

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Anggaran Belanja

Dalam menjalankan perannya sebagai pelayan publik, pemerintah berkewajiban untuk melaksanakan serangkaian kegiatan yang mendukung tercapainya pembangunan nasional. Pelaksanaan serangkaian kegiatan publik oleh pemerintah memberikan konsekuensi timbulnya kewajiban pemerintah untuk melaksanakan pembayaran dalam rangka menutup beban yang telah terealisasi atau dikenal sebagai belanja pemerintah. Alokasi anggaran belanja pemerintah merupakan salah satu representasi dari kebijakan fiskal yang memiliki peran strategis dalam menjaga kesinambungan pembangunan nasional. Kebijakan fiskal ini merupakan bentuk intervensi pemerintah untuk menjamin penyediaan barang dan/atau jasa publik yang berkualitas sehingga dapat memberikan faktor pengukit (*multiplier effect*) bagi roda perekonomian nasional dan peningkatan kesejahteraan sosial.

2.1.1 Perencanaan Anggaran Belanja

Pada hakikatnya, perencanaan anggaran belanja pemerintah merupakan rencana keuangan tahunan yang menjadi komponen yang tidak terpisahkan dalam postur APBN maupun APBD. Instrumen kebijakan fiskal ini merupakan cermin arah

kebijakan pemerintah berdasarkan hasil kesepakatan dengan lembaga legislatif yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk APBN dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) masing-masing kabupaten/kota untuk APBD. Penyusunan APBN dan APBD sebagai instrumen fiskal memberikan pedoman bagi pemerintah untuk dapat memaksimalkan kapasitas fiskal (*resource envelope*) yang dimiliki dalam rangka mencapai manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Penyusunan dokumen anggaran ini merupakan upaya untuk mewujudkan anggaran pemerintah yang transparan, akuntabel, serta dapat mendukung pembangunan yang berkesinambungan sebagaimana harapan dari seluruh rakyat Indonesia.

2.1.1.1. Perencanaan Anggaran Belanja Pemerintah Pusat

Dalam konteks penyusunan proyeksi belanja negara, kegiatan perencanaan anggaran pada siklus APBN membutuhkan waktu kurang lebih 1 (satu) tahun anggaran. Secara umum, selama kurun waktu tersebut pemerintah melewati 4 (empat) alur proses bisnis penganggaran yang meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan di DPR, hingga penetapan dokumen pelaksanaan anggaran yang disebut dengan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) sebagai dasar bagi setiap satuan kerja kementerian/lembaga negara dalam mengeksekusi anggaran. Proses penyusunan anggaran belanja yang dimulai dari perencanaan APBN hingga penetapan APBN merupakan agenda tahunan yang dilakukan secara iteratif berdasarkan perkembangan kebijakan makrofiskal dan keterbatasan sumber keuangan negara.

Proses penyusunan anggaran belanja pemerintah dalam postur APBN membutuhkan analisis yang panjang dan komprehensif yang mencakup proses

teknokratis, politis, dan administratif. Proses teknokratis menjadi tahapan yang memegang kendali utama dalam siklus perencanaan anggaran. Tahap teknokratis melibatkan pengetahuan dan keahlian teknis dari setiap unit organisasi kementerian/lembaga negara untuk melaksanakan penyusunan anggaran berdasarkan pendekatan *bottom-up*. Hasil proyeksi indikasi kebutuhan belanja dari setiap unit organisasi menjadi total *baseline* kebutuhan anggaran yang dikomplikasi oleh Direktorat Anggaran sesuai pembagian bidang tugas pada unit eselon II Direktorat Jenderal Anggaran (DJA). Sementara itu, dalam waktu yang bersamaan Direktorat Penyusunan Anggaran dan Belanja Negara (Dit. P-APBN) selaku unit eselon II DJA juga melaksanakan penyusunan anggaran secara *top down* untuk menentukan besaran proyeksi belanja negara berdasarkan hasil pengukuran kebijakan (*policy measures*) serta pertimbangan arah, prioritas, dan kebijakan Presiden.

Selanjutnya, hasil penyesuaian antara *baseline* dan besaran *policy measures* menjadi dasar dalam penyusunan kapasitas fiskal dan berpotensi menimbulkan inisiatif baru (*new initiative*) yang memberikan fleksibilitas pada sistem perencanaan dan penganggaran. Menurut Setianto Hadi et al. (2014) penyusunan kapasitas fiskal (*resource envelope*) menggambarkan kemampuan keuangan negara untuk mendanai anggaran belanja dengan sumber pendanaan berasal dari pendapatan maupun pembiayaan apabila terdapat celah fiskal (*fiscal gap*). Hasil penyusunan kapasitas fiskal ini mengindikasikan ketersediaan anggaran dalam mendanai anggaran belanja kementerian/lembaga negara sekaligus menjadi pedoman bagi pemerintah dalam menentukan besaran Pagu Indikatif. Pagu

Indikatif merupakan ancar-ancar pagu anggaran yang mengindikasikan kebutuhan angka dasar bagi pendanaan sasaran kinerja dan sekaligus menjadi pedoman dalam menyusun RKP/Renja-KL bagi setiap kementerian/lembaga negara (Setianto Hadi, Kusnaini, Widiadi, et al., 2014).

Selain tahap teknokratis, kebijakan penyusunan APBN juga harus mempertimbangkan aspek politik agar kebijakan fiskal pemerintah dapat mencerminkan kehendak rakyat melalui persetujuan dari lembaga legislatif yang berwenang. Proses politis dalam penyusunan APBN merupakan tahapan lanjutan setelah penetapan Pagu Indikatif oleh Kementerian Keuangan bersama Bappenas. Pada tahapan politis ini, pemerintah bersama dengan DPR RI membahas terkait kebijakan fiskal untuk tahun anggaran yang direncanakan melalui perundingan yang meliputi rapat komisi, rapat banggar hingga rapat paripurna DPR RI. Keterlibatan aspek politis dalam penyusunan APBN merupakan upaya untuk mempertimbangkan keterwakilan rakyat dalam penyusunan anggaran sekaligus dalam rangka mewujudkan transparansi di setiap elemen pemerintahan sehingga pengalokasian anggaran pemerintah dapat mendorong pembangunan nasional yang berkesinambungan.

Selama proses bisnis penganggaran, pemerintah melaksanakan perundingan bersama DPR RI setidaknya dalam dua siklus penganggaran APBN yakni pada tahap penyusunan APBN (Mei-Juli) dan tahap pembahasan APBN (Agustus-Oktober). Mekanisme politik yang terjadi pada tahap penyusunan APBN merupakan pembicaraan pendahuluan RAPBN yang membahas terkait Kerangka Ekonomi Makro (KEM), Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal (PPKF), serta Keputusan Presiden

tentang RKP. Hasil pengesahan RKP dan rancangan kebijakan APBN dari pembicaraan pendahuluan menjadi dasar bagi Menteri Keuangan untuk menyampaikan Surat Edaran mengenai Pagu Anggaran bagi setiap kementerian/lembaga negara. Pagu Anggaran merupakan batasan tertinggi dari penggunaan anggaran yang dapat dialokasikan kepada setiap kementerian/lembaga negara dalam rangka penyusunan RKA-KL (Setianto Hadi, Kusnaini, Widiadi, et al., 2014). Selain itu, mekanisme politik juga terjadi pada tahap pembahasan APBN yang membahas mengenai RUU APBN, Nota Keuangan, dan Himpunan RKA-KL sebagai bahan pertimbangan dalam penetapan UU APBN. Dalam proses pembahasan RAPBN ini, DPR RI melibatkan DPD untuk memberikan pertimbangan secara tertulis sebagai bentuk keterwakilan suara daerah terhadap persetujuan pengalokasian anggaran. Hasil ketetapan UU APBN yang disetujui bersama antara pemerintah dan DPR menjadi batas tertinggi anggaran pengeluaran yang dapat dialokasikan kepada setiap kementerian/lembaga negara yang dikenal sebagai Alokasi Anggaran (Setianto Hadi, Kusnaini, Widiadi, et al., 2014).

Dengan adanya persetujuan RUU APBN menjadi UU APBN merupakan langkah awal bagi proses penyelesaian APBN yang dilaksanakan secara administratif. Pada tahap ini, pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden mengenai Rincian APBN sebagai bagian lampiran yang tidak terpisahkan dari UU APBN. Penetapan regulasi tersebut sekaligus menjadi pedoman bagi setiap kementerian/lembaga negara untuk menyusun Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) sesuai RKA-KL masing-masing unit organisasi. Penerbitan DIPA memberikan tanda adanya kepastian pengalokasian anggaran untuk mendanai

kebutuhan belanja negara selama satu tahun anggaran yang direncanakan. Dokumen DIPA menjadi dasar pelaksanaan anggaran bagi setiap unit organisasi kementerian/lembaga negara setelah mendapatkan pengesahan dari Menteri Keuangan paling lambat tanggal 31 Desember sebelum tahun anggaran dimulai.

2.1.1.2. Perencanaan Anggaran Belanja Pemerintah Daerah

Dalam pengelolaan keuangan daerah, setiap pemerintah daerah hanya menyusun kebutuhan anggaran sesuai dengan kewenangan penyelenggaraan urusan masing-masing pemerintah daerah. Pada hakikatnya, setiap pemerintah daerah bertanggung jawab untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan sesuai dengan prioritas dan potensi masing-masing daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah tersebut membawa konsekuensi timbulnya kewajiban daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran yang dikenal sebagai belanja daerah. Dalam mengalokasikan belanja daerah, setiap pemerintah daerah perlu memperhatikan potensi penerimaan daerah yang bersumber dari pendapatan daerah maupun pembiayaan daerah. Oleh karena itu, penyusunan anggaran belanja daerah memerlukan analisis yang komprehensif pada tahap perencanaan sehingga setiap pengeluaran daerah dapat mendukung pertumbuhan ekonomi dan pembangunan regional yang berkesinambungan.

Perencanaan anggaran belanja pemerintah daerah memiliki mekanisme yang lebih sederhana dibandingkan dengan penyusunan anggaran belanja pemerintah pusat. Alur proses bisnis penganggaran daerah memerlukan waktu 1 (satu) tahun anggaran yang dimulai dengan penyusunan RKPD hingga penetapan Peraturan Daerah terkait APBD paling lambat tanggal 31 Desember sebelum tahun

pelaksanaan anggaran. Penyusunan anggaran belanja daerah berpedoman kepada ketetapan standar harga satuan regional yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Presiden. Selain itu, penyusunan anggaran belanja daerah juga berdasarkan hasil analisis standar belanja dan standar teknis yang ditetapkan oleh masing-masing pemimpin daerah dalam bentuk Peraturan Kepala Daerah (Perkada). Penerbitan regulasi tersebut menjadi dasar bagi setiap daerah untuk menyusun rencana kerja sebagai langkah awal dalam penyusunan rancangan Perda tentang APBD.

Dalam proses penganggaran pada pemerintah daerah, rencana kerja tahunan yang terkompilasi dalam bentuk Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) menjadi dasar bagi masing-masing kepala daerah untuk menyusun Rencana Kebijakan Umum Anggaran (R-KUA) dan Rencana Prioritas Plafon Anggaran Sementara (R-PPAS). Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, rancangan KUA merupakan dokumen penganggaran daerah yang memuat kondisi perekonomian daerah serta strategi pencapaian kebijakan anggaran yang salah satunya berupa kebijakan belanja daerah. Di sisi lain, dengan adanya penyusunan rancangan PPAS memberikan tanggung jawab kepada setiap pemerintah daerah untuk dapat menentukan skala prioritas pembangunan daerah setelah disinkronisasikan dengan prioritas dan program nasional. Kedua dokumen penganggaran daerah tersebut menjadi bahan pertimbangan politik antara kepala daerah dengan DPRD untuk menentukan nota kesepakatan bersama terkait anggaran daerah.

Dalam alur proses penganggaran daerah, nota kesepakatan yang merupakan hasil pembahasan forum politik selanjutnya menjadi pedoman oleh masing-masing

satuan kerja daerah untuk menyusun Rencana Kerja Anggaran (RKA). Pada hakikatnya, RKA ini menjadi dasar dalam sistem penganggaran daerah untuk menyusun rancangan APBD yang ditetapkan dalam bentuk Perda maupun rancangan penjabaran APBD yang ditetapkan dalam bentuk Perkada. Namun, sebelum pelaksanaan atas penetapan kedua regulasi tersebut, masing-masing kepala daerah melalui Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) melaksanakan verifikasi RKA SKPD yang bertujuan untuk menelaah kesesuaian dokumen dengan kebijakan pengelolaan keuangan daerah.

Di sisi lain, setiap pemerintah daerah juga perlu mempertimbangkan hasil evaluasi anggaran dari unit pemerintahan yang lebih tinggi sebelum adanya penetapan Perda tentang APBD dan Perkada tentang penjabaran APBD. Dalam hal ini, Kementerian Dalam Negeri berkewajiban untuk melaksanakan evaluasi untuk penganggaran daerah provinsi yang ditetapkan dalam bentuk Keputusan Menteri. Sedangkan, Gubernur selaku pemimpin pemerintahan daerah tingkat I berkewajiban untuk mengevaluasi penganggaran daerah kabupaten/kota yang berada dalam kewenengannya yang ditetapkan dalam bentuk Keputusan Gubernur. Hasil evaluasi anggaran menjadi bahan pertimbangan dalam penetapan regulasi penganggaran daerah yang dilaksanakan secara politis antara Kepala Daerah dan DPRD sebagai wakil rakyat

Dalam mencapai efektivitas pelaksanaan anggaran daerah, setiap unit kerja dalam ruang lingkup pemerintah daerah berkewajiban untuk menyusun Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA SKPD). Dokumen tersebut menjadi dasar bagi satuan kerja untuk melaksanakan eksekusi anggaran

sesuai dengan program dan kegiatan dari masing-masing satuan kerja. Selain itu, penerbitan DPA SKPD juga memberikan kepastian atas ketersediaan anggaran daerah untuk mendanai pelaksanaan program dan kegiatan daerah sehingga dapat mendukung pembangunan daerah yang berkesinambungan.

2.1.2 Belanja Wajib Amanat Konstitusi

Sebagai pelayan publik, pemerintah bertanggung jawab untuk menjamin dan melindungi setiap kehidupan warganya untuk dapat memenuhi hak-hak penduduknya dalam pelayanan dasar. Tanggung jawab tersebut mendorong setiap lini pemerintahan untuk melaksanakan aktivitas pembangunan yang mendorong pertumbuhan ekonomi dan pembangunan manusia yang berkesinambungan. Dalam menjaga komitmen ini, pemerintah membutuhkan dukungan pendanaan yang optimal di setiap tahun anggaran melalui pengalokasian anggaran belanja pemerintah yang konsisten sesuai dengan besaran porsi atau persentase tertentu yang dikenal sebagai *mandatory spending*. Alokasi belanja wajib (*mandatory spending*) merupakan konsekuensi dari konstitusi yang mengamankan pemerintah secara khusus mengalokasikan proporsi tertentu dari anggaran penerimaan untuk digunakan sebagai sumber pendanaan pada pos belanja tertentu (Setianto Hadi, Wardhana, et al., 2014).

Pada hakikatnya, pemerintah mengklasifikasikan belanja negara dengan berbagai pendekatan salah satunya berupa klasifikasi fungsional. Klasifikasi fungsional membagi gambaran kegiatan yang akan dilakukan oleh setiap unit organisasi berdasarkan fungsi-fungsi tertentu. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 101/PMK.02/2011 tentang Klasifikasi Anggaran menjelaskan

bahwa terdapat 11 (sebelas) penggolongan belanja negara berdasarkan klasifikasi fungsional, yakni:

- a) Pelayanan Umum;
- b) Pertahanan;
- c) Ketertiban dan Keamanan;
- d) Ekonomi;
- e) Perlindungan Lingkungan Hidup;
- f) Perumahan dan Pemukiman;
- g) Kesehatan;
- h) Pariwisata dan Budaya;
- i) Agama;
- j) Pendidikan; dan
- k) Perlindungan Sosial.

Penyusunan sebelas fungsi di atas berlandaskan kepada tujuan nasional yang ditetapkan dalam konstitusi. Setiap unit organisasi yang mengelola keuangan negara dan daerah berkewajiban untuk melaksanakan salah satu dari klasifikasi fungsional di atas. Pengklasifikasian ini tidak menutup kemungkinan adanya pelaksanaan salah satu fungsi oleh lebih dari satu kementerian/lembaga negara. Dengan adanya pengklasifikasian fungsional ini memberikan kemudahan bagi setiap kementerian/lembaga negara maupun pemerintah daerah untuk menjaga pengalokasian anggaran belanja agar tetap sesuai dengan kegiatan yang mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional. Selain itu, dengan adanya

pengklasifikasian anggaran ini dapat mendukung efektivitas perencanaan anggaran sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam proses penganggaran.

Adanya ketentuan pengklasifikasian anggaran belanja membawa konsekuensi penekanan kinerja pemerintah terhadap beberapa aspek prioritas nasional. Dua aspek utama yang memiliki peran strategis dalam pembangunan manusia adalah sektor kesehatan dan sektor pendidikan. Oleh karena itu, setiap pengeluaran negara terkait kedua sektor tersebut merupakan alokasi belanja wajib (*mandatory spending*) yang besaran proporsi penganggarnya diatur secara khusus sebagai amanat peraturan perundang-undangan.

2.1.2.1. Anggaran Pendidikan

Anggaran pendidikan merupakan alokasi anggaran pemerintah pada fungsi pendidikan melalui penganggaran pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sesuai dengan amanat konsitusi hasil amandemen keempat UUD 1945 pada pasal 31 ayat 4 menyatakan bahwa formula anggaran pendidikan dalam postur anggaran pusat maupun daerah sekurang-kurangnya 20% dari total belanja negara pada APBN maupun APBD. Dalam postur UU APBN, alokasi anggaran pendidikan merupakan salah satu komponen belanja yang dianggarkan oleh kementerian/lembaga negara terkait atau melalui mekanisme dana dekonsentrasi dalam ruang lingkup transfer ke daerah dan desa. Di sisi lain, alokasi anggaran pendidikan daerah merupakan penganggaran SKPD yang memiliki kewenangan dalam bidang pelayanan pendidikan dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam postur belanja daerah pada APBD.

Komitmen besaran anggaran pendidikan yang mencapai seperlima bagian dari total belanja negara atau daerah memberikan kepastian dukungan pemerintah terhadap pembangunan manusia. Pada hakikatnya, alokasi anggaran pendidikan bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pendanaan atas penyelenggaraan berbagai aktivitas pendidikan nasional yang meliputi pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, pendidikan non-formal dan informal, pendidikan tinggi, pendidikan keagamaan, pendidikan kepemudaan dan olahraga, penelitian dan pengembangan pendidikan, serta pelayanan bantuan terhadap pendidikan. Alokasi anggaran pendidikan tersebut melingkupi seluruh lini pendidikan, tetapi tidak termasuk anggaran penyelenggaraan pendidikan kedinasan yang juga menjadi tanggung jawab beberapa kementerian/lembaga negara. Dalam prakteknya, alokasi anggaran pendidikan umumnya merupakan sumber pendanaan untuk membiayai setiap program dan kebijakan pemerintah dalam mendukung peningkatan aksesibilitas masyarakat terhadap layanan pendidikan. Anggaran pendidikan yang optimal diharapkan dapat mendorong angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah penduduk dewasa sehingga dapat mendorong peningkatan aspek pendidikan sebagai salah satu dimensi dasar dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

2.1.2.2. Anggaran Kesehatan

Anggaran kesehatan merupakan pengalokasian anggaran kepada kementerian/lembaga negara yang memiliki tanggung jawab untuk menyelenggarakan program pemerintah pada fungsi kesehatan. Sebagai salah satu alokasi belanja wajib (*mandatory spending*), pemerintah melalui ketentuan UU Nomor 36 Tahun 2009 pada pasal 171 mengamanatkan pemerintah pusat untuk

mengalokasikan minimal 5% anggaran kesehatan dari total belanja pada APBN di luar kebutuhan belanja gaji terkait fungsi kesehatan. Selain itu, regulasi tersebut juga mengatur besaran anggaran kesehatan daerah yang minimal harus dialokasikan oleh setiap pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota sebesar 10% dari total belanja daerah pada APBD di luar kebutuhan belanja gaji.

Alokasi anggaran kesehatan merupakan wujud komitmen pemerintah untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat Indonesia yang diukur berdasarkan angka harapan hidup sejak waktu lahir. Peningkatan taraf kesehatan masyarakat berdampak positif terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang menempatkan aspek kesehatan sebagai salah satu dimensi pengukuran. Oleh karena itu, penyelenggaraan pelayanan kesehatan yang optimal menjadi salah satu prioritas pemerintah yang diwujudkan dengan pengadaan obat dan perbekalan kesehatan, pelayanan kesehatan perorangan, pelayanan kesehatan masyarakat, program keluarga berencana, serta pelaksanaan penelitian dan pengembangan ilmu kesehatan. Keberhasilan pelaksanaan program tersebut tidak hanya ditentukan dari seberapa besar anggaran yang digunakan, melainkan juga mempertimbangkan keterlibatan berbagai pemangku kepentingan dalam mewujudkan pembangunan kesehatan yang berkesinambungan dari tahun ke tahun.

Pada hakikatnya, komitmen belanja wajib (*mandatory spending*) pada sektor pendidikan dan kesehatan sangat berpengaruh dengan adanya perubahan total belanja negara maupun belanja daerah. Ketentuan pengalokasian minimal dari persentase tertentu dari belanja pemerintah mengikat kinerja pemerintah dan mengakibatkan kebijakan fiskal menjadi tidak fleksibel. Kenaikan atau penurunan

anggaran belanja secara otomatis akan mempengaruhi kebijakan penganggaran pemerintah untuk menaikkan atau menurunkan belanja pendidikan dan belanja kesehatan. Ketentuan formula anggaran yang sirkular ini menyebabkan penghitungan anggaran pemerintah dilakukan secara iterasi dalam waktu yang cukup panjang. Oleh karena itu, kedua komitmen anggaran belanja wajib (*mandatory spending*) tersebut berimplikasi pada mekanisme penghitungan anggaran pendidikan dan anggaran kesehatan pemerintah baru dapat dikalkulasikan setelah seluruh postur komponen belanja dalam APBN maupun APBD selesai disusun secara lengkap.

2.2 Indeks Pembangunan Manusia

Perubahan evolusi membawa paradigma baru dalam model pembangunan di Indonesia. Konsep pembangunan yang saat ini berkembang tidak lagi hanya memperhatikan pertumbuhan ekonomi saja sebagai ide dasar dalam mengukur tingkat kesejahteraan manusia. Adaptasi perubahan perilaku dan lingkungan membawa konsekuensi paradigma baru terhadap konsep pembangunan yang mencakup dimensi yang lebih komprehensif jika dibandingkan dengan konsep pembangunan klasik yang hanya menitikberatkan pada aspek pertumbuhan ekonomi saja. Konsep pembangunan dengan pendekatan baru ini menempatkan manusia sebagai salah satu bentuk modal atau kapital untuk mencapai tujuan pembangunan nasional. Konsep ini menganggap bahwa manusia sebagai *human capital* memiliki pengaruh signifikan terhadap peningkatan kualitas produksi dengan memanfaatkan optimalitas kapasitas produksi tenaga manusia. Oleh karena

itu, saat ini konsep pembangunan manusia menjadi salah satu fokus prioritas pemerintah yang sekaligus menjadi indikator atas kemajuan suatu negara.

Konsep pembangunan manusia dan pembangunan ekonomi memiliki sudut pandang pemaknaan yang berbeda. Model pembangunan ekonomi lebih menekankan pada peningkatan pertumbuhan ekonomi yang dianalisis berdasarkan pendapatan per kapita pada setiap daerah. Konsep pembangunan ekonomi ini tidak mempertimbangkan adanya aspek pemberdayaan manusia secara lebih luas sebagai upaya dalam pemerataan kesejahteraan yang berdampak kepada pengurangan ketimpangan antar daerah. Dalam konsep pembangunan ekonomi, pemerintah hanya memandang manusia sebagai sarana untuk meningkatkan pendapatan sebagai tujuan pembangunan dan bukan sebagai agen perubahan dalam mengatasi permasalahan kesenjangan kualitas hidup manusia. Oleh karena itu, kebijakan pembangunan ekonomi ini hanya menempatkan pemerintah sebagai fasilitator dalam penyediaan barang dan jasa publik tanpa memperhatikan implikasi lebih lanjut dalam peningkatan kesejahteraan manusia secara lebih komprehensif.

Di sisi lain, konsep pembangunan manusia lebih memfokuskan keberadaan rakyat sebagai *input* untuk melaksanakan berbagai aktivitas yang secara langsung mendukung proses pembangunan secara aktif. Paradigma ini menempatkan pembangunan manusia sebagai tujuan akhir pembangunan (*the ultimate end*) yang selaras dengan pandangan *United Nations Development Programme (UNDP)* yang sejak tahun 1990-an menegaskan bahwa kualitas kehidupan manusia menjadi bentuk kekayaan bangsa yang sesungguhnya (Hasan & Azis, 2018). Pemikiran ini juga selaras dengan pandangan Todaro dan Smith (2011) yang menempatkan

sumber daya manusia sebagai faktor penentu terhadap akselerasi pembangunan sekaligus untuk mendefinisikan karakteristik pembangunan yang dimiliki suatu negara. Dalam konsep pembangunan manusia, sumber daya manusia menjadi modal dasar yang berperan sebagai agen aktif yang dapat mempengaruhi faktor produksi lainnya. Paradigma pembangunan manusia secara eksplisit mendorong peran serta masyarakat untuk berkontribusi dalam melakukan pembangunan nasional sesuai dengan kapabilitas masing-masing.

Berdasarkan sudut pandang konvensional, *United Nations Development Programme (UNDP)* mengemukakan bahwa manusia berperan sebagai komponen kunci dalam mewujudkan tujuan akhir pembangunan melalui empat hal pokok yakni produktivitas (*productivity*), keadilan (*equality*), keberlanjutan (*sustainability*), dan pemberdayaan (*empowerment*) (Hasan & Azis, 2018). Dari segi produktivitas, peran serta manusia mengarah kepada investasi pengembangan kapabilitas untuk mendukung keberadaan sumber daya manusia yang produktif sehingga mampu menghasilkan pendapatan yang secara implisit mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Sedangkan dari segi keadilan, keterlibatan manusia dalam pembangunan nasional memberikan perluasan pilihan kepada setiap individu sumber daya manusia untuk terlibat dalam berbagai aktivitas pengumpulan modal dan eksploitasi sumber daya alam sebagai langkah dalam memperbaiki taraf kehidupan. Dalam hal ini, setiap individu memiliki kesempatan yang sama untuk menentukan pilihan terbaik bagi kehidupannya sepanjang tidak bertentangan dengan ketetapan konstitusional maupun norma yang berlaku di masyarakat. Di sisi lain, peran manusia dalam pembangunan nasional juga harus memperhatikan segi

keberlanjutan atas penggunaan setiap sumber daya untuk generasi di masa yang akan datang. Hal ini menimbulkan konsekuensi kewajiban bagi generasi sekarang untuk bertindak efisien dan bijaksana dalam menjamin ketersediaan sumber daya, serta mencari alternatif sumber daya lain yang dapat menjadi substitusi bagi sumber daya yang tidak dapat diperbaharui. Selain tiga konsep di atas, keterlibatan manusia dalam pembangunan juga harus memperhatikan segi pemberdayaan sebagai sarana untuk mewujudkan partisipasi aktif manusia dalam menentukan pilihan hidupnya sehingga dapat memanfaatkan peluang dan kesempatan untuk mengambil keuntungan dan bersaing secara sehat.

Model pembangunan manusia (*human development*) memberikan pemahaman yang lebih komprehensif dalam mencapai pembangunan nasional yang berkesinambungan. Dalam teori ini, pembangunan manusia merupakan pendekatan yang menggabungkan semua faktor pembangunan nasional yang berkaitan dengan masyarakat seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, lingkungan, dan faktor lainnya. Konsep pembangunan manusia ini mencakup dimensi yang lebih luas sehingga tidak hanya berfokus pada faktor ekonomi semata. Konsep ini juga sekaligus memberikan ide dasar bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu komponen untuk mencapai pembangunan manusia yang menjadi tujuan akhir pembangunan nasional. Berdasarkan paradigma tersebut, Costantini & Monni (2008) mengemukakan bahwa adanya pertumbuhan ekonomi secara tidak langsung memberikan pengaruh positif terhadap pembangunan manusia yang juga mengalami pertumbuhan. Gagasan ini juga selaras dengan pandangan konvensional Daniela-Mihaela & Oana-Georgiana (2015) yang mengemukakan adanya

hubungan kausalitas antara pertumbuhan ekonomi terhadap peningkatan pembangunan manusia. Mekanisme pengukuran korelasi antara kedua aspek tersebut bergantung kepada struktur dan kebijakan perekonomian yang tepat, investasi yang optimal, serta kondisi lingkungan sosial yang mendukung distribusi pendapatan yang merata (Ranis et al., 2000).

Saat ini, gagasan model pembangunan manusia menjadi isu strategis yang menentukan kecepatan dan karakter pembangunan untuk suatu negara. Berdasarkan fenomena tersebut, pengukuran pembangunan manusia merupakan salah satu hal yang penting yang menentukan keberhasilan kinerja pemerintah dalam mencapai tujuan pembangunan manusia. Dalam hal ini, UNDP mengadaptasi suatu konsep yang dikenal sebagai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index (HDI)* sebagai pendekatan pengukuran pembangunan yang menjadi standar bagi seluruh wilayah di dunia. Indeks tersebut merupakan hasil pengembangan keilmuan yang pertama kali diperkenalkan tahun 1990 oleh pemenang nobel India bernama Amartya Sen, serta ahli ekonom Pakistan bernama Mahbub ul Haq yang dibantu oleh Gustav Ranis dari *Yale University* dan Lord Meghnad Desai dari *London School of Economics* (Hasan & Azis, 2018). Sejak saat itu, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menjadi tolak ukur kinerja pembangunan dan menjadi dasar bagi pemerintah untuk menentukan arah kebijaksanaan terhadap peningkatan kualitas hidup manusia.

Pada hakikatnya, pendekatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merepresentasikan tiga dimensi dasar dalam pembangunan manusia, yaitu kesehatan, pendidikan, dan standar kehidupan yang layak. Dalam mengukur

efektifitas aspek kesehatan, UNDP memberikan pedoman pengukuran berdasarkan umur harapan hidup saat lahir yang sekaligus menentukan jumlah proyeksi penduduk yang memiliki kualitas hidup yang sehat dan umur yang panjang. Di sisi lain, pengukuran pembangunan dari segi pendidikan menggunakan sumber data berupa angka harapan sekolah dan rata-rata lama sekolah yang diperoleh berdasarkan hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS). Selain itu, UNDP juga memberikan arahan untuk mengukur aspek standar kehidupan yang layak berdasarkan kemampuan daya beli masyarakat (*purchasing power parity*) yang diproyeksikan dengan pengeluaran per kapita sesuai data SUSENAS. Ketiga parameter ini mengikat pemerintah untuk berkomitmen dalam menciptakan lingkungan yang dapat memenuhi kebutuhan dasar manusia dalam rangka mencapai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang optimal.

Dalam prakteknya, tolak ukur Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menggunakan indikator komposit tunggal yang merepresentasikan tingkat pembangunan manusia di suatu wilayah (Soepono, 1999). Capaian pembangunan manusia tersebut dapat dikelompokkan ke dalam empat klaster posisi pembangunan manusia yang sekaligus menentukan status kualitas IPM di suatu wilayah. Pengelompokan ini memiliki perincian sebagai berikut:

Tabel II.1 Klasifikasi Status Pembangunan Manusia

Skala IPM	Kualitas IPM
< 60	Rendah
$60 \leq \text{IPM} < 70$	Sedang
$70 \leq \text{IPM} < 80$	Tinggi
$\text{IPM} \geq 80$	Sangat Tinggi

Sumber : UNDP (2016)

Gagasan pendekatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) sebagai parameter pembangunan nasional berimplikasi pada berbagai kebijakan pemerintah yang mendorong keberhasilan kinerja dalam pembangunan manusia. Dalam hal ini, pemerintah berperan sebagai fasilitator bagi pembangunan manusia yang menimbulkan konsekuensi kebijaksanaan pengeluaran pemerintah dalam memenuhi kebutuhan dasar, terutama pada bidang pendidikan dan kesehatan. Pengalokasian belanja pemerintah pada dua bidang tersebut secara konkrit menjadi instrumen yang dapat memobilisasi sumber daya manusia sebagai komplemen yang mendorong indikator pembangunan. Dengan demikian, keberhasilan pembangunan manusia suatu daerah sangat bergantung kepada efektivitas pengalokasian belanja pemerintah di bidang pendidikan dan kesehatan, terutama bagi daerah perdesaan yang kesulitan dalam mengakses pelayanan dasar.

2.3 Penelitian Terdahulu

Sejak pertama kali diperkenalkan oleh *United Nations Development Programme (UNDP)* pada tahun 1990, beberapa peneliti mulai menarik simpati untuk melakukan analisis secara komprehensif atas pengaruh berbagai sektor terhadap pencapaian IPM sebagai indikator pembangunan manusia. Beberapa temuan empiris membuktikan bahwa pengeluaran pemerintah pada bidang pendidikan dan kesehatan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap pencapaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di berbagai wilayah. Berdasarkan hasil penelitian Maryozi et al (2022) menemukan adanya pengaruh yang signifikan baik secara parsial maupun simultan dari belanja pemerintah daerah pada sektor

pendidikan dan kesehatan terhadap IPM kabupaten/kota yang ada di Provinsi Riau selama tahun 2006-2019. Selain itu, Y. Novitasari & Hapitri (2019) juga menemukan adanya pengaruh positif secara simultan dari belanja pendidikan dan belanja kesehatan terhadap IPM kabupaten/kota yang ada di Provinsi Jawa Barat pada periode 2011-2016. Sedangkan secara parsial, realisasi belanja pemerintah pada sektor kesehatan memiliki pengaruh positif terhadap IPM. Meskipun, di sisi lain realisasi belanja pemerintah sektor pendidikan di Provinsi Jawa Barat secara parsial tidak berpengaruh terhadap pencapaian IPM. Temuan empiris ini selaras dengan pandangan Pake et al. (2018) yang membuktikan adanya pengaruh kurang signifikan dari belanja pemerintah daerah Kabupaten Halmahera Utara pada sektor pendidikan terhadap IPM pada periode 2007-2016.

Dalam sudut pandang temuan empiris lainnya, beberapa peneliti menemukan adanya pengaruh belanja pemerintah sektor pendidikan secara parsial terhadap IPM, namun tidak berlaku bagi belanja pemerintah pada sektor kesehatan. Kahang & Budi Suharto (2017) membuktikan adanya fenomena pengaruh belanja pemerintah secara parsial tersebut yang dianalisis berdasarkan data di Kabupaten Kutai Timur dalam rentang tahun 2009-2014. Hasil penelitian ini juga selaras dengan pandangan Usaliadanti & Handayani (2011) yang membuktikan kebenaran fenomena tersebut berdasarkan data penelitian di Jawa Tengah selama tahun 2007-2009. Di sisi lain, Harjunadhi & Rahmawati (2020) menemukan efek pengaruh yang serupa dengan membuktikan adanya pengaruh parsial dari belanja pendidikan dan upah minimum provinsi terhadap IPM berdasarkan data pengamatan 34 Provinsi di Indonesia selama tahun 2014-2018.

Berbeda dengan dua fenomena sebelumnya, beberapa hasil penelitian terdahulu bahkan menemukan kondisi kontradiksi di beberapa wilayah. Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan oleh Tjodi et al. (2021) membuktikan bahwa secara parsial belanja pemerintah sektor pendidikan dan kesehatan tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap pembentukan indikator komposit IPM di Provinsi Sulawesi Utara pada periode tahun 2004-2017. Bukti konkrit tersebut selaras dengan penelitian Muliza et al. (2017) yang juga tidak menemukan adanya pengaruh parsial dari belanja pemerintah daerah kabupaten/kota pada sektor pendidikan maupun kesehatan terhadap IPM di Provinsi Aceh selama lima periode yakni tahun 2010-2014. Temuan empiris terhadap dua regional ini sekaligus membuktikan bahwa beberapa pemerintah daerah masih dominan dalam mengalokasikan anggaran belanja pada klaster yang tidak memberikan pengaruh signifikan secara langsung terhadap dimensi indeks pembangunan manusia.

Selain dari perspektif anggaran belanja pemerintah daerah, penelitian terdahulu juga membahas pengaruh dari anggaran belanja pemerintah pusat terhadap IPM dalam rangka pengembangan keilmuan serta untuk memenuhi celah penelitian yang ada. Berdasarkan hasil analisis data *time series* yang dilakukan oleh Astri et al. (2013) dalam waktu 2007 dan 2008 membuktikan bahwa secara simultan pengeluaran pemerintah pusat pada bidang pendidikan dan kesehatan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap indeks pembangunan manusia. Namun, dari segi hasil analisis secara parsial membuktikan bahwa hanya pengeluaran pemerintah pusat pada bidang pendidikan saja yang memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap IPM. Sedangkan, pengeluaran pemerintah pusat pada bidang kesehatan

tidak memiliki pengaruh terhadap pembentukan indikator komposit tunggal IPM. Temuan empiris ini selaras dengan pandangan Fahmi (2018) yang menggunakan pengolahan data *cross section* tahun 2012 untuk membuktikan bahwa belanja pemerintah pusat fungsi pendidikan dan PDRB per kapita memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap dimensi IPM. Sedangkan, belanja pemerintah pusat fungsi kesehatan memberikan pengaruh negatif dan signifikan terhadap IPM. Hal ini mengindikasikan bahwa belanja pemerintah pusat dalam sektor kesehatan masih belum optimal untuk mendukung peningkatan efisiensi belanja dan mendukung efektivitas pencapaian tujuan pembangunan manusia.

Secara komprehensif, Mongan (2019) melakukan penelitian terhadap IPM pada kabupaten/kota se-Indonesia yang mencakup empat variabel bebas yang meliputi pengeluaran pemerintah pusat bidang pendidikan, pengeluaran pemerintah pusat bidang kesehatan, pengeluaran pemerintah daerah bidang pendidikan, dan pengeluaran pemerintah daerah bidang kesehatan. Berdasarkan hasil pengolahan data terhadap empat variabel tersebut memberikan pembuktian empiris terkait adanya pengaruh positif dan signifikan secara parsial dari realisasi belanja pemerintah pusat pada sektor kesehatan dan realisasi belanja pemerintah daerah pada sektor pendidikan terhadap IPM. Selain itu, hasil pengolahan data ini juga membuktikan bahwa secara parsial realisasi belanja pemerintah daerah pada sektor kesehatan memiliki pengaruh negatif dan signifikan terhadap pembentukan IPM di Indonesia. Di sisi lain, hasil pengolahan data ini juga membuktikan bahwa realisasi belanja pemerintah pusat pada sektor pendidikan tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap indeks pembangunan manusia.