

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Pembangunan masih menjadi topik yang menarik untuk didiskusikan hingga saat ini, terutama di negara sedang berkembang seperti Indonesia. Pembangunan dipandang sebagai proses multidemensi, artinya perubahan yang terjadi bersifat mendasar dan melibatkan berbagai bidang, seperti struktur sosial, sikap dan perilaku masyarakat, dan lembaga nasional, seperti percepatan pertumbuhan, penanggulangan ketimpangan dan kemiskinan (Todaro & Smith, 2011). Pembangunan yang dilakukan setidaknya harus memiliki tiga tujuan yang diarahkan untuk masyarakat, yaitu meningkatkan ketersediaan dan perluasan distribusi barang-barang kebutuhan hidup yang pokok, mendapatkan kehidupan yang layak, dan memperluas pilihan sosial ekonomi yang tersedia bagi masyarakat secara keseluruhan (Todaro & Smith, 2011). Ketika tiga tujuan tersebut tercapai, maka kesejahteraan suatu negara atau daerah dapat terwujud.

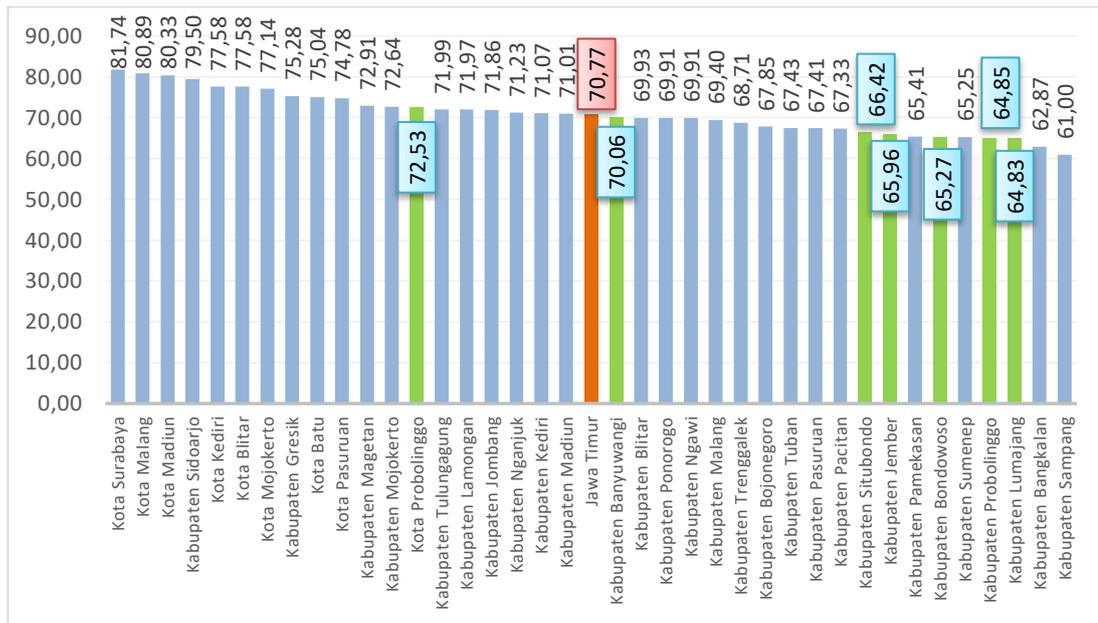
Terdapat berbagai indikator yang dapat digunakan dalam mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat di suatu negara atau daerah. Awalnya tingkat kesejahteraan masyarakat suatu wilayah diukur menggunakan nilai Produk Domestik Bruto (PDB). Terdapat anggapan dimana semakin besar nilainya, maka tingkat kesejahteraan masyarakat dan negara akan besar pula. Namun beberapa tahun terakhir, PDB dianggap tidak mampu menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat. Menurut Stiglitz dkk. (2011) PDB tidak hanya gagal menggambarkan kesejahteraan nyata masyarakat, namun juga melencengkan tujuan politik global ke arah pengejaran pertumbuhan ekonomi saja.

Pendapat mengenai kesejahteraan semakin berkembang, dimana kesejahteraan dapat tercapai bila terdapat jaminan pembangunan manusia. Pembangunan manusia merupakan suatu proses untuk memperluas pilihan-pilihan masyarakat dalam bidang kesehatan, pendidikan dan pendapatan (United Nations Development Programme, 2013). Pendekatan pembangunan manusia pertama kali

diperkenalkan oleh Amartya Sen (2005) dimana pembangunan manusia diartikan sebagai upaya membangun sumberdaya untuk mencapai suatu kesejahteraan melalui pengembangan dan peningkatan kemampuan serta kreatifitas masyarakat secara keseluruhan. Pembangunan manusia diukur melalui Indeks Pembangunan Manusia (IPM), yang mencakup mencakup tiga komponen dasar dalam kehidupan manusia, yaitu umur panjang dan hidup sehat (*a long and healthy life*), pengetahuan (*knowledge*), dan standard hidup layak (*decent standart of living*).

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 merupakan dasar diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia sebagai wujud pelaksanaan sistem desentralisasi. Desentralisasi merupakan mekanisme pengelolaan kebijakan oleh pemerintah daerah dengan proporsi kewenangan lebih besar, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah menjadi lebih efektif dan efisien (Pertiwi, 2007). Dengan demikian setiap daerah memiliki tanggung jawab dalam membangun daerahnya sendiri. Di Indonesia struktur pemerintahan setelah desentralisasi tercermin dalam hubungan yang bersifat vertikal, yaitu pemerintahan pusat membawahi pemerintah daerah provinsi, kemudian kabupaten/kota dan unit-unit pemerintahan kecil.

Jawa Timur merupakan salah satu Provinsi di Indonesia, yang memiliki jumlah populasi penduduk terbesar kedua setelah Provinsi Jawa Barat dengan jumlah penduduk sebesar 37.476 juta jiwa pada saat dilaksanakan sensus enduduk tahun 2010. Jawa Timur terdiri dari 38 kabupaten/kota yang terbagi menjadi 29 kabupaten dan 9 kota. Secara umum IPM di Jawa Timur termasuk dalam kategori sedang yaitu dengan nilai 70,8. Banyaknya jumlah kabupaten/kota dan jumlah penduduk di Jawa Timur ini menyebabkan pembangunan manusia menjadi sangat bervariasi, dimana wilayah kota cenderung memiliki IPM tinggi sementara wilayah kabupaten cenderung lebih rendah. Gambar 1.1 menunjukkan capaian nilai IPM dari masing-masing kabupaten/kota di Jawa Timur pada tahun 2018. Kota Surabaya menunjukkan capaian nilai IPM tertinggi di Jawa Timur, yaitu sebesar 81,74. Sementara Kabupaten Sampang tercatat sebagai daerah dengan capaian IPM terendah di Jawa Timur dengan nilai sebesar 61,00.



Sumber: Badan Pusat statistika (2019)

**Gambar 1. 1**  
**Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 2018**

Selain Kabupaten Sampang, masih terdapat 17 daerah di Jawa Timur yang berada pada kategori sedang (kurang dari 70) dalam hal pembangunan manusia. Gambar 1.1 menunjukkan bahwa dari 10 peringkat terendah IPM di Jawa Timur, 5 diantaranya ditempati oleh wilayah yang berada di bagian timur, yaitu Kabupaten Lumajang, Probolinggo, Bondowoso, Jember, dan Situbondo. Daerah-daerah ini umumnya masuk ke dalam wilayah Bakorwil V Provinsi Jawa Timur. Bakorwil V merupakan Badan Koordinasi Wilayah Provinsi Jawa Timur yang dibentuk di bawah Peraturan Daerah provinsi Jawa Timur Nomor 16 tahun 2016 bersama empat Bakorwil lainnya. Bakorwil V berkedudukan di Jember dengan cakupan daerah meliputi Kota Probolinggo, Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Jember, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Bondowoso dan Kabupaten Banyuwangi. Tujuan dari Bakorwil sendiri yaitu membantu Gubernur dalam melakukan koordinasi pembinaan, pengawasan, supervisi, monitoring, dan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta optimalisasi pengembangan potensi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

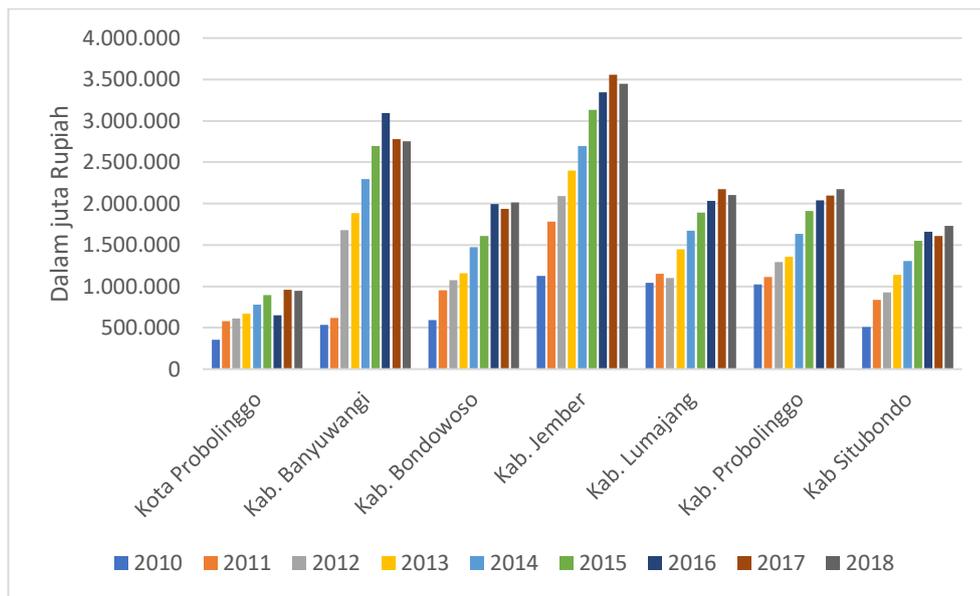
Penyebab beberapa daerah di wilayah Bakorwil V masih menduduki peringkat terendah dalam pembangunan manusia yaitu masih rendahnya angka harapan hidup dan tingginya angka kematian bayi. Selain itu masih terdapat masalah-masalah lain yaitu berkaitan dengan ketersediaan jamban di beberapa daerah yang mempengaruhi kesehatan. Gambar 1.1 juga menunjukkan bahwa dua daerah di Bakorwil V Provinsi Jawa Timur sudah termasuk kategori tinggi (70 hingga 80), yaitu Kabupaten Banyuwangi dan Kota Probolinggo. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, IPM Banyuwangi tiap tahunnya meningkat hingga pada tahun 2018 status IPM-nya masuk kedalam kategori tinggi. Peningkatan ini berkaitan dengan kebijakan pemerintah Banyuwangi mengenai perbaikan pendidikan formal dan pembinaan karakter.

Peran pemerintah sangat dibutuhkan dalam rangka mewujudkan pembangunan manusia yang lebih baik. Adanya desentralisasi atau otonomi daerah ini berkontribusi pada penyampaian layanan publik yang efisien kepada penduduk, termasuk yang penting untuk daya saing, pertumbuhan, dan keadilan (Boadway & Dougherty, 2018). Fungsi pemerintah daerah sebagai pelaksana pembangunan dapat terlihat melalui struktur perekonomiannya, terutama pada sisi anggaran. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) digunakan sebagai instrumen dalam menentukan arah dan tujuan pembangunan daerah, salah satunya penyediaan layanan publik. Pengeluaran pemerintah, sebagai komponen APBD, merupakan indikator penting dari kebijakan pemerintah untuk tujuan redistribusi dan pemerataan kesempatan untuk layanan publik seperti pendidikan, kesehatan, program-program perlindungan sosial, dan lain-lain (Boadway & Dougherty, 2018).

Secara teori, pengeluaran untuk layanan publik dianggap sebagai mesin subtasional yang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan manusia (Brini, 2016). Banyak penelitian menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah, terutama di sektor pendidikan dan kesehatan, memberikan kontribusi positif terhadap pembangunan manusia. Gupta dkk. (1998) menyebutkan bahwa pengeluaran pemerintah untuk sektor kesehatan dan pendidikan dapat membawa

efek positif pada sumberdaya manusia. Doryan (2001) menjelaskan bahwa ketika pemerintah telah menggunakan manfaat pertumbuhan ekonomi untuk membiayai perawatan kesehatan dasar dan akses ke pendidikan untuk semua, itu akan membawa manfaat ganda bagi penduduk miskin untuk memperoleh kesejahteraan, yaitu mereka lebih sehat dan berpendidikan lebih baik, dan mampu meningkatkan konsumsinya. Lebih lanjut, Kusuma (2017) menjelaskan bahwa pengeluaran pemerintah bidang kesehatan dan PDRB sebagai indikator pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Badan Koordinasi Wilayah (Bakorwil) V di Provinsi Jawa timur. Kusuma menjelaskan bahwa peningkatan PDRB per kapita akan meningkatkan standar hidup layak masyarakat melalui peningkatan daya beli. Daya beli yang meningkat kemudian akan meningkatkan IPM di daerah tersebut. Sektor perlindungan sosial juga menjadi salah satu pertimbangan pemerintah dalam konteks pembangunan manusia selain kesehatan dan pendidikan. Perlindungan sosial mampu meningkatkan pembangunan manusia dengan melalui salah satu komponennya, yaitu ekonomi. Melalui pengeluaran atau belanja perlindungan sosial, pemerintah hadir untuk memberikan perlindungan terhadap masyarakat yang mengalami masalah sosial mikro maupun makro, sehingga masyarakat tetap memiliki daya untuk memenuhi kebutuhan dasarnya.

Gambar 1.2 menunjukkan perkembangan pengeluaran pemerintah berdasarkan fungsinya tahun 2010-2018 dari tujuh daerah di Wilayah Bakorwil V Jawa Timur. Realisasi anggaran pengeluaran pemerintah daerah kabupaten/kota di wilayah Bakorwil V cenderung menunjukkan tren meningkat dari tahun 2010 hingga 2018. Kota Probolinggo menjadi kota dengan pengeluaran pemerintah terendah diantara enam kabupaten lainnya di Wilayah Bakorwil V Jawa Timur, yaitu dengan rata-rata Rp 716.734.000.000,00 per tahun. Sementara Kabupaten Jember menjadi kabupaten dengan pengeluaran pemerintah tertinggi, yaitu dengan rata-rata Rp 2.619.763.000.000,00 per tahun.



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (2010-2018), diolah

**Gambar 1. 2**  
**Perkembangan Pengeluaran Pemerintah Masing-masing Kabupaten/Kota di Wilayah Bakorwil V Jawa Timur**

Perkembangan pengeluaran pemerintah daerah di Bakorwil V ini juga sejalan dengan perkembangan pengeluaran di APBD Jawa Timur dan APBN. Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah, baik pemerintah pusat maupun daerah terlihat fokus memanfaatkan anggaran untuk membangun sumberdaya manusia (SDM). Hal ini ditunjukkan dengan meningkatnya anggaran pemerintah pusat di bidang kesehatan, pendidikan, dan perlindungan sosial. Sejalan dengan pemerintah pusat, anggaran belanja pemerintah daerah masing-masing kabupaten/kota di Bakorwil V untuk bidang kesehatan, pendidikan dan perlindungan sosial mengalami fluktuatif, namun cenderung menunjukkan tren meningkat dari tahun 2010 ke 2018.

Adanya kecenderungan peningkatan anggaran pengeluaran pemerintah daerah ini, juga dimbangi dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi di wilayah Bakorwil V Jawa Timur yang dilihat melalui PDRB per kapita dari tahun 2010-2018. Peningkatan pertumbuhan ekonomi akan mendorong taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat menjadi lebih baik, yang dilihat melalui peningkatan

produktivitas perkapita, investasi pembangunan manusia dan fisik, serta kesempatan kerja (Miskhin, 2012). Adanya peningkatan opengeluaran pemerintah di sektor kesehatan, pendidikan dan perlindungan sosial ini diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan manusia.

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, untuk melihat kinerja pemerintah daerah dalam meningkatkan kesejahteraan melalui pembangunan manusia, maka pengukuran efisiensi pengeluaran pemerintah daerah dijadikan tujuan penelitian dalam studi ini. Anggaran pengeluaran pemerintah untuk bidang kesehatan, pendidikan dan perlindungan sosial digunakan sebagai input, sedangkan kesejahteraan masyarakat, yang diukur menggunakan indeks pembangunan manusia digunakan sebagai output. Studi kasus dalam penelitian ini yaitu kabupaten/kota yang berada di wilayah Bakorwil V Jawa Timur, dengan periode tahun yang diteliti yaitu tahun 2010 hingga 2018. Penggunaan tahun penelitian 2010-2018 yaitu menyesuaikan dengan perubahan metode perhitungan indeks pembangunan manusia oleh UNDP yang diterapkan juga oleh BPS, yaitu mulai tahun 2010. Perubahan tersebut terkait indikator angka melek huruf yang dianggap sudah tidak relevan untuk mengukur pendidikan dengan baik karena tidak mampu menggambarkan kualitas pendidikan. Angka melek huruf di sebagian besar daerah juga telah mencapai katategori tinggi, sehingga tidak dapat membedakan tingkat pendidikan antardaerah dengan baik. Sementara untuk tahun 2019 dan 2020, data realisasi belanja atau pengeluaran pemerintah berdasarkan fungsinya belum tersedia, hanya terdapat data anggaran saja.

Metode *Data Envelopment Analysis* (DEA) dengan pendekatan *output oriented* digunakan sebagai alat analisis dalam studi ini. Asumsi yang digunakan yaitu *Constan Return to Scale* (CRS) dan *Variable return to Scale* (VRS). Kedua asumsi digunakan untuk melihat perbandingan nilai tingkat efisiensi yang dihasilkan, dimana CRS menunjukkan perubahan proporsional antara input dan output, sementara VRS menunjukkan perubahan antara input dan output tidak terjadi secara proporsional. Maka judul yang diangkat dalam studi ini yaitu **“EFISIENSI PENGELUARAN PEMERINTAH TERHADAP**

**KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DI WILAYAH BAKORWIL V  
PROVINSI JAWA TIMUR”.**

Sistematika penulisan dalam studi ini terbagi menjadi lima bab yang saling berkaitan satu sama lain. Bab 1 atau pendahuluan menjabarkan latar belakang penelitian yang akhirnya memunculkan rumusan masalah dan tujuan penelitian. Bab 2 atau tinjauan pustaka menguraikan landasan teori yang digunakan penulis sebagai pedoman dan menjabarkan hasil penelitian-penelitian terdahulu sebagai pendukung. Bab 3 atau metodologi penelitian menjabarkan mengenai metode penelitian yang digunakan, yaitu meliputi pendekatan penelitian, model empiris, definisi operasional, jenis dan sumber data, dan teknik analisis. Bab 4 atau pembahasan yang merupakan inti dari penulisan penelitian, yaitu menjabarkan hasil temuan dan analisis, yang memuat gambaran umum perkembangan objek penelitian dan pembahasan. Bab 5 atau kesimpulan dan saran merupakan bagian penutup dari semua hasil pembahasan, terdiri dari kesimpulan pembahasan dan beberapa saran yang dapat diberikan untuk semua pihak yang bersangkutan dengan topik penelitian.