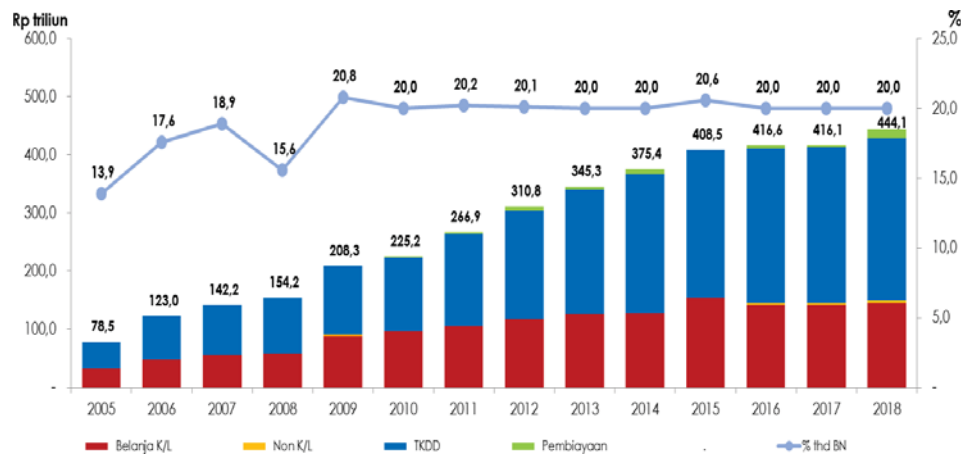


BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pendidikan memberikan peran penting dalam membangun kapasitas masyarakat dan bangsa untuk menyerap dan mengembangkan teknologi modern serta mengembangkan kapasitas mereka untuk menghasilkan pertumbuhan dan pembangunan yang berkelanjutan (Todaro dan Smith, 2020). Menurut Bappenas (2022) belanja pendidikan yang diambil dari APBD sudah terlaksana sejak perubahan peraturan dari sistem sentralisasi menjadi sistem desentralisasi.

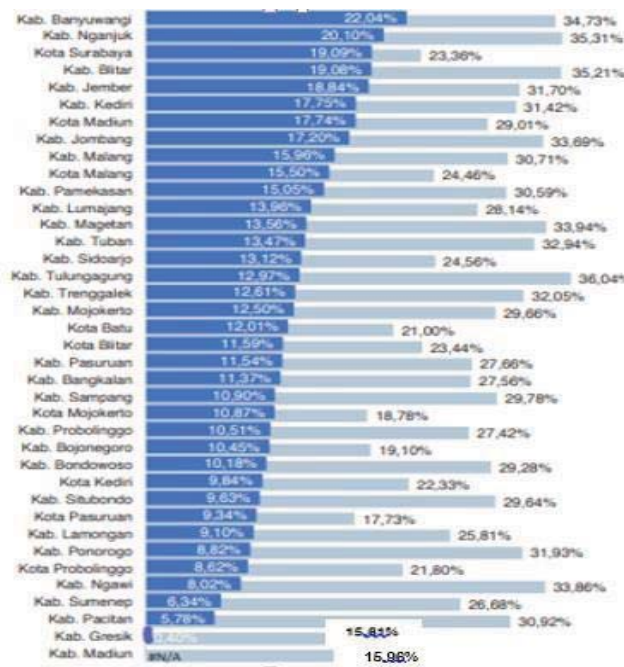


Sumber: Kemenkeu(2019)

Gambar 1.1 Perkembangan Anggaran Pendidikan di Indonesia

Kelebihan dari sistem desentralisasi adalah pemerintah daerah dapat meningkatkan kinerja pemerintahan serta tanggung jawab pada pemerintah daerah sendiri agar lebih mudah dalam pelaksanaan dan pengawasan. Saat ini anggaran pendidikan di daerah masih cukup untuk melaksanakan program pemerintah yang berfokus pada sekolah dasar sampai sekolah menengah atas. Pada gambar 1.1

menjelaskan bahwa sebelum tahun 2009 anggaran pendidikan nasional di Indonesia mengalami fluktuasi naik dan turun. Sejak tahun 2009 anggaran bidang pendidikan nasional di Indonesia telah secara konsisten dialokasikan minimal 20% dalam APBN yang telah sesuai dengan amanat undang-undang.

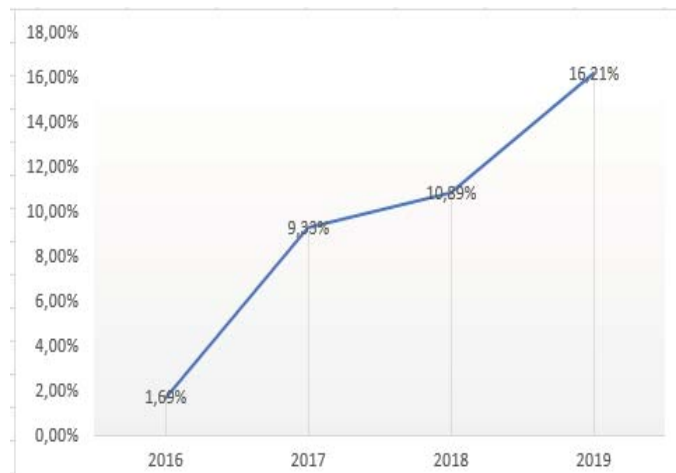


Sumber: Kemendagri (2019)

Gambar 1.2 Anggaran Program Urusan Pendidikan di Jawa Timur

Gambar 1.2 menjelaskan bahwa pemerintah kota dan kabupaten di Provinsi Jawa Timur telah mengalokasikan anggaran pendidikan yang terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Hampir semua pemerintah kota dan kabupaten di Jawa Timur telah mengalokasikan anggaran bidang pendidikan minimal sebesar 20 persen dalam APBD. Anggaran ini sudah termasuk dari APBD murni setelah ditambah dana dari pusat. Kendati demikian masih ada beberapa daerah yang belum sepenuhnya mengalokasikan anggran pendidikannya sebesar 20 persen dari APBD,

semisal Kabupaten Gresik yang masih 15,61%, Kabupaten Madiun yang masih 15,96%, Kota Pasuruan yang masih 17,73%, Kabupaten Bojonegoro masih di angka 19,10%, Kota Mojokerto yang masih 18,78%. Selebihnya sudah sesuai dengan *mandatory spending* minimal 20% telah dialokasikan terhadap belanja daerah. Bahkan Kabupaten Tulungagung mengalokasikan 36,04% anggaran pendidikannya dari APBD.



Sumber: Kemendagri(2019)

Gambar 1.3 Anggaran Pendidikan di Luar Transfer Daerah (APBD Murni)

Jawa Timur

Gambar 1.3 menjelaskan bahwa alokasi anggaran bidang pendidikan di Jawa Timur terus menunjukkan peningkatan. Tahun 2016 anggaran pendidikan di Jawa Timur sebesar 1,69 persen dari APBD murni belum termasuk dana transfer dari pusat. Provinsi Jawa Timur terus mengalami kenaikan di tahun 2017 menjadi 9,33 persen di tahun 2018 meningkat menjadi 10,89 persen dan di tahun 2019 menjadi 16,21 persen. Pemerintah Provinsi Jawa Timur terus berkomitmen untuk

bisa mencapai anggaran bidang pendidikan sebesar 20 persen dari APBD sesuai dengan amanat undang-undang.

Tabel 1.1
Trend Indeks Pembangunan Manusia

Provinsi	2019	2020	2021
DKI JAKARTA	80,76	80,77	81,11
JAWA BARAT	72,03	72,09	72,45
JAWA TENGAH	71,73	71,87	72,16
DI YOGYAKARTA	79,99	79,97	80,22
JAWA TIMUR	71,5	71,71	72,14
BANTEN	72,44	72,45	72,72

Sumber: BPS (2021)

Vierstraete (2012) menyebutkan bahwa meskipun suatu wilayah dengan kesamaan sumberdaya ekonomi belum tentu memiliki kapabilitas pembangunan sumberdaya manusia yang sama. Menurut BPS (2021) Provinsi Jawa Timur menempati peringkat IPM kelima di antara Provinsi di Pulau Jawa, dan peringkat kedua PDRB perkapita provinsi di Pulau Jawa. Kondisi ini tidak lebih baik dari Provinsi DI Yogyakarta yang menempati peringkat kelima PDRB perkapita provinsi di Pulau Jawa dengan peringkat kedua IPM provinsi di Pulau Jawa. Hal ini memiliki arti bahwa kondisi ekonomi yang ada pada suatu wilayah tidak selalu berbanding lurus dengan pencapaian kualitas sumberdaya manusia yang dimiliki.

Yatiman (2012) menjelaskan bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi tinggi rendahnya pencapaian kualitas manusia bidang pendidikan adalah seberapa efisien tingkat pembiayaan untuk sektor tersebut. Tingkat efisiensi belanja pemerintah untuk bidang tersebut diharapkan akan berhubungan positif dengan

pencapaian derajat pendidikan dan kesehatan masyarakat. Semakin efisien belanja pendidikan yang dikeluarkan pemerintah, diharapkan semakin baik pula tingkat pencapaian derajat pendidikan masyarakat.

Menurut Bappenas (2021) target pembangunan nasional pendidikan dalam mewujudkan target menuju SDGs dewasa ini merupakan hak mendasar di dalam nilai kehidupan manusia. Pendidikan memiliki peranan yang sangat penting untuk menunjang kehidupan manusia karena pada dasarnya manusia dalam melaksanakan kehidupannya tidak lepas dari pendidikan. Implementasi dan pengembangan kajian pendidikan juga harus disesuaikan dengan kondisi serta situasi sosial yang ada di masyarakat.

Di dunia Internasional, berdasarkan indeks perkembangan pendidikan untuk Semua *education for all development index, (EDI)* Indonesia berada pada peringkat ke-57 dari 115 negara pada tahun 2015, Dalam laporan terbaru program pembangunan PBB tahun 2015, Indonesia menempati posisi 110 dari 187 negara dalam indeks pembangunan manusia (IPM) dengan angka 0,684 Indonesia masih tertinggal dari dua negara tetangga ASEAN yaitu Malaysia (peringkat 62) dan Singapura (peringkat 11) UNESCO (2015).

Primary school enrollment 106,41 (peringkat ke-7 dari seluruh negara di kawasan Asia) *literacy rate* penduduk usia 15 tahun ke atas menunjukkan perbaikan: 2018 (95,7), tetapi *secondary school enrollment* 88, 91 (peringkat ke-20 dari seluruh negara di kawasan Asia). *tertiary school enrollment* 36,31 (peringkat ke-20 dari seluruh negara di kawasan Asia). *education index (average of mean years*

of schooling (of adults) and expected years of schooling (of children) 0,65.
programme for international student assessment (PISA) score in reading 371.
programme for international student assessment (PISA) score in mathematics 379.
programme for international student assessment (PISA) score in science 396.
student teacher ratio, primary school in Asia 17,03 (peringkat ke-17 dari seluruh
negara di kawasan Asia) UNESCO (2015).

Pendidikan akan menjadi tumpuan upaya pemerintah untuk mendorong pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan berkelanjutan dalam era *sustainable development goals* (SDGs) hingga 2030 berdasarkan arahan dari forum PBB yang telah disepakati pada tanggal 2 Agustus 2015. Peningkatan pendidikan bagi masyarakat Indonesia akan memacu pencapaian terhadap tujuan dan sasaran lainnya dalam 17 poin SDGs, terutama untuk meningkatkan indeks pembangunan manusia Indonesia. Diharapkan peran pendidikan mampu meningkatkan daya saing Indonesia dalam mendukung SDGs 2030. Pada tahun 2030 Pemerintah menjamin bahwa semua anak perempuan dan laki-laki menyelesaikan pendidikan dasar dan menengah tanpa dipungut biaya, setara, dan berkualitas, yang mengarah pada capaian pembelajaran yang relevan dan efektif. Pada tahun 2030 Pemerintah menjamin bahwa semua remaja dan proporsi kelompok dewasa tertentu, baik laki-laki maupun perempuan, memiliki kemampuan literasi dan numerasi.

Pemerintah daerah mempunyai peran kunci untuk mencapai target SDGs pendidikan terutama untuk pendidikan dasar dan menengah. Kurangnya standarisasi data anggaran pembiayaan pendidikan di seluruh kabupaten dan kota

di Provinsi membuat analisis pengeluaran pendidikan di tingkat daerah hampir tidak mungkin. kabupaten dan kota memiliki otonomi dalam keputusan mereka tentang bagaimana menggunakan sumber daya. Amanat Undang-undang nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, yang menetapkan bahwa pendidikan dasar dan menengah pertama diselenggarakan oleh kabupaten dan kota, kabupaten dan kota memiliki pilihan untuk mengalokasikan sumber daya pendidikan mereka di tempat lain.

Kebudayaan adalah bagian dari pendidikan. Budaya dalam pendidikan bangsa merupakan inti dari suatu proses. Semakin tinggi kebudayaan makin tinggi pula pendidikan atau cara mendidiknya. Pendidikan yang terlepas dari kebudayaan akan menyebabkan alienasi dari subjek didik. Pendidikan yang tidak dilandasi oleh prinsip dan kaidah-kaidah budaya itu akan menyebabkan peserta didik tercabut dari akar budayanya. Seluruh lapisan baik orang tua, guru maupun pemerintah berperan dalam mengajarkan kebudayaan melalui pendidikan.

Berdasarkan karakter budaya yang dimilikinya, Provinsi Jawa Timur dapat dibagi menjadi 10 wilayah kebudayaan, yaitu “tlatah” kebudayaan besar yang terdiri atas 4, yaitu: Jawa Mataraman, Arek, Madura kepulauan dan Tapalkuda, Sementara tlatah yang kecil terdiri atas Jawa Ponoragan, Samin (sedulur Sikep), Tengger, Osing (Using), dan Madura Kangeran (Sutarto, 2004). Masing-masing kelompok etnik tersebut memiliki identitas masing-masing, disamping keunggulan atau kelebihan baik yang terkait dengan produk maupun kinerja kulturalnya.

Pengelompokan etnik ini menarik untuk dilihat bagaimana efisiensi belanja pendidikan diterapkan dan berpengaruh terhadap etnik yang berbeda di Jawa Timur.

Analisis yang digunakan pada penelitian ini adalah efisiensi belanja pendidikan di tingkat sekolah dasar sampai sekolah menengah atas di kabupaten dan kota di Jawa Timur. Analisis ini menggunakan perbandingan belanja pendidikan yang digunakan di setiap daerahnya masing-masing, tetapi untuk menganalisis sebuah kinerja pemerintahan yang bersifat sosial maka akan didapat efisiensi ekonomi investasi bernilai nol. Pengukuran kinerja pemerintah akan sulit dilakukan dalam bentuk uang sebagai indikator manfaat, melainkan pencapaian kebijakan yang lebih bersifat kesejahteraan/kualitas diri masyarakat (sumber daya manusia). Fungsi pemerintah sebagai pelayan masyarakat terutama mengenai kebutuhan sosial dan kesejahteraan ekonomi. Dalam menghitung pelaksanaan kebijakan dengan memperhatikan efisiensi kinerja belanja pendidikan yang akan diperlukan juga untuk mencapai efektivitas. Menurut Wulansari (2010) Efisiensi umumnya merujuk pada penggunaan minimum sejumlah *input* tertentu guna menghasilkan sejumlah *output* tertentu. *input* dan *output* tertentu dalam hal ini dimaksudkan bahwa cara dalam pengelolaan dan target yang ingin di capai sesuai dengan yang di inginkan, kombinasi yang baik untuk mencapai efisiensi adalah dengan mendapatkan pencapaian hasil (*output*) yang optimum dengan mengatur masukan (*input*) seminimal mungkin.

Selanjutnya, sebagai salah satu parameter kinerja, secara teoritis efisiensi merupakan salah satu kinerja yang mendasari seluruh kinerja sebuah unit kegiatan

ekonomi. Kemampuan menghasilkan *output* yang maksimal dengan *input* yang ada merupakan ukuran kinerja yang diharapkan. Pada saat pengukuran efisiensi dilakukan, sekolah dihadapkan pada kondisi bagaimana mendapatkan tingkat *output* yang optimal dengan tingkat *input* yang ada, atau mendapatkan tingkat *input* yang minimum dengan tingkat *output* tertentu. Dengan diidentifikasinya alokasi *input* dan *output*, dapat dianalisa lebih jauh untuk melihat tingkat efisiensi suatu sekolah.

Sejumlah penelitian telah menunjukkan sejauh mana keberhasilan *output* pendidikan secara efisien tampak ditentukan oleh faktor-faktor penting. Penelitian Herrera dan Pang (2012) membuktikan bahwa peningkatan layanan pendidikan melalui pengeluaran pemerintah yang lebih tinggi, cenderung memiliki hubungan negatif dengan tingkat efisiensi. Dalam penelitian lain, Lewis dan Pattinasarany (2007) untuk kasus Indonesia menemukan bahwa penyelenggaraan pendidikan publik tingkat sekolah dasar di Indonesia kurang efisien, rata-rata efisiensi teknis sekolah dasar (SD) kurang dari 65 persen dari tingkat optimal dan efisiensi biaya melebihi optimal lebih dari 20 persen. Penelitian tersebut juga menemukan elastisitas yang rendah antara pengeluaran sekolah terhadap hasil (*outcome*) pendidikan yang utama seperti nilai tes dan tingkat kelulusan, selain itu mereka juga menunjukkan bahwa inefisiensi produksi ini memiliki dampak yang sangat besar pada biaya pencapaian hasil pendidikan.

Penelitian Almekindes *et al* (2007) menemukan hubungan yang signifikan untuk meningkatkan efisiensi pada pengeluaran bidang pendidikan di Mesir.

Penelitian Gupta dan verhoeven (2001) menemukan bahwa negara-negara Afrika cenderung kurang efisien dalam belanja anggaran pendidikannya dibanding negara Asia dan Barat. Penelitian Murdani (2014) menemukan bahwa belanja pendidikan di Aceh belum efisien.

Penelitian Anderson (2016) menunjukkan hubungan negatif antara belanja pemerintah terhadap kesejahteraan di negara berpenghasilan menengah kebawah. Penelitian Chan *et al* (2017) menunjukkan hubungan positif antara belanja pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi. Penelitian Wardhani *et al* (2017) menunjukkan masih banyak belanja pemerintah di Indonesia yang belum efisien. Penelitian Jasmina (2017) menunjukkan tidak semua daerah di Indonesia mempunyai hubungan yang positif antara kenaikan belanja pendidikan dengan tingkat efisiensinya.

Berdasarkan hasil penelitian di atas maka dapat disimpulkan hubungan pengeluaran pendidikan dengan efisiensi berbeda-beda dikarenakan perbedaan metodologi, karakter suatu wilayah atau negara dan waktu penelitian, mendorong untuk dilakukan penelitian apakah ada inefisiensi dalam penyelenggaraan pendidikan serta peningkatan pendanaan dapat meningkatkan kualitas pendidikan secara efisien di Jawa Timur. Analisis yang digunakan pada penelitian ini adalah efisiensi penyaluran belanja pendidikan di tingkat sekolah dasar sampai sekolah menengah atas di kabupaten dan kota di Jawa Timur. Analisis ini penggunaannya berupa perbandingan belanja pendidikan yang digunakan di tiap daerahnya masing-

masing, tetapi untuk menganalisis sebuah kinerja pemerintahan yang bersifat sosial maka akan didapat efisiensi ekonomi investasi bernilai nol.

Dari hasil analisis ini diharapkan akan diperoleh variabel-variabel apa saja yang mempengaruhi efisiensi penyelenggaraan pelayanan pendidikan. Untuk meningkatkan efisiensi atau kinerja penyelenggaraan pendidikan, variabel-variabel tersebut perlu mendapat perhatian khusus dari pengambil kebijakan baik di tingkat daerah maupun nasional.

1.2 Rumusan Masalah

Dari pemaparan di atas, penulis merumuskan permasalahan yaitu:

1. Bagaimana tingkat efisiensi belanja pendidikan di kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur?
2. Apakah PDRB, kapasitas fiskal, dan jumlah penduduk berpengaruh terhadap tingkat efisiensi belanja pendidikan di kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penulisan disertasi ini adalah untuk menjawab pertanyaan pada rumusan permasalahan:

1. Mengukur dan menganalisis tingkat efisiensi belanja pendidikan pemerintah kota dan kabupaten di Provinsi Jawa Timur tahun 2015-2019

2. Menguji dan menganalisis faktor PDRB, kapasitas fiskal, dan jumlah penduduk yang berpengaruh terhadap tingkat efisiensi belanja pendidikan di kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan latar belakang, rumusan masalah, dan tujuan penelitian di atas, manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Praktis. Bagi penulis, manfaat praktis yang diharapkan adalah bahwa seluruh tahapan penelitian serta hasil penelitian yang diperoleh dapat memperluas wawasan dan sekaligus memperoleh pengetahuan empirik. Bagi pihak-pihak yang berkepentingan dengan hasil penelitian, penulis berharap manfaat hasil penelitian dapat diterima sebagai kontribusi.
2. Manfaat Akademis. Manfaat akademis yang diharapkan adalah bahwa hasil penelitian dapat dijadikan rujukan bagi upaya pengembangan Ilmu Pengetahuan, dan berguna juga untuk menjadi referensi bagi mahasiswa yang melakukan kajian.