

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pengembangan sumber daya manusia dapat dilakukan dengan perbaikan modal manusia. Modal manusia dapat mengacu pada pendidikan, namun juga digunakan untuk menjelaskan jenis investasi manusia lainnya, yaitu investasi yang mendorong ke arah populasi yang sehat yaitu kesehatan. Pendidikan dan kesehatan merupakan tujuan dari pembangunan yang mendasar. Kesehatan merupakan kesejahteraan, sedangkan pendidikan merupakan hal yang pokok untuk menggapai kehidupan yang memuaskan dan berharga, keduanya merupakan hal yang penting untuk membentuk kapabilitas manusia yang lebih luas yang berada pada inti makna pembangunan (Todaro, 2003).

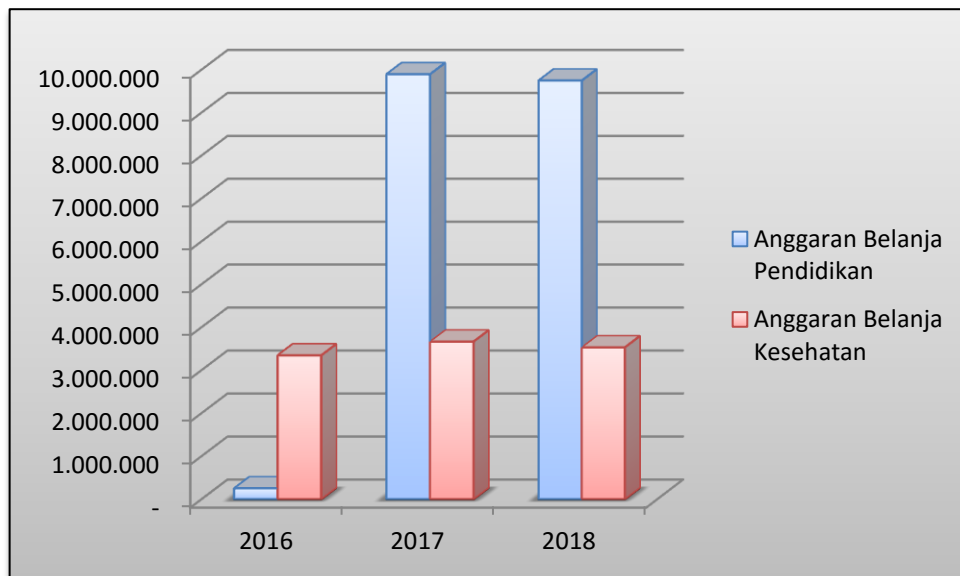
Pemerintah dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi salah satunya menggunakan instrumen kebijakan pengeluaran atau belanja pemerintah. Peningkatan pertumbuhan ekonomi menunjukkan tingkat besarnya aktivitas atau kegiatan perekonomian pada suatu negara. Besarnya pengeluaran pemerintah ditentukan oleh besarnya penerimaan negara, penerimaan negara atau pendapatan negara bukan satu-satunya instrumen kebijakan pemerintah dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi, tetapi masih banyak variabel lain yang dapat mempengaruhi tingkat pertumbuhan ekonomi, karena pertumbuhan ekonomi merupakan sebuah proses bukan suatu gambaran kondisi perekonomian di suatu negara pada waktu tertentu (Boediono, 2002).

Salah satu fungsi pemerintah ialah mengatasi masalah-masalah yang terjadi di suatu negara baik masalah ekonomi, politik, keamanan, HAM dan lain sebagainya. Peran pemerintah sangat penting dalam menstabilkan kondisi yang terjadi pada suatu negara. Kebijakan pemerintah dapat meningkatkan aktivitas atau kegiatan perekonomian di suatu negara, seringkali pihak swasta mengalokasikan sumberdaya tidak efisien yang mengakibatkan terjadinya kegagalan pasar, ketika pihak swasta tidak mampu mengalokasikan sumberdaya secara efisien maka intervensi pemerintah sangat penting dalam mengatasi masalah yang terjadi, dalam hal ini, pemerintah dapat menggunakan instrumen kebijakan fiskal maupun kebijakan moneter. Kebijakan fiskal merupakan kebijakan pemerintah salah satunya dalam bentuk pengeluaran atau belanja pemerintah, pengeluaran atau belanja pemerintah merupakan kebijakan yang berperan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Sedangkan kebijakan moneter merupakan kebijakan yang salah satunya dalam bentuk pengaturan tingkat suku bunga dan jumlah uang yang beredar. Dengan adanya intervensi pemerintah melalui kebijakan fiskal dan kebijakan moneter dapat mengatasi gejolak masalah yang terjadi, seperti halnya dapat menyelamatkan keadaan ketika perekonomian mengalami kelesuan akibat resesi ekonomi (Samuelson dan Nordhaus, 2005).

Dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi ada beberapa faktor yaitu sumber daya alam, sumber daya manusia, modal dan teknologi. Kebijakan pemerintah melalui pengeluaran atau belanja merupakan pembentuk modal untuk dialokasikan pada barang publik, seperti halnya meningkatkan pelayanan, sarana dan prasarana. Pengeluaran atau belanja pemerintah pada barang publik sangat penting untuk mendorong pembentukan modal sehingga aktivitas atau

kegiatan ekonomi menjadi optimal dan selanjutnya dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara tersebut.

Pada masa Orde Lama anggaran pendapatan daerah antara penerimaan dan pengeluaran/belanja masih belum dibedakan dan pada tahun 1969 sudah digantikan dengan sistem berimbang dan dinamis, hal ini untuk mempermudah membedakan pengeluaran/belanja pemerintah pada sektor publik. Belanja yang efisien dipercaya dapat mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat secara lebih luas. Jika penggunaannya hemat dan tepat sasaran dikatakan efisiensinya tinggi, sebaliknya jika penggunaannya boros dan tidak tepat sasaran maka efisiensinya rendah. Oleh karena itu, belanja yang efisien merupakan isu penting dalam kebijakan sektor publik terutama belanja di bidang pendidikan dan kesehatan. Perkembangan pengeluaran atau belanja dapat dilihat pada grafik 1.1 sebagai berikut :

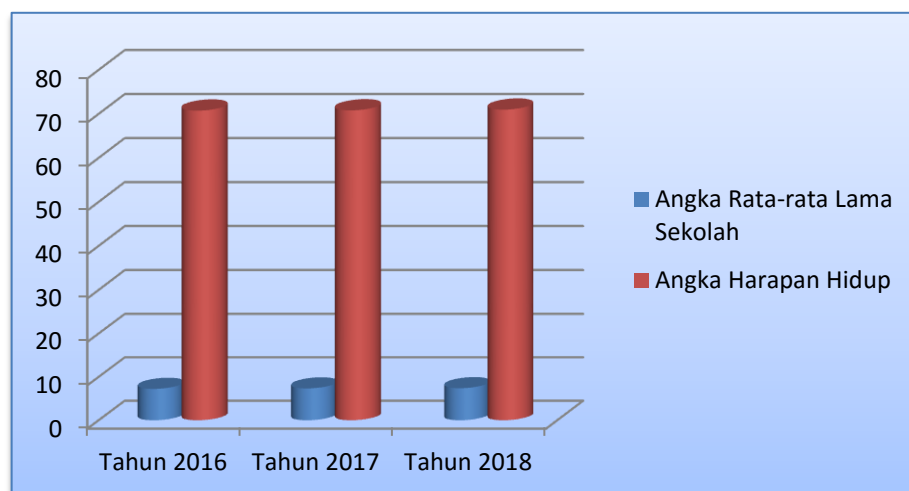


**Gambar 1.1 Anggaran Belanja Pendidikan dan Kesehatan Daerah
Provinsi Jawa Timur (Triliun Rupiah)**

Sumber: DJPK Kemenkeu, 2019

Berdasarkan grafik anggaran pendapatan belanja pendidikan dan kesehatan pemerintah tahun 2016-2018, belanja pendidikan daerah Jawa Timur mengalami kenaikan disertai kenaikan belanja kesehatannya pula setiap tahunnya. Proporsi anggaran belanja bidang pendidikan di Provinsi Jawa Timur pada tahun 2016 sebesar 251.204.341.996 triliun dan untuk bidang kesehatan sebesar 3.344.147.112.326 triliun. Pada tahun 2017 proporsi anggaran belanja pendidikan sebesar 9.894.461.026.595 triliun dan untuk bidang kesehatan sebesar 3.664.956.050.688 triliun. Sedangkan pada tahun 2018 proporsi anggaran belanja bidang pendidikan sebesar 9.746.816.818.902 triliun dan untuk bidang kesehatan sebesar 3.530.337.589.790 triliun.

Secara keseluruhan tingkat pendidikan di Provinsi Jawa Timur belum berkembang dengan baik karena rata-rata lama sekolah Provinsi Jawa Timur hanya mencapai 7 tahun dan tidak melebihi 9 tahun yang dimana pendidikan wajib belajar harus ditempuh selama 9 tahun. Tingkat kesehatan masyarakat Provinsi Jawa Timur belum menunjukkan hasil yang baik apabila dilihat dari indikator kesehatan. Perkembangan tingkat pendidikan dan kesehatan dapat dilihat pada grafik 1.2 dibawah ini :

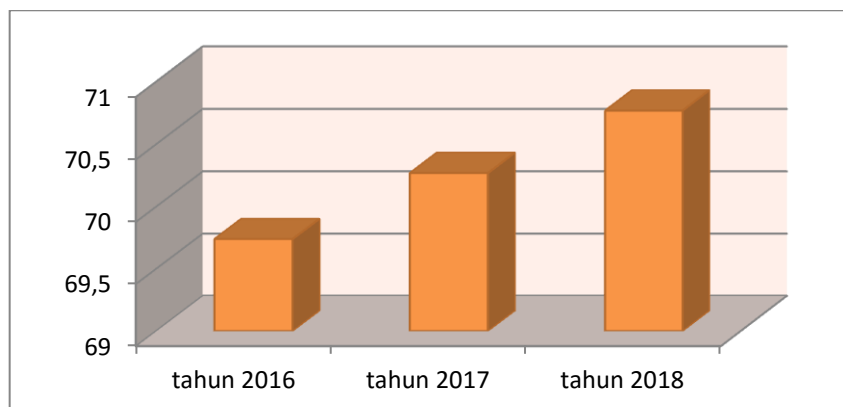


Gambar 1.2 Indikator IPM Provinsi Jawa Timur

Sumber: BPS Jawa Timur, 2019

Berdasarkan grafik diatas menunjukkan bahwa angka rata-rata lama sekolah di Provinsi Jawa Timur pada tahun 2016-2018 mencapai 7 tahun, dimana angka rata-rata lama sekolah yang paling rendah adalah Kabupaten Sampang sebesar 4,36 tahun yang artinya semakin rendah angka rata-rata lama sekolah di Kabupaten Sampang maka semakin rendah pula jenjang pendidikan yang di tamatkan di Kabupaten Sampang tersebut dan menunjukkan bahwa rata-rata tingkat pendidikan penduduk usia sekolah (7 tahun atau lebih) di Kabupaten Sampang dapat menyelesaikan sekolah hanya sampai kelas 5 Sekolah Dasar (SD). Sedangkan untuk angka harapan hidup di Provinsi Jawa Timur mencapai 70 tahun, dimana angka harapan hidup yang paling rendah adalah Kabupaten Bondowoso sebesar 66,27 persen.

Tingkat keberhasilan pembangunan ekonomi dapat dilihat dari kualitas manusia atau indeks pembangunan manusia, indeks pembangunan manusia dapat dipenuhi apabila kebutuhan dasar masyarakat yang seringkali dikaitkan dengan sektor publik dapat disediakan oleh pemerintah seperti halnya pendidikan dan kesehatan. Akan tetapi Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Jawa Timur selalu meningkat tiap tahunnya, dapat dilihat dari grafik berikut :



Gambar 1.3 Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Jawa Timur Tahun 2016-2018

Sumber : BPS Jawa Timur. Diolah (2019)

Berdasarkan grafik diatas indeks pembangunan manusia di Jawa Timur pada tahun 2016-2018 selalu meningkat setiap tahunnya yaitu sebesar 69,74 persen, 70,27 persen dan 70,77 persen. Kabupaten/kota yang indeks pembangunannya tinggi adalah Kota Surabaya sebesar 81,74 persen. Sedangkan yang paling rendah indeks pembangunan manusianya adalah Kabupaten Sampang sebesar 61 persen. (BPS Jawa Timur, 2019).

Pada umumnya masalah yang seringkali menjadi persoalan mendasar dalam anggaran belanja adalah adanya defisit anggaran atau keterbatasan anggaran belanja pada satu sisi, di sisi lain pemerintah berkewajiban untuk menangani berbagai urusan lain yang juga strategis, seperti halnya menangani urusan pengangguran, keamanan, kemiskinan, hukum, kesenjangan, konservasi lingkungan dan lain-lain yang seolah-olah mutlak menjadi tanggungjawab pemerintah. Oleh karena itu, pengelolaan anggaran harus dapat menciptakan pengeluaran atau belanja publik yang berkualitas, pemerintah hendaknya berupaya secara konsisten mengarahkan sumber daya yang terbatas sehingga dapat digunakan secara terukur, efektif dan efisien dalam pengelolaan anggaran belanja. Pemerintah hendaknya memberikan perhatian lebih pada terpenuhinya aspek efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan anggaran belanja atau pengeluaran sektor publik yang terkait langsung dengan kesejahteraan masyarakat yaitu bidang pendidikan dan kesehatan karena pendidikan dan kesehatan tersebut merupakan komponen penting dari indeks pembangunan manusia (BPS Jatim, 2019).

Pengeluaran pemerintah atas pendidikan dan kesehatan pada dasarnya merupakan suatu investasi terhadap pertumbuhan ekonomi. Efek pembangunan pada kedua bidang tersebut tidak dapat berdampak langsung melainkan

membutuhkan beberapa periode untuk dapat merasakan dampaknya. Pengeluaran pemerintah merupakan jenis kebijakan yang dapat dilakukan pemerintah sebagai salah satu langkah untuk mensejahterakan masyarakat dan menuju pertumbuhan ekonomi. Pengeluaran terhadap bidang pendidikan dan kesehatan merupakan bagian dari pengeluaran pemerintah yang memacu kesejahteraan masyarakat dan pada akhirnya mempengaruhi pertumbuhan ekonomi (Bastian, 2010).

Pendidikan dan kesehatan mempunyai peranan yang penting dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM). Pendidikan mempengaruhi secara penuh pertumbuhan ekonomi suatu bangsa dan kualitas indeks pembangunan manusia (IPM). Hal ini bukan karena pendidikan akan berpengaruh terhadap produktifitas, tetapi juga akan berpengaruh terhadap fertilitas masyarakat. Kesehatan merupakan inti dari kesejahteraan dan pendidikan adalah hal pokok untuk mencapai kehidupan yang layak.

Pentingnya kebijakan pemerintah dalam pengelolaan anggaran belanja untuk menciptakan pengeluaran atau belanja pemerintah yang efisien penting dalam pembangunan dan pemulihan ekonomi terutama kebijakan untuk menekan defisit anggaran. Terbatasnya anggaran belanja hendaknya pemerintah harus menggunakan anggaran belanja secara efisien dan efektif guna memperbaiki mutu pendidikan dan perluasan layanan kesehatan, dan selanjutnya dapat meningkatkan indeks pembangunan manusia dan membangun ekonomi yang kompetitif. Maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Efisiensi Pengeluaran Pemerintah Pada Bidang Pendidikan dan Kesehatan (Studi Kasus se Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur)”**. Penelitian untuk mengukur tingkat efisiensi pengeluaran

pemerintah tersebut, terutama pengeluaran publik bidang pendidikan dan kesehatan pada kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana tingkat efisiensi pengeluaran pemerintah pada Bidang Pendidikan dan Bidang Kesehatan di Provinsi Jawa Timur?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana tingkat efisiensi pengeluaran pemerintah pada Bidang Pendidikan dan Bidang Kesehatan di kabupaten/kota Provinsi Jawa Timur tahun 2016-2018.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah manfaat teoritis dan manfaat praktis. Manfaat teoritis yang ingin dicapai :

1. Dapat dijadikan studi keilmuan tentang efisiensi pengeluaran pemerintah pada bidang pendidikan dan kesehatan di Provinsi Jawa Timur.
2. Dapat memberikan manfaat yang teoritis akan pentingnya peningkatan efisiensi pengeluaran pemerintah pada bidang pendidikan dan kesehatan di Provinsi Jawa Timur sebagai masukan bagi penelitian selanjutnya.

Sedangkan manfaat praktis yang ingin dicapai ialah:

1. Kegunaan praktis sebagai informasi dan masukan bagi pemerintah daerah khususnya instansi-instansi terkait dalam efisiensi pengeluaran pemerintah pada bidang pendidikan dan kesehatan di Provinsis Jawa Timur.
2. Kegunaan ilmiah untuk menjadikan penelitian ini sebagai sumber informasi dan bahan referensi dalam melakukan penelitian selanjutnya, khususnya yang berkaitan dengan efisiensi pengeluaran pemerintah pada bidang pendidikan dan kesehatan.