

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

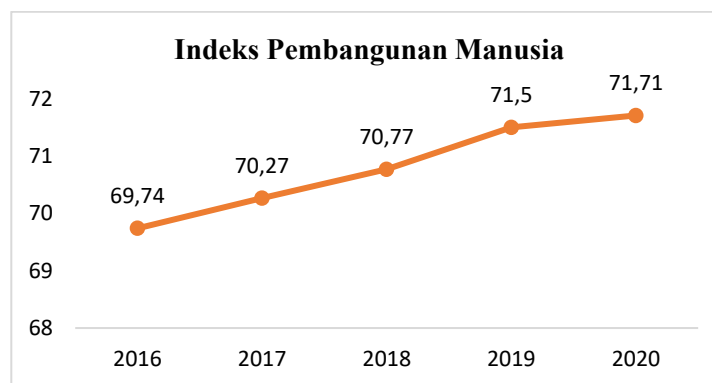
Sejak diberlakukannya otonomi daerah pada tahun 2001, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola keuangan daerah secara mandiri. Kebijakan ini tidak hanya memberikan hak, tetapi juga menuntut tanggung jawab besar dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia, kelembagaan, dan administrasi pemerintahan (Widjaja, 2017:77). Salah satu indikator utama dalam mengukur kualitas pembangunan manusia adalah Indeks Pembangunan Manusia (IPM), yang terdiri dari tiga dimensi: kesehatan, pendidikan, dan standar hidup layak (Bahrudin, 2017:153). Sesuai Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007, sektor pendidikan dan kesehatan merupakan urusan wajib pelayanan dasar pemerintah daerah yang berkontribusi langsung terhadap IPM.

Pembangunan manusia adalah proses sistematis dan berkelanjutan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat dan membuka peluang pencapaian potensi individu (Mahadiansar et al., 2020). Dalam pengelolaan sumber daya daerah, manusia menjadi aktor sentral pembangunan, sehingga pemerataan pembangunan manusia menjadi fokus penting pemerintah daerah (Tjodi et al., 2018). Namun, kenyataannya masih terdapat ketimpangan capaian pembangunan antarwilayah. Namun, masih terdapat ketimpangan capaian IPM antarwilayah, khususnya antara kawasan barat dan timur Indonesia.

Berdasarkan Badan Pusat Statistik, Indeks Pembangunan Manusia Indonesia mencapai angka 74,39% pada tahun 2023 meningkat sebesar 0,62 poin dari tahun sebelumnya. IPM tertinggi dicapai oleh Provinsi DKI Jakarta mencapai 83,55% dan terendah oleh Papua sebesar 63,01%. Provinsi Jawa Timur berada di peringkat ke-13 nasional dengan IPM sebesar 74,65% mengalami kenaikan 0,60 poin dibandingkan tahun 2022 (Badan Pusat Statistik, 2023: 27).

Pulau Jawa merupakan pulau dengan jumlah penduduk terbanyak di Indonesia, dihuni oleh lebih dari 149 juta jiwa atau lebih dari 56% total populasi di Indonesia. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, perekonomian Indonesia masih terpusat di pulau Jawa dengan kontribusi sebesar 57,05 % terhadap Produk Domestik Regional Bruto pada tahun 2023 dengan pertumbuhan sebesar 4,96%. Secara administratif provinsi Jawa Timur memiliki 29 kabupaten dan 9 kota, termasuk kota Surabaya sebagai ibu kota provinsi. Dilihat dari kondisi geografi, Jawa Timur memiliki potensi yang sangat besar bahkan menjadi provinsi terbesar kedua secara nasional, baik secara ekonomi maupun kependudukan. Hal tersebut dilihat dari tingkat pendapatan PDRB yang menduduki peringkat kedua setelah DKI Jakarta mencapai Rp. 71,12 juta pada tahun 2023 di pulau Jawa (Badan Pusat Statistik, 2023). Namun masalah kemiskinan masih menjadi tantangan besar sekitar 4,19 juta orang hidup di bawah garis kemiskinan. Akan tetapi hal ini berbeda jauh dengan kualitas hidup masyarakat yang digambarkan melalui indeks pembangunan manusia di

Provinsi Jawa Timur yang tergolong tinggi dengan capaian 74,65 pada tahun 2023.



Sumber: Badan Pusat Statistik Jawa Timur, data diolah

Gambar 1. 1 Indeks Pembangunan Manusia

Berdasarkan gambar 1.1 terlihat bahwa Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Jawa Timur menunjukkan tren yang positif dari tahun 2016 hingga 2020. Pada tahun 2016 IPM Jawa Timur tercatat sebesar 69,74. Selanjutnya, pada tahun 2017 IPM meningkat menjadi 70,27 atau tumbuh sebesar 0,76%. Pada tahun 2018 IPM kembali mengalami peningkatan menjadi 70,77, dan pada tahun 2019 mencapai 71,50 atau tumbuh sebesar 1,03%. Pada tahun 2020 IPM Jawa Timur naik menjadi 71,71 dengan pertumbuhan sebesar 0,30%. Peningkatan IPM ini mencerminkan adanya perbaikan di berbagai aspek pembangunan manusia seperti pendidikan, kesehatan, dan standar hidup layak. Perlambatan pada tahun 2020 disebabkan oleh menurunnya pertumbuhan komponen pengeluaran perkapita yang disesuaikan, namun komponen lainnya tetap menunjukkan trend positif, sehingga secara agregat indeks pembangunan manusia tetap meningkat (Badan Pusat Statistik Jawa Timur, 2020: 16).

Indeks pembangunan manusia Provinsi Jawa Timur sepanjang tahun 2016-2020 selalu berada di bawah indeks pembangunan manusia Indonesia, yang mengartikan bahwa pembangunan manusia di Jawa Timur belum sebaik pembangunan manusia di daerah lain di Indonesia. Pada tahun 2017 provinsi Jawa Timur merupakan provinsi dengan IPM yang terendah di Pulau Jawa. Hal tersebut disebabkan oleh umur harapan hidup penduduk yang masih rendah, yang berarti kualitas kesehatan di daerah tersebut masih buruk. Harapan lama sekolah dan rata-rata lama sekolah penduduk Jawa Timur masih tertinggal dibandingkan dengan provinsi lain di Pulau Jawa.

Pasca pandemi Covid-19, pembangunan manusia di Provinsi Jawa Timur menunjukkan peningkatan yang signifikan sehingga pada tahun 2023 indeks pembangunan manusia provinsi ini masuk dalam kategori “tinggi” dengan capaian 74,65%. Namun meskipun terdapat tren peningkatan setiap tahunnya, kesenjangan pembangunan manusia antardaerah di Jawa Timur masih menjadi tantangan. Pada tahun 2023, Kota Malang mencatat indeks pembangunan manusia tertinggi sebesar 84,00%, diikuti oleh Surabaya sebesar 83,99% sedangkan Kabupaten Sampang memiliki IPM terendah sebesar 66,19% yang masih berada dalam kategori “sedang”. Sebagian besar wilayah dengan IPM rendah berada di kawasan Tapal Kuda dan Pulau Madura di mana faktor budaya, seperti pernikahan dini, rendahnya taraf pendidikan, dan buruknya fasilitas sanitasi menjadi penyebab utama (Badan Pusat Statistik Jawa Timur, 2023:20).

Kesenjangan ini menunjukkan bahwa pemerataan pembangunan di sektor pendidikan, kesehatan dan infrastruktur di wilayah Jawa Timur masih belum merata sehingga memerlukan perhatian serius dari pemerintah daerah yang dapat memberikan dampak efektif terhadap pembangunan manusia agar kualitas sumber daya manusia tetap terus tumbuh. Dalam upaya meningkatkan kemajuan dan mengurangi kesenjangan anatar wilayah, pembangunan manusia harus menjadi prinsip utama. Oleh karena itu program pembangunan daerah harus direncanakan dengan baik untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat secara merata (Badan Pusat Statistik, 2014:3).

Keberhasilan dari upaya pemerintah Jawa Timur untuk meningkatkan pembangunan manusia cukup berhasil dibuktikan dengan adanya perubahan kategori di beberapa wilayah yaitu kabupaten jember, bondowoso, situbondo, probolinggo, dan pamekasan mengalami naik kelas yang semula dikategorikan sedang di tahun 2022 menjadi kategori tinggi pada tahun 2023. Pengalaman pembangunan di berbagai daerah diperoleh hasil bahwa untuk mempercepat pembangunan manusia dapat dilakukan melalui distribusi pendapatan yang merata dan alokasi belanja publik yang memadai untuk kesehatan dan pendidikan manusia (Badrudin, 2017:166). Modal dasar dalam meningkatkan kualitas manusia ialah dengan adanya pengeluaran pemerintah di bidang pendidikan dan kesehatan (Farah et al., 2018).

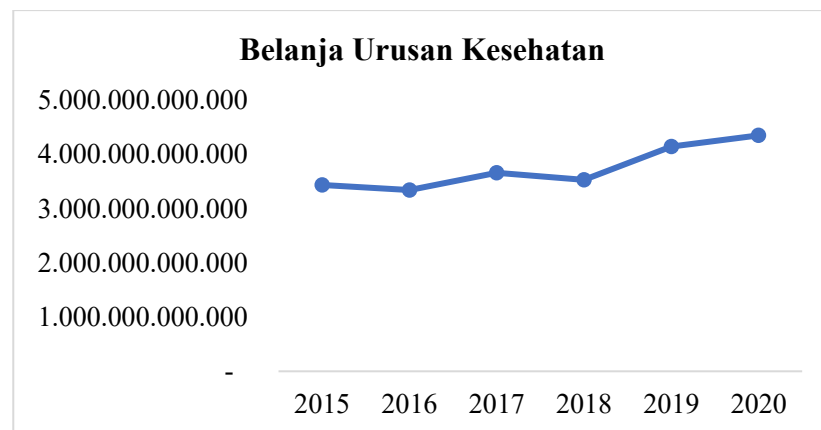
Belanja daerah, khususnya pada urusan kesehatan dan pendidikan, memiliki peran strategis dalam meningkatkan kualitas hidup manusia. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, pengalokasian anggaran belanja untuk urusan kesehatan dan pendidikan menjadi kewajiban utama pemerintah daerah. Ketentuan ini diperkuat oleh regulasi bahwa pemerintah daerah harus mengalokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk pendidikan dan sekitar 10% untuk kesehatan, sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

Berdasarkan perspektif akuntansi sektor publik, belanja daerah termasuk belanja urusan pendidikan dan kesehatan, diklasifikasikan sebagai belanja operasional yang bertujuan untuk memberikan pelayanan publik (Mardiasmo, 2018). Menurut Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), belanja daerah harus dikelola dengan prinsip akuntabilitas, transparansi, dan *value for money*. Penggunaan belanja daerah untuk sektor pendidikan dan kesehatan mencerminkan implementasi prinsip akuntabilitas publik, di mana dana publik harus dioptimalkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, analisis belanja daerah terhadap pembangunan manusia harus memperhatikan prinsip efektivitas, efisiensi, dan ekonomi, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Selain itu, dari sudut pandang pengukuran kinerja keuangan daerah, belanja pendidikan dan kesehatan juga berfungsi sebagai indikator *outcome*, bukan sekadar *output* fiskal. Artinya, besarnya belanja harus

dihubungkan dengan pencapaian tujuan pembangunan, dalam hal ini peningkatan Indeks Pembangunan Manusia.

Secara menyeluruh kesehatan di di Jawa Timur sudah mulai mengalami peningkatan. Berdasarkan (Kominfo Jatim, 2022) pada tahun 2021 keluhan masyarakat akan kesehatan semakin menurun baik di perkotaan maupun di pedesaan. Hal tersebut berarti bahwa derajat kesehatan penduduk di Jawa Timur semakin membaik. Pelayanan akan fasilitas kesehatan pun jumlahnya cukup banyak. Namun (Mahattir, 2022) mengungkapkan masih ada beberapa kabupaten yang memiliki indeks kesehatan yang rendah.



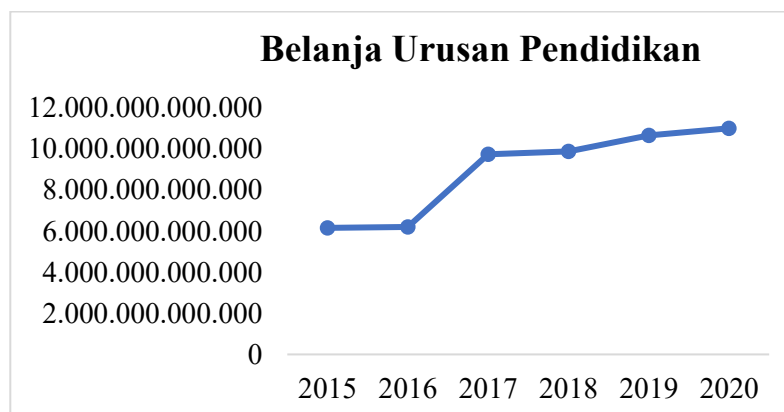
Sumber: Dikertorat Jendral Perimbangan Keuangan, data diolah

Gambar 1. 2 Belanja Urusan Kesehatan

Gambar 1.2 menunjukkan bahwa belanja urusan kesehatan Pemerintah Provinsi Jawa Timur pada periode 2015–2020 mengalami fluktuasi. Penurunan belanja terjadi pada tahun 2016 sebesar 2,72% dan pada tahun 2018 sebesar 3,17%. Sebaliknya, peningkatan belanja terjadi pada tahun 2017 sebesar 8,75%, tahun 2019 sebesar 3,96%, dan tahun 2020 sebesar 4,75%. Penurunan belanja kesehatan pada tahun 2018 disebabkan oleh perubahan prioritas anggaran, di

mana urusan pendidikan menjadi salah satu penerima alokasi terbesar. Hal ini mencerminkan kebijakan pemerintah daerah dalam meningkatkan kualitas pendidikan di Jawa Timur. Terlepas dari fluktuasi tersebut, Pemerintah Provinsi Jawa Timur tetap menunjukkan komitmennya terhadap kesehatan masyarakat. Sepanjang periode 2015–2020, rata-rata realisasi belanja daerah untuk sektor kesehatan mencapai 15,23% dari total APBD (Kajian Fiskal Regional Jawa Timur, 2020:63). Peningkatan realisasi belanja kesehatan ini mencerminkan upaya pemerintah dalam meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat di Jawa Timur.

Salah satu indikator untuk melihat kualitas sumber daya manusia adalah dengan melihat pendidikan tertinggi yang ditamatkan. Badan Pusat Statistik (2020) melaporkan penduduk usia 10 tahun ke atas di Jawa Timur yang menempuh jenjang pendidikan hingga perguruan tinggi hanya 7,31%. (Vanany, 2022) juga mengungkapkan ada 20 kabupaten/kota yang memiliki nilai pendidikan dibawah indeks pendidikan pada IPM Jawa Timur (dibawah 10,62) seperti kabupaten Sampang, Bangkalan, Probolinggo. Padahal kebutuhan pendidikan yang lebih tinggi atau memadai dapat meningkatkan kualitas manusia sehingga berdampak pada peluang kesempatan yang baik untuk perekonomian. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah terus berupaya untuk meningkatkan program pendidikan melalui pendidikan kejar paket yang diharapkan dapat meningkatkan persentase pendidikan dengan jenjang tinggi.



Sumber: Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, data diolah

Gambar 1. 3 Belanja Urusan Pendidikan

Berdasarkan Gambar 1.3, belanja urusan pendidikan di Provinsi Jawa Timur pada periode 2015-2020 mengalami peningkatan setiap tahunnya. Hal ini berarti pemerintah Provinsi Jawa Timur sangat serius memperhatikan pendidikan masyarakat provinsi Jawa Timur dalam anggaran belanja pada urusan pendidikan. Selama periode tahun 2015-2020 realisasi belanja daerah urusan pendidikan dengan rata-rata mencapai sebesar 23,33% setiap tahunnya.

Pada tahun 2022 terjadi penurunan pada belanja urusan pendidikan di Provinsi Jawa Timur. Penurunan ini terutama terjadi pada jenjang Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP) akibat adanya perubahan mekanisme pengalokasian dana transfer biaya operasional sekolah (BOS) yang sebelumnya dikelola melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi dialihkan langsung ke APBD Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangan otonomi daerah. Penurunan ini berdampak pada akses masyarakat terhadap layanan pendidikan yang tercermin dari penurunan Angka Partisipasi Sekolah di berbagai kelompok usia yaitu kelompok usia 7–12 tahun menurun

dari 99,40% pada tahun 2021 menjadi 99,14% di tahun 2022, kelompok usia 13–15 tahun dari 97,76% pada tahun 2021 turun menjadi 97,64% di tahun 2022, dan kelompok usia 16–18 tahun juga mengalami penurunan dari 74,14% pada tahun 2021 menjadi 73,40% di tahun 2022 (Statistik Pendidikan Provinsi Jawa Timur, 2022: 7).

Pada tahun yang sama, proporsi penduduk Jawa Timur berdasarkan jenjang pendidikan tertinggi yang ditamatkan menunjukkan bahwa mayoritas penduduk hanya menyelesaikan pendidikan Sekolah Dasar (SD) dengan angka mencapai 46,86%. Sementara itu, 20,74% menyelesaikan jenjang Sekolah Menengah Pertama (SMP), 23,98% jenjang Sekolah Menengah Atas (SMA), dan hanya 8,42% yang menyelesaikan pendidikan di jenjang perguruan tinggi (Statistik Pendidikan Provinsi Jawa Timur, 2022: 17). Data ini menunjukkan bahwa masih perlunya upaya memperluas akses pendidikan serta meningkatkan partisipasi sekolah di semua jenjang pendidikan.

Hasil penelitian sebelumnya menunjukkan temuan yang beragam mengenai pengaruh belanja kesehatan dan pendidikan terhadap pembangunan manusia. Misalnya penelitian yang dilakukan (Ratuludji et al., 2023) menemukan bahwa secara parsial maupun simultan belanja pendidikan dan belanja kesehatan berpengaruh positif dan signifikan terhadap indeks pembangunan manusia pada 22 Kabupaten/Kota di NTT. Temuan serupa juga diungkapkan oleh (Sumiyarti & Lazuardy Pratama, 2024) yang menyatakan bahwa belanja pendidikan, belanja Kesehatan, dan pertumbuhan ekonomi secara statistik signifikan mempengaruhi indeks pembangunan manusia di Provinsi Jawa Timur.

Penelitian lainnya seperti yang dilakukan oleh (Fahrianti dan Saleh, 2021) di Kabupaten Hulu Utara menunjukkan bahwa belanja daerah bidang pendidikan berkontribusi sebesar 20,8%, belanja kesehatan sebesar 34%, dan belanja infrastruktur sebesar 27,2% terhadap indeks pembangunan manusia.

Namun beberapa penelitian lain menunjukkan hasil yang berbeda seperti penelitian milik (Harsono et al., 2024) menemukan bahwa belanja pendidikan berpengaruh positif tetapi tidak signifikan terhadap indeks pembangunan manusia, sementara belanja kesehatan berpengaruh positif dan signifikan terhadap indeks pembangunan manusia di Provinsi Nusa Tenggara Barat tahun 2013-2022. Dan sejalan dengan penelitian (Prastiwi & Handayani, 2021) dalam penelitiannya di kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah menemukan bahwa belanja pendidikan berpengaruh positif tetapi tidak signifikan terhadap indeks pembangunan manusia, sedangkan belanja bidang kesehatan berpengaruh negatif dan signifikan.

Ketidakkonsistenan hasil penelitian ini menunjukkan adanya variasi dalam dampak belanja pendidikan dan kesehatan terhadap pembangunan manusia di berbagai wilayah. Perbedaan ini dapat disebabkan oleh karakteristik daerah, alokasi anggaran, tingkat efektivitas implementasi kebijakan, serta kondisi sosial dan budaya masyarakat setempat.

Berdasarkan fenomena kesenjangan pembangunan manusia antardiswilayah di Jawa Timur dan ketidakkonsistenan hasil penelitian sebelumnya, maka kajian lebih mendalam diperlukan untuk memahami hubungan antara belanja pendidikan dan kesehatan terhadap pembangunan manusia, khususnya di

Provinsi Jawa Timur. Sehingga penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Belanja Urusan Kesehatan dan Belanja Urusan Pendidikan terhadap Pembangunan Manusia (Studi Kasus pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur 2019-2023)”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Dalam penjelasan yang ada di latar belakang, terdapat beberapa poin penting yang menjadi fokus dalam pembahasan yang ditulis oleh penulis dengan permasalahan yang ada. Adapun batasan masalah pada penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana belanja urusan kesehatan dan belanja urusan pendidikan terhadap pembangunan manusia di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur pada tahun 2019-2023.
2. Bagaimana pengaruh belanja urusan kesehatan dan belanja urusan pendidikan secara parsial terhadap pembangunan manusia di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur pada tahun 2019-2023.
3. Bagaimana pengaruh belanja urusan kesehatan dan belanja urusan pendidikan secara simultan terhadap pembangunan manusia di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur pada tahun 2019-2023.

1.3 Tujuan Penelitian

Dari permasalahan diatas, dapat disimpulkan bahwa tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui keadaan belanja urusan kesehatan dan belanja Pendidikan terhadap pembangunan manusia di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur pada tahun 2019-2023
2. Untuk mengetahui pengaruh belanja urusan kesehatan dan belanja urusan pendidikan secara parsial terhadap Pembangunan Manusia di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur pada tahun 2019-2023
3. Untuk mengetahui pengaruh belanja urusan kesehatan dan belanja pendidikan secara simultan terhadap Pembangunan Manusia di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur pada tahun 2019-2023.

1.4 Kegunaan Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Terapan Ilmu Penegtahuan
 - a. Bagi Penulis, memberikan pengalaman praktis dan memperdalam pemahaman mengenai hubungan anatara belanja daerah dengan pembangunan manusia, serta hasil penelitian diharapkan menambah ilmu pengetahuan serta penerapan ilmu akuntansi di bidang sektor publik.
 - b. Bagi Lembaga khususnya Fakultas Ekonomi, diharapkan menjadi tambahan bahan bacaan, referensi, bahan masukan dan perbandingan di perpustakaan yang dapat dijadikan sebagai bahan acuan bagi penelitian-penelitian selanjutnya.

- c. Bagi Pemerintah Daerah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi kebijakan untuk mengoptimalkan belanja daerah pada sektor kesehatan dan pendidikan untuk meningkatkan kualitas pembangunan manusia secara merata.

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

1.5.1 Lokasi Penelitian

Adapun pelaksanaan penelitian ini dilaksanakan pada beberapa Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur dengan periode 2019-2023. Data yang digunakan yaitu data sekunder yang diperoleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan dan Badan Pusat Statistik Jawa Timur.

1.5.2 Waktu Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan selama 9 bulan yang terhitung sejak bulan September 2024 sampai dengan bulan Mei 2025. Rincian waktu penelitian ini dapat dilihat pada lampiran 1.