitung adalah sebesar 6,074 sedangkan F tabel adalah sebesar 3,171626 maka $F \text{ hitung} > F \text{ tabel}$. Artinya terdapat pengaruh pengeluaran pemerintah daerah pada sektor pendidikan dan kesehatan terhadap Indeks Pembangunan Manusia secara serempak. Kesimpulan yang sama terjadi pada uji signifikansi dan nilai sig. yang didapat adalah 0,004 dari hasil tersebut bahwa sig. lebih kecil dari α maka H_0 ditolak, artinya terdapat pengaruh pengeluaran pemerintah daerah pada sektor pendidikan dan kesehatan terhadap Indeks Pembangunan Manusia. Untuk uji t, dari hasil perhitungan dapat disimpulkan bahwa secara parsial variabel pengeluaran pemerintah daerah pada sektor pendidikan berpengaruh pada IPM ($t \text{ hitung } 3,023 > t \text{ tabel } 1,674116$), namun pengeluaran pemerintah daerah pada sektor kesehatan tidak berpengaruh pada IPM ($t \text{ hitung } 0,412 < t \text{ tabel } 1,674116$). Selain itu, terlihat bahwa nilai R Square adalah sebesar 0,186, artinya seluruh variabel bebas (pengeluaran pemerintah daerah pada sektor pendidikan dan kesehatan) dapat menjelaskan variabel terikat (Indeks Pembangunan Manusia) sebesar 18,6%. Sedangkan sisanya sebesar 81,4% diterangkan oleh variabel lain.

Tabel 6. Ringkasan Penelitian Pengaruh Alokasi Belanja Urusan Kesehatan Dan Pendidikan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Di Kabupaten Jember

Judul	Pengaruh Alokasi Belanja Urusan Kesehatan Dan Pendidikan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Di Kabupaten Jember
Penulis	Nurida Fatimah
Tujuan	Untuk menjelaskan pengaruh alokasi belanja daerah urusan kesehatan dan pendidikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Jember
Model Estimasi	$Y = a + b_1X_1 + b_2X_2$
Jenis Data	Data time series selama periode 2007-2011
Hasil Penelitian	Dari uji F pengaruh belanja urusan kesehatan dan pendidikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia, F hitung adalah 0,76, sedangkan F tabel adalah 19,0, maka F hitung < Ftabel (0,76 < 19,0) sehingga Ho diterima dan Hi ditolak. Artinya belanja daerah urusan kesehatan dan pendidikan secara bersama-sama (simultan) tidak berpengaruh signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia. Untuk uji t, dari hasil penghitungan diketahui bahwa secara parsial belanja urusan kesehatan tidak berpengaruh signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia (t hitung 0,912 < t tabel 4,303) dan hasil regresi probabilitas belanja daerah urusan kesehatan sig t = 0,458 sedangkan $\alpha = 0,05$, artinya probabilitas belanja daerah urusan kesehatan lebih besar dari 0,05 maka Ho diterima dan Hi ditolak sehingga variabel bebas belanja daerah urusan kesehatan tidak berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia. Selanjutnya hasil penghitungan secara parsial belanja urusan pendidikan juga tidak berpengaruh signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia (t hitung 0,478 < t tabel 4,303) dan hasil regresi probabilitas belanja daerah urusan pendidikan sig t = 0,478. Sedangkan $\alpha = 0,05$, artinya probabilitas belanja daerah urusan pendidikan lebih besar dari 0,05 maka belanja daerah urusan pendidikan tidak berpengaruh signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia.