

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Potensi pertumbuhan dan pembangunan ekonomi suatu negara dipengaruhi oleh kuantitas dan kualitas sumberdaya yang dimiliki. Sumberdaya yang dimaksud terdiri atas sumberdaya alam, sumberdaya manusia, modal, maupun teknologi. Pembangunan ekonomi suatu negara dapat mempermudah rakyatnya untuk memperoleh kehidupan berkualitas yang ditandai dengan menikmati umur panjang, sehat, dan menjalankan kehidupannya dengan produktifitas yang lebih tinggi.

Pembangunan sumberdaya manusia menurut *United Nations Development Programme* (UNDP) (BPS, 2011) adalah proses memperluas pilihan individu dalam suatu wilayah dengan meningkatkan fungsi dan kemampuan mereka pada semua tingkat pembangunan. Menurut BPS dalam buku Indeks Pembangunan Manusia (2012: 118) dinyatakan bahwa tujuan utama pemerintah Indonesia adalah mencapai pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya. Hal ini diwujudkan dengan memfokuskan perhatian pembangunan nasional Indonesia pada manusia sebagai titik sentral yang bercorak dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Peningkatan pendidikan dan kesehatan merupakan tujuan dasar dalam pembangunan manusia. Pendidikan adalah sarana bagi seseorang untuk menikmati kehidupan yang lebih baik, sedangkan kesehatan merupakan inti dari seseorang agar dapat menikmati kesejahteraan. Keduanya adalah hal yang fundamental untuk membentuk kemampuan manusia yang lebih luas dan berada pada inti makna pembangunan berkelanjutan.

Todaro dan Smith (2006: 434) menjelaskan bahwa:

Pada saat yang sama, pendidikan memainkan peran utama dalam membentuk kemampuan sebuah negara berkembang untuk menyerap teknologi modern dan untuk mengembangkan kapasitas agar tercipta pertumbuhan serta pembangunan berkelanjutan. Lebih jauh lagi, kesehatan merupakan prasyarat bagi peningkatan produktivitas, sementara keberhasilan pendidikan juga bertumpu pada kesehatan yang baik. Oleh karena itu, pendidikan dan kesehatan juga dapat dilihat sebagai *komponen pertumbuhan dan pembangunan* yang vital- sebagai *input* fungsi produksi agregat. Peran gandanya sebagai *input* maupun *output* menyebabkan pendidikan dan kesehatan sangat penting dalam pembangunan ekonomi.

UNDP tahun 1990 mempublikasikan hasil laporan penilaian terhadap pembangunan sumberdaya manusia dengan menggunakan konsep baru yakni Indeks Pembangunan Manusia (IPM). IPM adalah indikator yang dapat mengevaluasi pencapaian pembangunan manusia pada suatu wilayah yang tercermin dalam sebuah indeks yang terdiri dari tiga variabel yang sangat esensial, yaitu Indeks Harapan Hidup yang menggambarkan tingkat kesehatan masyarakat yang baik, Indeks Pendidikan berupa paduan antara Angka Melek Huruf dan Rata-Rata Lama Sekolah yang mengindikasikan tingkat pendidikan, serta Indeks Kemampuan Daya Beli yang merupakan ukuran pendapatan yang telah disesuaikan dengan Paritas Daya Beli (BAPPEKO:2002).

Nilai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan komponen pembentukannya di Provinsi Jawa Timur pada tahun 2012 masih dibawah rata-rata provinsi lain di Pulau Jawa. Tabel 1.1 menunjukkan bahwa IPM di Provinsi Jawa Timur menduduki peringkat lima dari seluruh provinsi yang ada di Pulau Jawa. Sektor kesehatan yang diprosikan dengan Angka Harapan Hidup (AHH) juga masih rendah dibandingkan dengan Provinsi DKI Jakarta, DI Yogyakarta, dan Jawa Tengah. Indikator pada bidang pendidikan yang menggunakan indikator melek huruf dan rata-rata lama sekolah juga masih rendah apabila dibandingkan dengan rata-rata enam provinsi di Pulau Jawa.

**Tabel 1.1**

**Indeks Pembangunan Manusia dan Komponen Pembentukannya di Pulau Jawa Tahun 2012**

Provinsi	Angka Harapan Hidup	Angka Melek Huruf	Rata-rata Lama Sekolah	Indeks Pembangunan Manusia
<b>DKI Jakarta</b>	73,49	99,21	10,98	78,33
<b>DI Yogyakarta</b>	73,33	92,02	9,21	76,75
<b>Jawa Tengah</b>	71,71	90,45	7,39	73,36
<b>Jawa Barat</b>	68,60	96,39	8,08	73,11
<b>Jawa Timur</b>	70,09	89,28	7,45	72,83
<b>Banten</b>	65,23	96,51	8,61	71,49
Rata-rata	<b>70,41</b>	<b>93,98</b>	<b>8,62</b>	<b>74,31</b>

**Sumber : Badan Pusat Statistik, diolah**

Vierstraete (2012) dalam penelitiannya yang berjudul *Efficiency in Human Development : A Data Envelopment Analysis* menjelaskan bahwa meskipun suatu wilayah dengan kesamaan sumberdaya ekonomi belum tentu memiliki kapabilitas

pembangunan sumberdaya manusia yang sama. Banyak provinsi di Pulau Jawa dengan kondisi ekonomi yang baik namun tidak diiringi dengan kualitas sumberdaya manusia yang baik.

**Tabel 1.2**  
**IPM dan PDRB Per Kapita Menurut Provinsi Wilayah Pulau Jawa di Indonesia Tahun 2012**

Provinsi	IPM	PDRB (Juta)	Rank IPM	Rank PDRB
DKI Jakarta	78,33	45,70	1	1
DI Yogyakarta	76,75	6,63	2	5
Jawa Tengah	73,36	6,49	3	6
Jawa Barat	73,11	8,18	4	4
Jawa Timur	72,83	10,39	5	2
Banten	71,49	8,93	6	3

Sumber : Badan Pusat Statistik, diolah (BPS, 2012)

Tabel 1.2 memperlihatkan peringkat yang didapat dari masing-masing provinsi di Pulau Jawa yang dinilai dari pencapaian IPM dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) perkapita. Provinsi Jawa Timur dengan peringkat kedua PDRB perkapita se-provinsi di Pulau Jawa memiliki peringkat IPM kelima se-provinsi di Pulau Jawa, tidak lebih baik dari Provinsi DI Yogyakarta dengan peringkat kelima PDRB perkapita se-provinsi di Pulau Jawa memiliki peringkat IPM kedua se-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.

Today and Smith (2006: 438) menjelaskan bahwa:

Sebagai barang normal, orang akan “membeli” lebih banyak modal manusia (*human capital*) jika pendapatan naik. Namun bukti-bukti yang ada menunjukkan bahwa meskipun kita mampu meningkatkan pendapatan tanpa harus memperbaiki pendidikan dan kesehatan secara signifikan, kita tidak dapat memastikan bahwa peningkatan pendapatan tersebut akan diinvestasikan ke dalam pendidikan dan kesehatan anak-anak secara memadai. Peningkatan pendapatan sering kali membuat banyak keluarga di negara berkembang mengalihkan konsumsinya dari makanan bergizi...ke makanan yang “kalori nol”..., yang mungkin dianggap modern atau simbol kesuksesan ekonomi.

Arum (2005) dalam Yatiman (2012) menjelaskan bahwa, salah satu faktor yang mempengaruhi tinggi rendahnya pencapaian kualitas manusia bidang pendidikan dan kesehatan adalah seberapa efisien tingkat pembiayaan untuk kedua sektor tersebut. Tingkat Efisiensi belanja pemerintah untuk kedua bidang diharapkan akan berhubungan positif dengan pencapaian derajat pendidikan dan kesehatan masyarakat. Semakin efisien belanja pendidikan dan kesehatan yang dikeluarkan pemerintah, diharapkan semakin baik pula tingkat pencapaian derajat pendidikan dan kesehatan masyarakat.

Hal ini sesuai dengan konsep efisiensi pareto yang dikembangkan oleh Vilfredo Pareto dari Italia. Kriteria kesejahteraan Pareto adalah standar pengukuran kesejahteraan ekonomi untuk mengetahui apakah perubahan alokasi sumberdaya dapat berakibat pada peningkatan kesejahteraan menjadi lebih baik. Namun pada kenyataannya, kondisi kriteria peningkatan kesejahteraan pareto aktual, selalu ada pihak yang dirugikan dan pihak yang diuntungkan atas perubahan alokasi sumberdaya (Perkins:1994).

Belanja pemerintah untuk kedua sektor tersebut bukan merupakan faktor penentu utama, dalam menghasilkan kualitas manusia dalam bidang pendidikan dan kesehatan. Proses penciptaan kualitas manusia juga bergantung dari bagaimana wilayah tersebut mengelola sumberdaya yang lain, berupa tenaga kerja, teknologi, serta berbagai faktor lainnya. Hal inilah yang menjelaskan bahwa dalam proses penciptaan kualitas pendidikan dan kesehatan manusia setiap daerah memiliki nilai efisiensinya masing-masing.

Dutta (2011) dalam penelitiannya yang berjudul *Efficiency in Human Development Achievement: A Study of Indian States*, menyimpulkan bahwa tingkat efisiensi dari berbagai wilayah dalam mencapai pembangunan sumberdaya manusia memiliki variasi tidak hanya dari satu wilayah ke wilayah lain melainkan juga dari satu periode ke periode yang lain, sehingga efisiensi yang bervariasi merupakan alasan penting untuk membedakan tingkat pencapaian pembangunan sumberdaya manusia dalam bidang pendidikan dan kesehatan di seluruh wilayah dari kurun waktu tertentu. Hal ini yang menjadi latar belakang penelitian tentang analisis efisiensi teknis bidang pendidikan dan kesehatan kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur tahun 2012.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat diketahui bahwa Provinsi Jawa Timur memperoleh peringkat ke-dua PDRB perkapita se-provinsi di Pulau Jawa pada kenyataannya memiliki peringkat IPM kelima se-provinsi di Pulau Jawa, dengan demikian kapasitas ekonomi masyarakat suatu wilayah yang diukur dengan tingkat PDRB perkapita tidak selalu sejalan dengan pencapaian

pembangunan manusia bidang pendidikan dan kesehatan yang diukur dengan nilai IPM Non-Pendapatan. Oleh karena itu perlu dilakukan penelitian tentang efisiensi teknis bidang pendidikan dan kesehatan di Provinsi Jawa Timur, sehingga rumusan masalah dari penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah tingkat efisiensi teknis bidang pendidikan dan kesehatan kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur tahun 2012?
2. Bagaimanakah target perbaikan yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur agar dapat mencapai efisiensi teknis bidang pendidikan dan kesehatan tahun 2012?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis:

1. Tingkat efisiensi teknis bidang pendidikan dan kesehatan kabupaten/kota di Jawa Timur tahun 2012.
2. Target perbaikan yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur agar dapat mencapai nilai efisiensi teknis bidang pendidikan dan kesehatan tahun 2012.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan wawasan tentang efisiensi teknis bidang pendidikan dan kesehatan kabupaten/kota di Jawa Timur tahun 2012.

2. Bagi pemerintah Provinsi Jawa Timur, penelitian ini diharap mampu menjadi bahan masukan dalam pengelolaan belanja perkapita pemerintah pendidikan di Jawa Timur tahun 2012.

### **1.5 Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan ini dibagi menjadi lima bab yang saling berkaitan dengan sistematika sebagai berikut:

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan skripsi.

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

Bab ini menjelaskan gambaran umum mengenai teori-teori yang digunakan dalam pembahasan yang mendukung penelitian, pembahasan mengenai penelitian-penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan masalah penelitian, kerangka pikir penelitian, model penelitian, dan hipotesis penelitian, teori-teori, dan dasar-dasar.

#### **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini menjelaskan pendekatan penelitian, identifikasi variabel, definisi operasional, jenis, dan sumber data, prosedur pengumpulan data serta teknik analisis yang digunakan dalam penulisan penelitian.

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

Bab ini merupakan inti dari penulisan penelitian. Data dari hasil pengolahan data tersebut akan dapat menjawab permasalahan yang diteliti berdasarkan pada landasan teori yang relevan. Adapun bagian-bagian dari bab ini antara lain, gambaran umum dari objek penelitian, hasil pengujian, dan pembahasan.

## **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

Kesimpulan hasil dari penelitian yang sehubungan dengan permasalahan penelitian terdapat dalam bab ini, serta saran-saran yang diharapkan dapat berguna bagi pihak lain.

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **LAMPIRAN**