

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pembangunan ekonomi memiliki tiga tujuan inti, antara lain peningkatan ketersediaan serta perluasan distribusi berbagai barang kebutuhan hidup, peningkatan standar hidup, serta perluasan pilihan-pilihan ekonomi dan sosial (Todaro & Smith, 2003). Salah satu masalah pembangunan ekonomi yang sangat terkait dengan kualitas modal manusia adalah produktivitas tenaga kerja. Produktivitas tenaga kerja akan memberi dampak besar terhadap pembangunan ekonomi karena tenaga kerja merupakan input penggerak kegiatan ekonomi. Tenaga kerja yang berkualitas diperlukan dalam proses produksi agar dapat mencapai hasil yang diharapkan sehingga nantinya mampu meningkatkan perekonomian suatu wilayah. Perkembangan produktivitas tenaga kerja di Provinsi Jawa Tengah ditampilkan pada Tabel 1-1.

**Tabel 1- 1**  
**Produktivitas Tenaga Kerja Provinsi Jawa Tengah Tahun 2013-2020**

<b>Tahun</b>	<b>PDRB (Juta Rupiah)</b>	<b>Penduduk Bekerja (Orang)</b>	<b>Produktivitas (Juta Rupiah Per Orang)</b>
2013	726.655.118	16.469.960	44.120.029
2014	764.959.151	16.550.682	46.219.192
2015	806.765.092	16.435.142	49.087.808
2017	893.750.296	17.186.674	52.002.516
2018	941.091.144	17.413.869	54.042.622
2019	991.516.543	17.602.917	56.326.832
2020	965.225.709	17.536.935	55.039.590

Sumber: BPS Provinsi Jawa Tengah (diolah)

Tabel 1-1 menunjukkan bahwa produktivitas tenaga kerja di Provinsi Jawa Tengah cenderung meningkat. Produktivitas tenaga kerja pada tahun 2015

mengalami penurunan dari 17,547 juta rupiah per orang menjadi 17,298 juta rupiah per orang, kemudian meningkat pada tahun 2017-2020. Dapat disimpulkan bahwa tingkat produktivitas di Jawa Tengah semakin membaik setiap tahunnya. Peningkatan produktivitas tenaga kerja mengindikasikan bahwa semakin banyak output yang dihasilkan per tenaga kerja.

Salah satu faktor yang memengaruhi produktivitas tenaga kerja adalah modal manusia yang terdiri dari pendidikan dan kesehatan. Pendidikan merupakan aspek penting yang dapat memengaruhi pertumbuhan ekonomi karena pendidikan dapat meningkatkan kualitas modal manusia yang akan masuk ke pasar kerja (Hanushek *et al*, 2008). Selain itu, pendidikan dapat meningkatkan kapasitas inovasi dalam perekonomian sehingga akan menciptakan teknologi baru (Romer, 1990). Pembangunan ekonomi dan kualitas hidup manusia ditentukan oleh faktor pendidikan. Semakin tinggi rata-rata tingkat pendidikan masyarakat, semakin mudah bagi individu dalam usia kerja meningkatkan standar hidup.

Selain pendidikan, kesehatan juga merupakan bagian penting dari kehidupan yang harus selalu dijaga dan ditingkatkan kualitasnya sebagai pendukung manusia yang produktif. Untuk menjamin kualitas kesehatan masyarakat terjaga dengan baik, pemerintah perlu mengalokasikan sejumlah dana untuk berbagai item seperti tenaga medis, obat-obatan, puskesmas, rumah sakit, dan lain sebagainya (Santoso *et al*, 2013).

Pemerintah sebagai pemangku kebijakan memiliki peran penting dalam memajukan pendidikan. Dalam otonomi pendidikan, pemerintah menetapkan standar mutu pendidikan dan berupaya agar keragaman prestasi siswa tidak

berbeda jauh pada setiap wilayah serta lembaga pendidikan (Arkian *et al*, 2020). Pemerintah berperan sebagai penyedia dana yang mendukung keseluruhan kegiatan pendidikan yang diperlukan masyarakat. Psacharopoulos (1981) menyatakan bahwa pengeluaran untuk pendidikan bukanlah sebuah konsumsi semata, melainkan sebuah investasi modal manusia. Semakin tinggi kualitas sumber daya manusia, semakin meningkat pula efisiensi dan produktivitas suatu negara.

**Tabel 1- 2**  
**Realisasi Pengeluaran Pemerintah Bidang Pendidikan dan Kesehatan di**  
**Provinsi Jawa Tengah Tahun 2015-2019 (Miliar Rupiah)**

<b>Tahun</b>	<b>Pendidikan</b>	<b>Kesehatan</b>
2015	184,41	209,15
2016	63,87	684,29
2017	5.203,80	2.401,43
2018	6.028,75	2.315,11
2019	7.115,77	1.907,32

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK)

Tabel 1-2 memperlihatkan bahwa alokasi pengeluaran pada sektor pendidikan dan sektor kesehatan di Provinsi Jawa Tengah cenderung meningkat. Pada tahun 2017 hingga 2019, alokasi untuk pendidikan lebih besar dari kesehatan, dan hal sebaliknya terjadi pada tahun 2016. Meningkatnya belanja pendidikan dan kesehatan diharapkan berdampak pada perbaikan kualitas pendidikan dan kesehatan yang menjadi komitmen pemerintah dalam investasi pembangunan sumber daya manusia. Pendidikan yang tinggi dan kesehatan yang baik dapat membuat modal manusia semakin produktif dalam menghasilkan *output*.

Peningkatan kualitas sumber daya manusia sangat bergantung pada kesehatan, pendidikan, dan tingkat pendapatan per kapita (Mulyadi, 2003), sehingga investasi pada bidang pendidikan menjadi salah satu investasi penting dalam pembangunan ekonomi. Pengeluaran pemerintah pada sektor pendidikan akan berpengaruh terhadap perkembangan di sektor pendidikan yaitu dengan meningkatnya jumlah murid yang mampu menyelesaikan sekolahnya sampai ke tingkat yang lebih tinggi (Pake *et al*, 2018).

Efisiensi pengeluaran pemerintah sektor pendidikan diukur melalui peningkatan indikator pendidikan, antara lain Angka Partisipasi Murni (APM), Angka Partisipasi Kasar (APK), Rata-rata Lama Sekolah (RLS), dan Harapan Lama Sekolah (HLS Sementara itu, efisiensi pengeluaran pemerintah sektor kesehatan diukur melalui peningkatan indikator kesehatan seperti Angka Kematian Bayi (AKB), Angka Kematian Ibu (AKI), dan Umur Harapan Hidup (UHH). Efisiensi merupakan perbandingan antara tingkat keluaran yang dihasilkan (*outcome*) dan jumlah sumber daya yang digunakan (*resource*). Efisiensi pengeluaran pemerintah sangat dipengaruhi oleh distribusi pendapatan, tingkat pendidikan, dan kesehatan (Afonso *et al*, 2005).

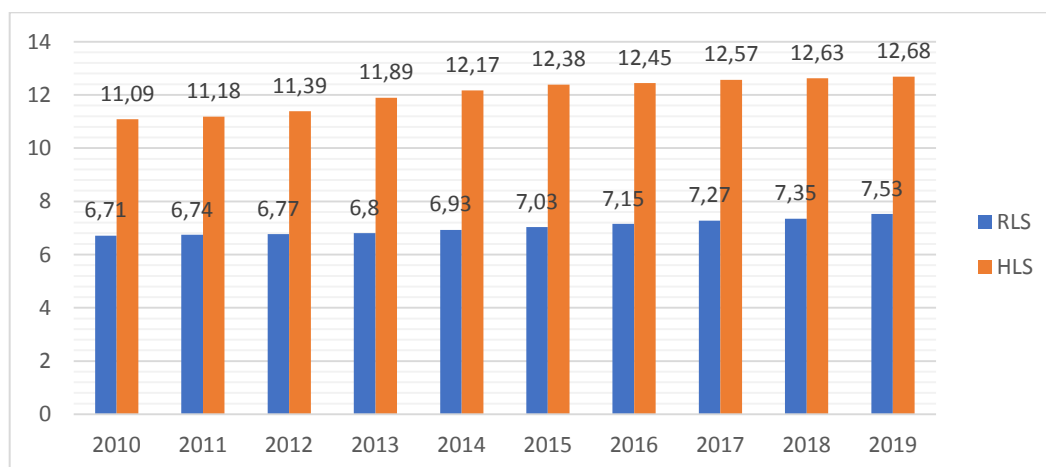
**Tabel 1- 3**  
**APM dan APK di Provinsi Jawa Tengah 2015-2019 (Persen)**

Tahun	SD/MI		SMP/MTs		SMA/MA	
	APM	APK	APM	APK	APM	APK
2015	96,57	110,36	78,66	91,40	58,27	82,15
2016	96,64	109,46	78,89	89,96	58,49	86,27
2017	97,13	108,44	79,13	91,09	59,20	84,35
2018	97,75	108,18	79,31	91,96	59,31	84,15
2019	97,77	107,74	79,84	91,70	59,35	86,76

Sumber: BPS Provinsi Jawa Tengah

Tabel 1-3 menunjukkan bahwa APM mengalami peningkatan dan APK cenderung berfluktuasi. Meningkatnya APM disebabkan peningkatan proporsi anak bersekolah sesuai dengan usianya, sementara APK tidak stabil karena terdapat anak bersekolah yang usianya lebih atau kurang dari usia sesuai jenjang pendidikannya. Menurut Maududy & Aulia (2018), pendidikan menjadi faktor yang menentukan potensi pertumbuhan ekonomi Indonesia pada jangka panjang, mengingat produktivitas tenaga kerja Indonesia yang masih minim karena rendahnya kualitas modal manusianya. Dengan demikian, investasi pendidikan akan berdampak pada peningkatan produktivitas dan pendapatan sehingga mendorong pertumbuhan ekonomi. Selain APM dan APK, indikator pendidikan juga dapat berupa Harapan Lama Sekolah (HLS) dan Rata-rata Lama Sekolah (RLS).

**Grafik 1- 1**  
**RLS dan HLS di Provinsi Jawa Tengah 2010–2019 (Tahun)**



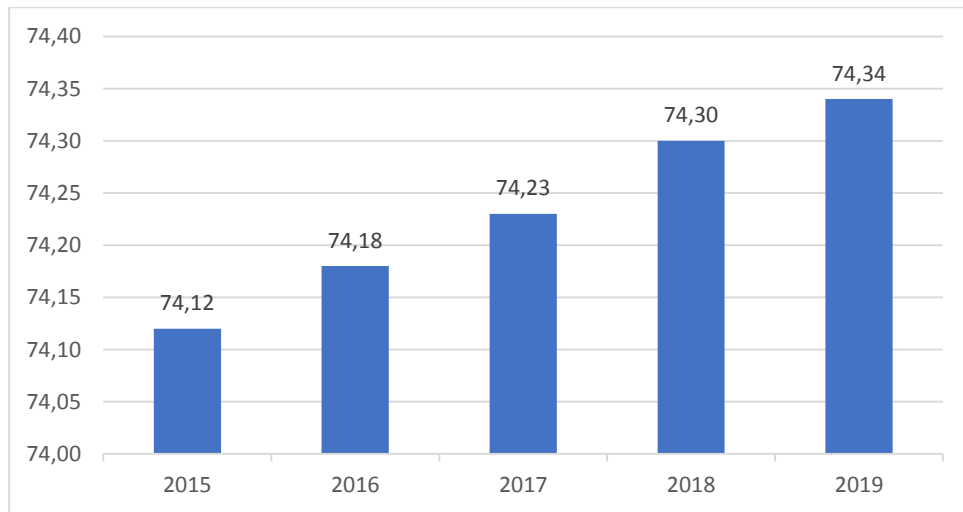
Sumber: BPS Indonesia

Berdasarkan Grafik 1-1, terlihat bahwa RLS dan HLS mengalami peningkatan pada tahun 2010-2019. Rata-rata lama sekolah merupakan cermin dari kualitas tingkat pendidikan masyarakat di suatu daerah. Semakin tinggi rata-

rata lama sekolah menggambarkan semakin tinggi jenjang pendidikan masyarakat. Upaya peningkatan RLS oleh Provinsi Jawa Tengah diwujudkan dalam program Wajib Belajar Sembilan Tahun, di mana dalam kebijakan ini pemerintah memberikan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), percepatan distribusi Kartu Indonesia Pintar (KIP), dan pencairan dana Program Indonesia Pintar (PIP) yang tepat oleh Provinsi Jawa Tengah. Belanja di bidang pendidikan dan kesehatan merupakan komitmen pemerintah dalam investasi pembangunan sumber daya manusia (Atmanti, 2005).

Tak hanya pendidikan, kesehatan juga memiliki peran yang sangat penting dalam menciptakan sumber daya manusia yang berkualitas. Kondisi kesehatan yang buruk, khususnya pada ibu dan anak akan menciptakan kualitas sumber daya manusia yang rendah. Anak-anak yang kurang sehat akan mengalami gangguan dalam proses pendidikan. Pada penelitian ini, derajat kesehatan masyarakat ditunjukkan oleh Angka Kematian Ibu (AKI), Angka Kematian Bayi (AKB), dan Umur Harapan Hidup (UHH).

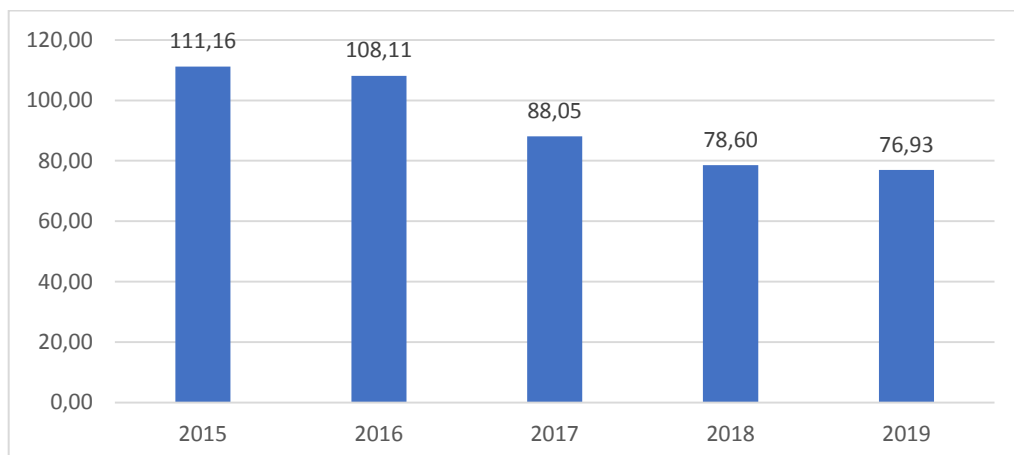
**Grafik 1- 2**  
**Umur Harapan Hidup di Provinsi Jawa Tengah 2015–2019 (Tahun)**



Sumber: BPS Indonesia

Berdasarkan Grafik 1-2, terlihat bahwa pencapaian UHH di Provinsi Jawa Tengah 2015-2019 mengalami peningkatan. Umur Harapan Hidup (UHH) merupakan rata-rata perkiraan banyaknya tahun yang ditempuh oleh seseorang selama hidup. UHH yang semakin meningkat menunjukkan bahwa derajat kesehatan masyarakat yang semakin membaik. Semakin tinggi UHH, semakin lama rata-rata tahun hidup yang dijalani masyarakat.

**Grafik 1- 3**  
**Angka Kematian Ibu di Provinsi Jawa Tengah 2015–2019**



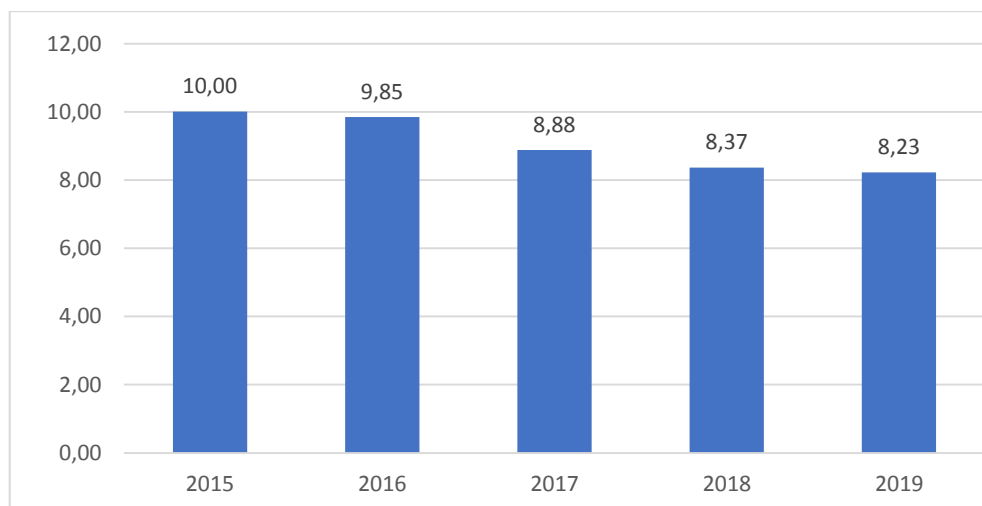
Sumber: Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Tengah

Berdasarkan Grafik 1-3, terlihat bahwa Angka Kematian Ibu (AKI) Provinsi Jawa Tengah mengalami penurunan selama periode 2015 hingga 2019. Rata-rata jumlah kasus AKI selama tahun 2015-2019 di Provinsi Jawa Tengah tercatat sebesar 92 kematian ibu, yang artinya terdapat 92 kematian ibu yang disebabkan karena kehamilan, persalinan, sampai 42 hari setelah melahirkan per 100.000 kelahiran hidup. AKI dipengaruhi oleh beberapa faktor termasuk status kesehatan secara umum seperti pendidikan, ekonomi, dan pelayanan kesehatan selama kehamilan sampai melahirkan.

Grafik 1-4 menunjukkan penurunan Angka Kematian Bayi (AKB) di Provinsi Jawa Tengah selama tahun 2015-2019. Jumlah kasus AKB rata-rata tercatat sebesar 9 per 1000 kelahiran bayi hidup. Artinya, dari 1000 kelahiran bayi hidup, ada sembilan bayi yang meninggal sebelum usia tepat satu tahun. Tingginya AKB di suatu wilayah menunjukkan rendahnya status kesehatan di wilayah tersebut. AKB digunakan untuk mencerminkan pencapaian target derajat kesehatan karena mewakili bagian penting pada kematian balita. Berdasarkan profil kesehatan Indonesia (2019), AKB menggambarkan tingkat permasalahan kesehatan masyarakat yang berkaitan dengan faktor penyebab kematian bayi, tingkat pelayanan, status gizi ibu hamil, tingkat keberhasilan program KIA dan KB, serta kondisi lingkungan dan sosial ekonomi.



**Grafik 1- 4**  
**Angka Kematian Bayi di Provinsi Jawa Tengah 2015–2019**



Sumber: Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Tengah

Secara keseluruhan, tingkat pencapaian indikator derajat kesehatan masyarakat yang dilihat dari AKB, AKI, dan UHH di Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2015-2019 masih harus ditingkatkan. Hal ini mengindikasikan bahwa tingkat pencapaian derajat kesehatan masyarakat di Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2015-2019 tidak sebanding dengan kenaikan anggaran kesehatan Provinsi Jawa Tengah. Atmawikarta (2007) mengemukakan bahwa salah satu faktor yang memengaruhi pencapaian derajat kesehatan adalah seberapa besar tingkat pembiayaan untuk sektor kesehatan. Meskipun terjadi peningkatan belanja kesehatan setiap tahunnya selama periode penelitian, derajat kesehatan yang ditunjukkan masih rendah.

## **B. Rumusan Masalah**

Menjadi kewajiban pemerintah memprioritaskan sektor pendidikan sebagai langkah peningkatan mutu sumber daya manusia. Langkah yang dilakukan pemerintah untuk membangun sektor pendidikan terlihat dari pengeluaran

pemerintah untuk pendidikan, di mana 20% dari APBN harus dialokasikan untuk memperbaiki mutu pendidikan nasional.

Undang-Undang No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) menyatakan bahwa pemerintah berkewajiban memenuhi hak setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan yang bermutu. Undang-undang tersebut menjadi dasar hukum kebijakan pendidikan Wajib Belajar Sembilan Tahun atau pada tingkat minimal SMP. Pendidikan diharapkan menghasilkan individu-individu yang memiliki kemampuan dan keterampilan yang diperlukan bagi perekonomian suatu negara untuk meningkatkan pendapatan individu dan pendapatan nasional.

Selain pendidikan, kesehatan juga memegang peran penting dalam proses pembentukan kualitas sumber daya manusia. Hal ini disebabkan karena kesehatan merupakan modal dasar yang harus dimiliki manusia dalam mencapai pendidikan dan kehidupan yang layak. Tingkat kesehatan yang rendah pada anak-anak akan menghambat proses kegiatan belajar sehingga berpengaruh pada tingkat pendidikan yang dicapai. Begitu pula tenaga kerja yang tidak sehat akan menyebabkan produktivitas pekerja berkurang, sehingga proses pembangunan menjadi terhambat.

Berdasarkan uraian pada latar belakang, telah diketahui pentingnya pendidikan dan kesehatan dalam perbaikan kualitas manusia. Maka, diperlukan penelitian untuk mengukur tingkat efisiensi belanja pemerintah kabupaten/kota Provinsi Jawa Tengah yang terdiri dari pengeluaran pemerintah sektor pendidikan dan kesehatan sebagai input, dan APM, APK, RLS, dan HLS sebagai output

pendidikan, serta AKB, AKI, dan UHH sebagai output kesehatan. Kemudian, perlu juga diukur seberapa efisien belanja dan derajat pendidikan dan kesehatan dalam meningkatkan produktivitas.

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tingkat efisiensi pengeluaran pemerintah sektor pendidikan dan kesehatan, serta pengaruh efisiensi belanja pendidikan dan kesehatan terhadap produktivitas tenaga kerja di Provinsi Jawa Tengah tahun 2013-2020.

### **D. Manfaat Penelitian**

Bagi Pemerintah Daerah, hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan pertimbangan dan evaluasi dalam menetapkan kebijakan pembangunan sektor pendidikan dan kesehatan di daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah. Bagi peneliti selanjutnya, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran penelitian yang sejenis.

### **E. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **BAB I       PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan latar belakang masalah penelitian, rumusan masalah penelitian, serta tujuan dan manfaat penelitian. Pendahuluan ditutup dengan sistematika penulisan.

#### **BAB II       TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menguraikan teori-teori yang dikumpulkan dari berbagai sumber tertulis yang berkaitan dengan efisiensi pengeluaran serta

output pendidikan. Bab ini kemudian menjabarkan penelitian-penelitian terdahulu terkait analisis efisiensi yang mendukung penelitian.

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini menjelaskan model dan alat analisis, beserta langkah-langkah analisis, definisi operasional variabel, serta jenis dan sumber data.

### **BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini menguraikan deskripsi objek penelitian, hasil analisis data, serta interpretasi hasil.

### **BAB V PENUTUP**

Bab ini merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan yang diperoleh dari hasil analisis dan interpretasi hasil analisis, serta saran-saran yang direkomendasikan kepada pihak-pihak tertentu yang berkaitan dengan tema efisiensi pengeluaran pemerintah.