

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Pembangunan merupakan proses perbaikan kondisi kehidupan masyarakat secara terus menerus, baik secara aspek sosial maupun ekonomi. Perbaikan kondisi sosial terutama diarahkan untuk meningkatkan kualitas pendidikan dan kesehatan, sedangkan perbaikan kondisi ekonomi ditujukan untuk meningkatkan kesempatan kerja dan pendapatan masyarakat. Kedua aspek pembangunan tersebut pada dasarnya saling berkaitan erat, karena pembangunan ekonomi dan demikian sebaliknya . Sehingga hakekat pembangunan adalah proses perubahan terus menerus , menuju kemajuan dan perbaikan kearah yang diinginkan.

Penyerapan Tenaga kerja adalah hal yang mendasar pada kehidupan manusia, yang terdiri dari aspek sosial dan ekonomi. Penyerapan tenaga kerja merupakan salah satu faktor pendukung pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh Negara berkembang yang bertujuan untuk menciptakan pembangunan ekonomi yang merata. Murti ( 2014 : 5), bahwa tenaga kerja adalah individu yang menawarkan keterampilan dan kemampuan untuk memproduksi barang atau jasa agar perusahaan dapat meraih keuntungan dan untuk itu individu tersebut akan memperoleh gaji atau upah sesuai dengan keterampilan yang dimilikinya.

Ketenagakerjaan merupakan masalah yang selalu menjadi perhatian utama pemerintah dari masa ke masa. Permasalahan ini menjadi penting mengingat erat kaitannya dengan pengangguran baik secara langsung maupun tidak langsung. Dalam masalah ketenagakerjaan menunjukkan bahwa semakin tinggi angka pengangguran maka akan meningkatkan probabilitas kemiskinan, kriminalitas, dan

fenomena-fenomena sosial-ekonomi di masyarakat. Menurut Todaro (2000), pendidikan dan kesehatan merupakan hal yang erat kaitannya dengan modal manusia. Oleh karena itu, program pendidikan dan kesehatan diharapkan mampu meningkatkan kualitas SDM yang erat kaitannya dengan peningkatan produktivitas.

Masalah keternagakerjaan masih menjadi salah satu masalah yang belum dapat diselesaikan. Hal tersebut diakibatkan karena jumlah penduduk dan jumlah angkatan kerja yang belum mendapat pekerjaan semakin meningkat tetapi tidak diimbangi dengan lapangan pekerjaan yang memadai. Semakin tinggi angkatan kerja memerlukan lapangan kerja yang cukup banyak, namun pada kenyataan lapangan pekerjaan tidak selalu tersedia. Semakin bertambahnya jumlah penduduk maka akan semakin banyak jumlah angkatan kerja yang ada, Maka sumber daya manusia dan keterampilan yang baik menjadi modal utama bagi angkatan kerja untuk memperoleh pekerjaan yang layak sedangkan orang yang tidak mampu bersaing akan tersingkir dan menjadi pengangguran.

Permasalahan tenaga kerja terserap menunjukkan tingkat pengangguran yang lebih tinggi akan mengakibatkan jumlah kemiskinan meningkat, kejahatan, merupakan fenomena sosial-ekonomi yang terjadi di masyarakat. Tenaga kerja terserap adalah banyaknya penduduk bekerja di berbagai sektor, komposisi jumlah penduduk yang bekerja akan terus berubah seiring dengan perubahan demografi. Pekerjaan adalah untuk melihat dan memahami sektor potensi ekonomi berkontribusi yang terbesar dalam tenaga kerja terserap merupakan cerminan struktur ekonomi suatu daerah.

Tenaga kerja terserap pendukung utama salah satu pembangunan ekonomi yang dilaksanakan oleh negara berkembang yang bertujuan antara lain untuk

menciptakan pembangunan ekonomi yang adil secara merata (Shimer, 2005). Pengertian dari penyerapan itu sendiri diartikan cukup luas, menyerapan tenaga kerja dalam maknanya menghimpun orang atau tenaga kerja di suatu lapangan usaha, untuk dapat sesuai dengan kebutuhan usaha itu sendiri. Menurut Kuncoro (2002:45) penyerapan tenaga kerja adalah banyaknya lapangan kerja yang sudah terisi dengan banyaknya jumlah penduduk yang bekerja. Penduduk yang bekerja terserap dan tersebar di berbagai sektor perekonomian. Terserapnya penduduk bekerja disebabkan oleh adanya permintaan akan tenaga kerja. Dalam ilmu ekonomi seperti kita ketahui faktor-faktor produksi yang terdiri dari: tanah, modal, tenaga kerja, *skill*. Salah satu faktor tersebut adalah tenaga kerja yang sesuai dengan keahlian dan ketrampilan yang dimiliki agar tenaga kerja dapat memperoleh suatu pekerjaan yang sesuai dengan keahlian dan ketrampilan tersebut. Oleh karena itu modal utama yang dibutuhkan adalah sumber daya manusia yang berkualitas.

Pertumbuhan tenaga kerja ditentukan oleh pertumbuhan penduduk di masa lampau, dimana penduduk merupakan sumber pokok bagi penawaran tenaga kerja. Besar kecilnya penawaran tenaga kerja tergantung pada jumlah penduduknya. Wilayah yang memiliki jumlah penduduk lebih banyak pasti memiliki jumlah angkatan kerja atau penawaran tenaga kerja yang lebih banyak daripada wilayah yang memiliki jumlah penduduk lebih sedikit. Besarnya penyediaan atau *supply* tenaga kerja dalam masyarakat adalah jumlah orang yang menawarkan jasanya untuk proses produksi. Diantara mereka sebagian sudah aktif dalam kegiatan yang menghasilkan barang dan jasa, mereka dinamakan golongan yang bekerja. Sebagian lain tergolong yang siap bekerja dan yang sedang berusaha mencari pekerjaan, mereka dinamakan pencari kerja. Dapat didefinisikan bahwa penawaran tenaga

kerja mencakup semua orang yang mempunyai pekerjaan ditambah jumlah mereka yang secara aktif mencari pekerjaan.

Tetapi ketika zaman berkembang dan era memasuki perdagangan bebas , ternyata tidak sesuai dengan harapan. Ketidak seimbangan antara penawaran dan permintaan dalam hal tenaga kerja, penawaran lebih besar dari permintaan tentu saja menyebabkan pengangguran. Dengan adanya otonomi daerah yang diarahkan pada kesejahteraan rakyat dan meningkatkan pelayanan publik yang berkualitas. Wagner (dalam Soetrisno 1984) berpendapat pembelanjaan pemerintah akan terus meningkat karena seiring dengan peningkatan aktivitas pemerintah untuk mendorong ekonomi pertumbuhan.

Salah satu tujuan ini adalah terlaksananya otonomi daerah yang diterapkan dalam belanja pengeluaran rutin. Peningkatan ini direncanakan dalam pengeluaran pemerintah akan menghasilkan peningkatan permintaan agregat, di mana agregat permintaan barang dan jasa mendorong produksi yang akan juga membuat pendapatan meningkat. Distribusi pengeluaran kebijakan pemerintah tepat sasaran dengan mengarah yang tepat untuk berinvestasi di bidang-bidang yang menciptakan peluang akan kerja yang mendorong ekonomi pertumbuhan . Swaramarinda (2011) berpendapat bahwa pengeluaran pemerintah mempunyai kekuatan untuk pembangunan manusia yang dapat mengindikasikan sektor pendidikan dan kesehatan sebagai prioritas yang merupakan peluang kerja tertinggi untuk pembangunan manusia.

Melihat pentingnya kebijakan pemerintah daerah dalam mengatasi masalah perekonomian, terutama terkait sektor-sektor utama yang berkontribusi besar terhadap output nasional maka perlu digali dan kembangkan. Pengelolaan

sumberdaya di wilayah kabupaten/kota yang efektif dan efisien menjadi salah satu pekerjaan besar pemerintah daerah. Pemerintah pusat memberikan bantuan untuk mengembangkan potensi daerahnya melalui dana alokasi, untuk selebihnya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Disinilah kontribusi dari pemerintah daerah terlihat dari alokasi belanja modalnya yang mengarah pada peningkatan kualitas sumberdaya manusianya.

Pengeluaran pemerintah daerah termasuk ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang mempunyai salah satu fungsinya sebagai fungsi alokasi yang mengandung makna bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja atau mengurangi pengangguran. Dana tersebut dibelanjakan oleh daerah untuk membiayai operasional pemerintahan dan menangani urusan-urusan yang menjadi kewenangannya, diantaranya pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan umum, sehingga daerah semakin mampu mendanai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat dalam rangka mendorong percepatan pembangunan daerah.

Ekonomi akan tumbuh untuk menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi penduduk miskin. Manusia berkualitas tinggi yang dapat menghasilkan nilai tambah menguasai teknologi yang dapat mendorong ekonomi tumbuh dengan baik (Seran, 2017). Tuntutan akan tenaga kerja juga mengembangkan peluang pekerjaan yang akan berdampak pada peningkatan pendapatan masyarakat sehingga kesejahteraan rakyat juga akan meningkat, jika ekonomi tumbuh dengan baik maka akan menghasilkan kegiatan perekonomian yang baik dengan semakin terbukanya lebih banyak peluang kerja. Situasi seperti itu akan membawa akibat logis pada penciptaan faktor menarik untuk pertumbuhan daerah penduduk di kawasan ini,

dan tahap penghasilan yang lebih rendah untuk mencari pekerjaan di bidang lain yang berpenghasilan lebih tinggi (Suartha, 2017).

Dalam perspektif ekonomi, kebijakan fiskal memiliki berbagai tujuan dalam mengarahkan aktifitas ekonomi negara, yaitu peningkatan pertumbuhan ekonomi, stabilitas negara, pemerataan distribusi pendapatan, dan peningkatan kesempatan kerja (Dornbusch, Fisher, and Startz, 2008; Taggart, 2000). Heilbroner (1982) menyatakan pengeluaran pemerintah merupakan suatu cara untuk menggerakkan permintaan yang dapat memompa suatu perekonomian yang sedang tertekan dan memulihkan tingkat kesempatan kerja yang tinggi. Sedangkan dampak dari kenaikan permintaan investasi akan mendorong terjadinya pertumbuhan ekonomi yang terus meningkat dan mampu meningkatkan terciptanya kesempatan kerja baru sebagai output akibat adanya peningkatan pendapatan dan permintaan dalam masyarakat (Mankiw, 2007).

Menurut Keynes (Sukirno, 2011), pemerintah perlu melakukan intervensi menyelesaikan masalah pengangguran. Keynes mengatakan bahawa dalam sistem pasar bebas, penggunaan lapangan kerja tidak selalu sepenuhnya tercipta, tetapi sangat penting bagi upaya pemerintah dalam mengambil kebijakan untuk menciptakan tingkat lapangan kerja yang tersedia. Untuk mengatasi pengangguran menurutnya, kebijakan fiskal penting dalam mengatasi pengangguran. Kebijakan fiskal dapat meningkatkan pengeluaran pemerintah daerah dan distimulasi dalam merangsang dikembangkan ekonomi suatu daerah, yang bisa diharapkan dapat meningkatkan pendapatan daerah. Pengeluaran pemerintah daerah meliputi pengeluaran anggaran untuk Belanja Pendapatan Daerah (Anggaran), salah satu

yang memiliki fungsi alokasi bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan pekerjaan atau menekan angka pengangguran.

Aspek penting dalam Pendidikan adalah proses pembangunan yang berkaitan dengan pengetahuan dan keterampilan manusia (Purnami,2016). Hampir setiap negara memprioritaskan pengembangan pembangunan nasional dalam program pendidikan yang merupakan faktor penting dalam mendukung pembangunan suatu negara, ketersediaan warga negara yang berpendidikan yang berkualitas baik Pengembangan tingkat pendidikan dari nasional ke regional menjamin peningkatan kualitas pemerataan kesempatan pendidikan untuk memenuhi tantangan masa depan sejalan dengan perubahan tuntutan kehidupan lokal dan nasional (Isti,2012: 2).

Dalam pemenuhan anggaran tersebut amanat amandemen UUD 1945 telah mensyaratkan alokasi anggaran pendidikan minimal 20 persen dari total anggaran. Kaitannya dengan tenaga kerja, ketika pendidikan dari tenaga kerja semakin tinggi maka kesempatan kerja semakin besar dan penyerapan tenaga kerja di suatu wilayah dapat meningkat (Treena Wu, 2013). Pada dasarnya Pendidikan adalah bentuk tabungan yang menyebabkan pengumpulan modal manusia dan pertumbuhan output agregat jika modal manusia merupakan input dalam fungsi pengeluaran agregat. Inti dari kesehatan adalah kesejahteraan, dan pendidikan adalah kunci untuk mencapai kehidupan yang baik dan layak.

Penyelenggaraan pendidikan untuk kemajuan bangsa memerlukan biaya paling tidak memenuhi pembiayaan untuk memberikan standar pelayanan. Biaya pendidikan merupakan komponen sangat penting dalam penyelenggaraan pendidikan. Proses pendidikan tidak dapat berjalan tanpa biaya, sehingga perlu ada

dukungan dari pemerintah, seperti Anggaran Pendapatan Belanja Daerah untuk pendidikan. Menurut Supriadi (2004: 3), Biaya (cost) dalam pengertian ini memiliki cakupan luas, yakni semua jenis pengeluaran yang berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan, baik dalam bentuk uang maupun barang dan tenaga. Sementara menurut Fattah (2002: 49), Anggaran sendiri terdiri dari dua sisi, penerimaan dan pengeluaran. Sisi penerimaan berisi besarnya dana yang diterima dari setiap sumber dana, sedangkan sisi pengeluaran berisi alokasi besarnya biaya pendidikan yang harus dibiayai.

Terkait dengan pendanaan bidang pendidikan, pemerintah telah menetapkan ketentuan, bahwa alokasi dana untuk pendidikan 20% dari APBD. Hal ini tercantum dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 49 Ayat 1, yaitu “Dana pendidikan selain gaji pendidik dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD”.

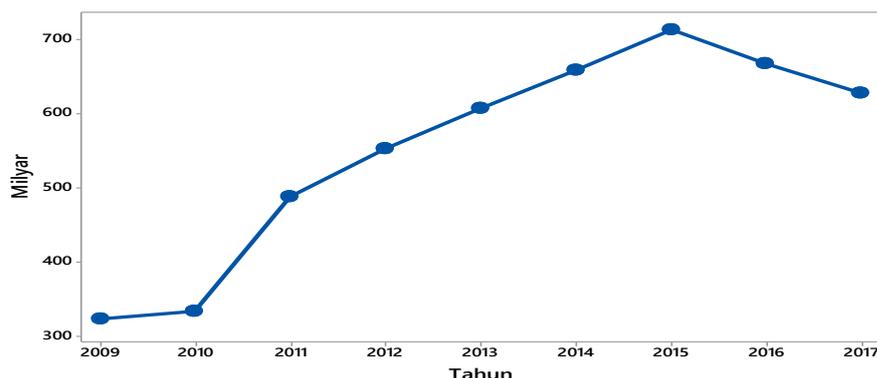
Pendapatan ekonomi yang berbeda-beda di setiap wilayah menyebabkan melambatnya kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk pendidikan. Di sini menjadi tugas pemerintah untuk menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut. Pemerintah harus mengawasi agar anggaran pendidikan benar-benar tepat sasaran.

Dengan kenaikan jumlah alokasi anggaran pendidikan diharapkan terjadi pembaharuan visi, misi, dan strategi pembangunan pendidikan nasional. Pendidikan nasional mempunyai visi terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua Warga Negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas, sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang anggaran pada fungsi pendidikan memiliki sasaran, yaitu: (1) Meningkatnya taraf pendidikan penduduk, (2) Meningkatnya rata-rata lama sekolah penduduk anak usia 15 tahun ke atas, (3) Meningkatnya Angka Partisipasi Murni Sekolah Menengah Pertama (SMP), (4) Meningkatnya Angka Partisipasi Kasar Sekolah Menengah Atas (SMA), (5) Meningkatnya kualitas dan relevansi pendidikan, (6) Meningkatnya kualifikasi dan kompetensi guru, dosen, dan tenaga kependidikan.

Gambar 1.1 adalah alur waktu dari pengeluaran pendidikan pemerintah di Jawa Timur dari tahun 2009 hingga 2017. Dalam rangkaian waktu dapat dilihat dari tahun 2009 hingga 2015 alokasi dana untuk sektor pendidikan sedang meningkat. Selama periode 2015 dan tren alokasi pendanaan untuk sektor pendidikan menurun. Dengan kata lain, pola alokasi dana pendidikan di Jawa Timur tidak membentuk pola tren kenaikan, artinya alokasi dana untuk sektor pendidikan bisa berfluktuasi sesuai dengan kebutuhan sektor pendidikan.

Fluktuasi dari peningkatan dan penurunan alokasi dana pendidikan di Jawa Timur sendiri mengindikasikan bahwa pengeluaran pemerintah Provinsi Jawa Timur tidak terfokus pada sektor pendidikan saja, melainkan APBD yang di alokasikan dengan keperluan daerah pada tahun tersebut. Tentunya problem yang dihadapi oleh pemerintah provinsi Jawa Timur pada setiap tahunnya berbeda-beda untuk mendorong semua sektor dapat berjalan dengan baik. Tetapi sektor pendidikan dalam hal ini sangat penting mengingat dalam jangka panjang pengeluaran pemerintah provinsi Jawa Timur untuk pendidikan ini menjadi salah satu investasi pada tahun-tahun yang akan datang.



Sumber : BPKAD Provinsi Jawa Timur 2018

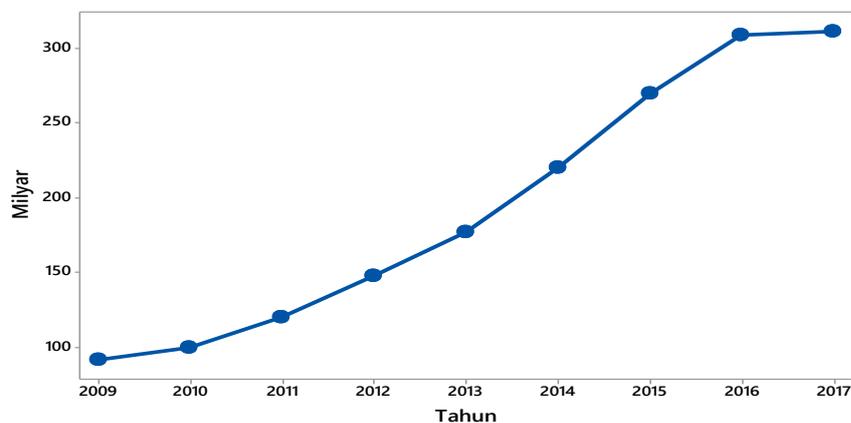
**Gambar 1.1.**  
**Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan Provinsi Jawa Timur Tahun 2009-2017 (Milyar rupiah)**

Berbeda dengan dana untuk alokasi sektor kesehatan, dana untuk alokasi ke sektor kesehatan memiliki tren naik. Pada 2009 Provinsi Jawa Timur hanya menganggarkan untuk dana sektor kesehatan sebesar 91,56 Miliar. Alokasi dana ini setiap tahun meningkat. Pada 2017, alokasi untuk sektor kesehatan mencapai 311,39 Miliar.

Tinggi rendahnya kualitas sumber daya manusia (SDM) akan ditentukan oleh status kesehatan, pendidikan dan tingkat pendapatan per kapita. Dalam kegiatan perekonomian, ketiga indikator kualitas sumber daya manusia tersebut secara tidak langsung juga akan berimbas pada tinggi rendahnya produktifitas sumber daya manusia, dalam hal ini khususnya produktifitas tenaga kerja.

Anggaran kesehatan merupakan pengeluaran pemerintah untuk memberikan pelayanan kesehatan bagi masyarakatnya. Mahalnya biaya kesehatan dan susahya mendapat akses berobat menyebabkan sebagian penduduk miskin beralih menggunakan tenaga kesehatan tradisional yang lebih murah (Saputro, 2010). Meskipun demikian tidak banyak yang pada akhirnya sembuh, namun sebaliknya menjadi lebih parah karena tidak segera ditangani. Hal tersebut pada akhirnya akan

memberikan beban yang lebih besar karena sakit yang sudah semakin parah. Oleh karena itu penting bagi pemerintah untuk mempermudah akses kesehatan bagi masyarakatnya dengan terus meningkatkan anggaran kesehatan.



Sumber : BPS 2015, BPKAD Provinsi Jawa Timur 2018

**Gambar 1.2.**  
**Pengeluaran Pemerintah Sektor Kesehatan Provinsi Jawa Timur Tahun 2009-2017 (Miliar rupiah)**

Menurut Undang-Undang No 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menjelaskan bahwa Pembiayaan kesehatan bertujuan untuk pembiayaan kesehatan yang berkesinambungan dengan jumlah yang mencukupi, teralokasi secara adil dan termanfaatkan secara berhasil guna dan berdaya guna untuk menjamin terselenggaranya pembangunan kesehatan agar meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya (Pasal 170) . Besaran alokasi anggaran kesehatan pemerintah minimal 5% dari total APBN dan 10% dari APBD di luar Gaji (Pasal 171), pada pasal 172 juga dijelaskan bahwa untuk alokasi anggaran kesehatan minimal 2/3-nya untuk pelayanan publik terutama untuk (Penduduk Miskin, Usia & Anak Terlantar).

Jika mengacu pada Undang-Undang No.36 Tahun 2009 tersebut menunjukkan bahwa kontribusi dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sangat memperhatikan kondisi kesehatan masyarakatnya. Disinilah pentingnya alokasi anggaran untuk kesehatan khususnya pada Provinsi Jawa Timur guna terjaminnya kesehatan masyarakat dan dalam jangka panjang mampu meningkatkan produktivitas dari tenaga kerja yang ada.

Berdasarkan uraian yang telah dijabarkan diatas maka peneliti ingin melihat pengaruh pengeluaran pemerintah sektor pendidikan dan sektor kesehatan terhadap penyerapan tenaga kerja di Provinsi Jawa Timur dengan menggunakan metode *Fixed Effect Model* (FEM) pada analisis panel data dengan data data yang sudah di peroleh dari berbagai sumber yang relevan,

yang meliputi Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD), Bappeda Propinsi Jawa Timur Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Timur dan Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur.

### **1.1. Rumusan Masalah**

Berdasar pada latar belakang permasalahan, maka rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini adalah apakah pengeluaran pemerintah sektor pendidikan dan kesehatan berpengaruh terhadap tenaga kerja terserap di kabupaten / kota Provinsi Jawa Timur pada tahun 2009 -2017.

### **1.2. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk menguji dan menganalisis pengaruh pengeluaran pemerintah sektor pendidikan dan kesehatan terhadap tenaga kerja terserap di kabupaten / kota Provinsi Jawa Timur pada tahun 2009 -2017.

#### 1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Bagi pihak yang berkepentingan, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pihak instansi terkait untuk mengevaluasi dalam merancang dan melaksanakan kebijakan anggaran pengeluaran pemerintah di sektor pendidikan dan kesehatan terhadap tenaga kerja terserap di Kabupaten / Kota Provinsi Jawa Timur
2. Bagi para peneliti, penelitian ini juga dapat memberikan dan harapan wacana bagi para peneliti lain yang akan meneliti lebih lanjut tentang pengeluaran pemerintah di sektor- sektor lain serta pengembangan teori keuangan daerah dan teori pembangunan ekonomi daerah.
3. Memberi input kepada pembaca untuk menambah perbendaharaan perpustakaan dan sebagai bahan perbandingan untuk rekan - rekan mahasiswa yang akan mengadakan kajian penelitian lebih lanjut