

## BAB 2

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 1. Pola Penganggaran Pengeluaran Publik.

Sistem penganggaran di sektor publik (pemerintah) mengalami perubahan yang cukup signifikan terhadap peningkatan kinerja instansi pemerintah. Hal ini dimaklumi karena adanya perubahan yang sangat mendasar dalam sistem penganggaran yang berbasis pada input berubah menjadi berorientasi pada hasil. Di samping itu peran masing-masing satuan kerja perangkat daerah (SKPD) lebih diperluas dalam berpartisipasi dalam proses penganggaran. Proses penyusunan anggaran di pemerintah diawali dengan adanya wewenang dari kepala daerah untuk memberikan ruang kepada kepala SKPD untuk mengelola sendiri keuangan yang dianggarkarkan melalui proses penganggaran berbasis kinerja.

Sejalan dengan hal tersebut, kajian tentang pemberian atau pelimpahan wewenang dalam proses penyusunan anggaran yang dilakukan oleh Ryninta dan Zulfikar (2005) menunjukkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran dapat meningkatkan kinerja manajerial. Pemberian wewenang kepada manajer (SKPD) untuk ikut serta dalam proses penyusunan anggaran memungkinkan negosiasi mengenai sasaran yang menurut mereka sesuai dengan tujuan organisasi dapat tercapai.

Kinerja merupakan sebuah ukuran keberhasilan organisasi yang banyak dikaji dalam konteks penelitian di sektor publik. Di samping perannya dalam proses penyusunan anggaran, kinerja manajer juga didorong oleh proses yang adil dalam pengukuran kinerja mereka (Zulfikar dan Murwanti 2006). Dalam hal ini keadilan prosedural merupakan pemicu bagi manajer untuk meningkatkan prestasi kerjanya.

Ukuran lain yang mungkin menjadi perhatian penting bagi pengambil kebijakan dalam proses peningkatan kinerja organisasi sektor publik adalah terkait dengan pengeluaran publik yang diperuntukan bagi insentif pengguna anggaran. Penelitian Zulfikar (2008) yang menganalisis insentif berbasis pada anggaran kinerja pada sektor pemerintah menunjukkan bahwa insentif mampu meningkatkan kinerja pada saat manajer diberikan wewenang yang luas untuk berpartisipasi dalam menyusun anggaran.

## **2. Investasi Sektor Pendidikan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia**

Menurut Mankiw (2008) pengembangan sumber daya manusia dapat dilakukan dengan perbaikan kualitas modal manusia. Modal manusia dapat mengacu pada pendidikan, namun juga dapat digunakan untuk menjelaskan jenis investasi manusia lainnya yaitu investasi yang mendorong ke arah populasi yang sehat yaitu kesehatan. Pendidikan dan kesehatan merupakan tujuan pembangunan yang mendasar di suatu wilayah. Kesehatan merupakan inti dari kesejahteraan, dan pendidikan adalah hal yang pokok untuk mencapai kehidupan yang layak. Pendidikan memiliki peran yang penting dalam membentuk kemampuan sebuah negara berkembang untuk menyerap teknologi modern dan untuk mengembangkan kapasitas agar tercipta pertumbuhan serta pembangunan yang berkelanjutan (Todaro, 2006).

Perbaikan kualitas modal manusia tergantung pada tersedianya infrastruktur untuk menunjang investasi pada sumber daya manusia. Perumahan dan transportasi merupakan barang publik yang dapat disediakan pemerintah dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat. Ketersediaan perumahan yang layak akan membuat kualitas hidup masyarakat menjadi lebih baik karena dengan rumah yang layak dapat mendukung kesehatan dan pada akhirnya akan meningkatkan produktifitas sumber daya manusia. Jaringan transportasi yang terintegrasi dengan baik akan melancarkan distribusi kegiatan ekonomi dan secara jangka panjang dapat menjadi media pemerataan pembanguana. Menurut Friawan (2008) ada tiga alasan utama mengapa infrastruktur penting dalam

sebuah integrasi ekonomi. Alasan pertama adalah ketersediaan infrastruktur yang baru merupakan mesin utama pembangunan ekonomi. Kedua, untuk memperoleh manfaat yang penuh dari integrasi, ketersediaan jaringan infrastruktur sangat penting dalam memperlancar aktifitas perdagangan dan investasi. Alasan ketiga adalah perhatian terhadap perbaikan infrastruktur juga penting untuk mengatasi kesenjangan pembangunan ekonomi antar negara. Infrastruktur terdiri dari beberapa subsektor, infrastruktur dalam bentuk perumahan dan transportasi merupakan cukup penting untuk menunjang kehidupan masyarakat.

### **3. Dampak Pengeluaran Publik Sektor Pendidikan**

Pengeluaran pemerintah atas pendidikan, kesehatan dan infrastruktur pada dasarnya merupakan suatu investasi terhadap pertumbuhan ekonomi. Efek pembangunan pada ketiga sektor tersebut tidak dapat berdampak langsung melainkan membutuhkan beberapa periode untuk dapat merasakan dampaknya. Terdapat time lag ketika pemerintah mengeluarkan anggaran pembangunan atau belanja negara untuk ketiga sektor tersebut dengan dampak kebijakan tersebut, maka dibutuhkan suatu penelitian yang menggunakan runtut waktu (time series) cukup panjang. Penelitian dengan menggunakan runtun waktu akan membantu melihat pengaruh pengeluaran pemerintah pada ketiga sektor tersebut terhadap pertumbuhan ekonomi. Investasi pemerintah dalam pendidikan, kesehatan dan infrastruktur akan menyebabkan peningkatan kualitas modal manusia dan prasarana fisik, hal ini juga akan memacu investasi ekonomi. Investasi ekonomi selanjutnya akan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, karena banyaknya modal yang tersedia untuk pembangunan.

Penelitian-penelitian terdahulu masih memperdebatkan hubungan pengeluaran pemerintah dengan pertumbuhan ekonomi. Perbedaan hubungan yang terjadi pada penelitian terdahulu terkait dengan perbedaan kondisi tiap-tiap negara yang diteliti. Studi yang dilakukan oleh Baum dan Shuanglin (1993) menemukan tingkat pertumbuhan pengeluaran pendidikan berpengaruh positif

dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya pengeluaran atas kesejahteraan berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi, dan tingkat pertumbuhan pengeluaran pertahanan berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Estache (2007) meneliti tentang hubungan antara pengeluaran publik dengan pertumbuhan ekonomi pada negara kaya. Hasilnya adalah hubungan negatif yang kuat antara ukuran pemerintah dan pertumbuhan ekonomi. Namun hubungan negatif tersebut hanya dapat diterapkan untuk negara kaya dengan sektor publik yang luas. Daber *et al.* (2004) mengamati pengeluaran pemerintah untuk sektor sipil dan militer serta pertumbuhan ekonomi dengan menggunakan arah kausalitas diantara variabel tersebut di Negara Mesir, Israeil dan Syria. Dan hasilnya pengeluaran militer berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi. Pengeluaran sipil berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi di Israel dan Mesir. Hubungan antara pengeluaran pemerintah pertumbuhan ekonomi dan pengeluaran pemerintah dapat positif atau negatif tergantung dari Negara yang menjadi sample penelitian hal ini dijelaskan dalam penelitian oleh Marta Pascual dan Santiago Álvarez-García (2006). Di Indonesia Zodik (2006) meneliti hubungan pengeluaran pemerintah dan pertumbuhan ekonomi regional dan hasilnya adalah pengeluaran pemerintah (baik pengeluaran pembangunan maupun pengeluaran rutin) berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi regional. Penelitian-penelitian diatas menunjukkan bahwa hubungan pengeluaran pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi memiliki kesimpulan yang beragam.

Pengeluaran pemerintah merupakan suatu jenis kebijakan yang dapat dilakukan pemerintah sebagai salah satu langkah untuk mensejahterakan masyarakatnya dan menuju pertumbuhan ekonomi. Pengeluaran pemerintah terhadap sektor pendidikan, kesehatan dan infrastruktur merupakan bagian dari pengeluaran pemerintah yang memacu kesejahteraan masyarakat dan pada akhirnya mempengaruhi pertumbuhan ekonomi.

Teori pertumbuhan ekonomi yang berkembang saat ini didasari kepada kapasitas produksi tenaga manusia didalam proses pembangunan atau disebut juga *investment in human capital*. Hal ini berarti peningkatan kemampuan masyarakat menjadi suatu tumpuan yang paling efisien dalam melakukan pembangunan disuatu wilayah.

Asumsi yang digunakan dalam teori *human capital* adalah bahwa pendidikan formal merupakan faktor yang dominan untuk menghasilkan masyarakat berproduktivitas tinggi. Teori human capital dapat diaplikasikan dengan syarat adanya sumber teknologi tinggi secara efisien dan adanya sumber daya manusia yang dapat memanfaatkan teknologi yang ada. Teori ini percaya bahwa investasi dalam hal pendidikan sebagai investasi dalam meningkatkan produktivitas masyarakat.

Investasi dalam hal pendidikan mutlak dibutuhkan maka pemerintah harus dapat membangun suatu sarana dan sistem pendidikan yang baik. Alokasi anggaran pengeluaran pemerintah terhadap pendidikan merupakan wujud nyata dari investasi untuk meningkatkan produktivitas masyarakat. Pengeluaran pembangunan pada sektor pembangunan dapat dialokasikan untuk penyediaan infrastruktur pendidikan dan menyelenggarakan pelayanan pendidikan kepada seluruh penduduk Indonesia secara merata. Anggaran pendidikan sebesar 20 persen merupakan wujud realisasi pemerintah untuk meningkatkan pendidikan.

Menurut E.Setiawan (2006) implikasi dari pembangunan dalam pendidikan adalah kehidupan manusia akan semakin berkualitas. Dalam kaitannya dengan perekonomian secara umum (nasional) semakin tinggi kualitas hidup suatu bangsa, semakin tinggi tingkat pertumbuhan dan kesejahteraan bangsa tersebut. Semakin tinggi kualitas hidup / investasi sumber daya manusia yang kualitas tinggi akan berimplikasi juga terhadap tingkat pertumbuhan ekonomi nasional.

Keberadaan pembiayaan pendidikan merupakan faktor yang tidak dapat dihindarkan dalam menyediakan komponen-komponen input pendidikan (Fatah

1998, 136). Input yang berkualitas akan membuat proses belajar mengajar yang bermutu baik, sehingga menghasilkan keluaran yang baik pula. Salah satu komponen input yang sangat penting dalam penyelenggaraan pendidikan adalah belanja pendidikan (Supriadi 2001). Belanja pendidikan diperlukan untuk memfasilitasi pelaksanaan kebijakan dan program sekolah, terlaksananya aktivitas sekolah (intra dan ekstra), dan dapat mengembangkan sekolah sebagai lembaga pendidikan yang bermutu (Syamsudin 2009). Dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan melalui proses pembelajaran, pemerintah pusat maupun daerah terus meningkatkan pengeluaran di sektor pendidikan. Hal ini tercermin dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 49 ayat (1) menyatakan: Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD.

Problema utama dalam dunia pendidikan tidak lepas dari mutu proses belajar mengajar dan mutu hasil belajar. Mutu-mutu tersebut terkait erat dengan belanja pendidikan (Jhons 1983 dalam Fatah 1998, 108). Belanja pendidikan yang dikeluarkan seyogyanya diarahkan pada pencapaian mutu pendidikan yang mengacu pada standar nasional pendidikan yang terdiri atas standar isi, standar proses, standar kompetensi lulusan, standar pendidik dan tenaga kependidikan, standar sarana dan prasarana, standar pengelolaan, standar pembiayaan dan standar penilaian pendidikan.

Dalam sektor pendidikan mengandung nilai konsumsi dan nilai investasi. Nilai konsumsi pendidikan dalam bentuk jasa yang dapat memberi utilitas bagi pemakai jasa pendidikan (Syamsudin 2009). Sedangkan nilai investasi pendidikan dapat diukur dengan pendapatan seorang yang terdidik sesuai dengan tingkat produktivitasnya. Belanja pendidikan diartikan sebagai jumlah uang yang dihasilkan dan dibelanjakan untuk berbagai keperluan penyelenggaraan pendidikan yang mencakup: gaji pendidik, peningkatan kemampuan profesional pendidik, pengadaan sarana ruang belajar, perbaikan ruang belajar, pengadaan

mebelair, pengadaan alat-alat pelajaran, pengadaan buku-buku pelajaran, pengadaan alat-tulis kantor, kegiatan ekstrakurikuler, kegiatan pengelolaan keuangan, supervisi/pembinaan pendidik dan tenaga kependidikan yang semuanya dituangkan dalam Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah setiap tahun pelajaran (Syamsudin 2009).

Anggaran pendidikan merupakan rencana operasional keuangan pendidikan yang dibuat berdasarkan estimasi pengeluaran dalam perioda waktu tertentu. Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah (2002, 41) menyatakan bahwa anggaran pendidikan adalah rencana yang diformulasikan dalam bentuk rupiah untuk jangka waktu tertentu serta alokasi sumber-sumber kepada setiap bagian aktifitas.

#### **4. Keterkaitan Pola Penganggaran Pendidikan dengan Kinerja Pendidikan**

Studi yang dilakukan Syamsudin (2009) terhadap hubungan antara biaya pendidikan dan indikator kinerja pendidikan menunjukkan bahwa biaya pendidikan berpengaruh tidak langsung terhadap mutu hasil belajar. Terdapat variabel kontinjensi yang mempengaruhi hubungan tersebut, yaitu variabel mutu proses belajar mengajar. Hasil ini mengisaratkan bahwa kenaikan pengeluaran untuk sektor pendidikan akan meningkatkan kualitas kinerja pendidikan dalam bentuk kualitas proses belajar mengajar. Hasil konsisten konsisten dengan penelitian yang dilakukan jauh sebelumnya oleh Sukmadinata *et al.* (2005) yang menyimpulkan bahwa pola anggaran pendidikan yang baik akan mempengaruhi indikator kinerja pendidikan.