



# **DAMPAK EFISIENSI BELANJA PEMERINTAH DAERAH TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI DAN KEMISKINAN DI JAWA TIMUR**

**(Studi Pada Belanja Pendidikan, Kesehatan, Dan Infrastruktur)**

## **DISERTASI**

Untuk Memenuhi Persyaratan  
Memperoleh Gelar Doktor



Oleh :

**RAHMAH YABBAR**  
NIM: 0830402055

**PROGRAM DOKTOR ILMU EKONOMI**

**PASCASARJANA FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS**

**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**MALANG**

**2013**



## DAFTAR ISI

|   |           |
|---|-----------|
| <b>HALAMAN JUDUL</b> .....  | i         |
| <b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....   | ii        |
| <b>HALAMAN IDENTITAS TIM PENGUJI DISERTASI</b> .....                              | iii       |
| <b>PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI</b> .....                                    | iv        |
| <b>RIWAYAT HIDUP</b> .....  | v         |
| <b>UCAPAN TERIMA KASIH</b> .....  | vii       |
| <b>ABSTRAK</b> .....  | x         |
| <b>ABSTRACT</b> .....   | xi        |
| <b>KATA PENGANTAR</b> .....   | xii       |
| <b>DAFTAR ISI</b> .....   | xiii      |
| <b>DAFTAR TABEL</b> .....   | xvi       |
| <b>DAFTAR GAMBAR</b> .....  | xvii      |
| <b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....  | xx        |
| <b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....  | <b>1</b>  |
| 1.1. Latar Belakang.....  | 1         |
| 1.2. Rumusan Masalah.....   | 8         |
| 1.3. Tujuan Penelitian.....   | 9         |
| 1.4. Manfaat Penelitian.....  | 9         |
| <b>BAB II TINJAUAN KEPUSTAKAAN</b> .....  | <b>11</b> |
| 2.1. Kesej;   |           |
| 2.1.1. Pengertian Kesejahteraan Masyarakat.....                                   | 11        |
| 2.1.2. Indikator Kesejahteraan Masyarakat.....                                    | 14        |
| 2.2. Teori Kesejahteraan Masyarakat.....  | 15        |
| 2.2.1. Pandangan Mainstream Tentang Kesejahteraan Ekonomi.....                    | 15        |
| 2.2.2. Pandangan Non-mainstream Tentang Kesejahteraan<br>Ekonomi.....             | 19        |
| 2.2.3. Pelaku Ekonomi Nasional Dalam Menciptakan<br>Kesejahteraan<br>Ekonomi..... | 21        |

2.3. Konsep Dan Pengukuran Kesejahteraan ..... 22

2.4. Pertumbuhan Ekonomi ..... 29

2.5. Teori Pertumbuhan Ekonomi ..... 31

2.6. Peran Dan Campur Tangan Pemerintah dalam Perekonomian ..... 33

2.7. Teori Pengeluaran Pemerintah ..... 37

    2.7.1. Kebijakan Fiskal ..... 39

    2.7.2. Pengeluaran Pemerintah Secara Mikro Dan Makro ..... 41

        2.7.2.1. Teori Musgrave Dan Rostow ..... 42

        2.7.2.2. Hukum Wagner ..... 43

        2.7.2.3. Teori Peacock Dan Wiseman ..... 44

2.8. Klasifikasi Pengeluaran Pemerintah ..... 46

2.9. Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Atas Pendidikan, Kesehatan  
Dan  
    Infrastruktur ..... 48

2.10. Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) ..... 52

    2.10.1. Pengertian Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah ..... 52

    2.10.2. Prinsip-prinsip Pengelolaan Keuangan Daerah ..... 53

    2.10.3. Efektifitas Dan Efisiensi Pengelolaan Keuangan Daerah ..... 54

2.11. Kinerja Keuangan Daerah ..... 55

2.12. Keterkaitan Pengelolaan APBD Dengan Pertumbuhan Ekonomi  
Dan  
    Kesejahteraan ..... 57

2.13. Metode Pengukuran Kinerja Dan Efisiensi Sektor Publik ..... 66

2.14. Konsep Dan Pengukuran Efisiensi Anggaran Belanja ..... 70

    2.14.1. DEA (*Data Envelopment Analysis*) ..... 71

    2.14.2. SFA (*Stochastic Frontier Analysis*) ..... 77

    2.14.3. Perbedaan DEA Dan SFA ..... 78

2.15. Penelitian Tentang Hubungan Efisiensi Pengeluaran Pemerintah  
    Dengan Kesejahteraan ..... 80

2.16. Beberapa Hasil Penelitian Mengenai Hubungan Efisiensi  
    Pengeluaran Pemerintah Terhadap Kesejahteraan ..... 86

**BAB III KERANGKA KONSEPTUAL DAN HIPOTESIS ..... 89**

    3.1. Keran

    3.2. Hipotesis Penelitian ..... 91

|   |            |
|---|------------|
| <b>BAB IV METODE PENELITIAN .....</b>   | <b>93</b>  |
| 4.1. Jenis Penelitian.....  | 93         |
| 4.2. Metode Pengumpulan Data.....   | 94         |
| 4.2.1. Jenis Data .....   | 94         |
| 4.2.2. Sumber Data .....  | 94         |
| 4.3. Metode Dan Model Analisis .....  | 95         |
| 4.4. Definisi Operasional Penelitian.....   | 97         |
| <b>BAB V ARAH PEMBANGUNAN DI JAWA TIMUR .....</b>   | <b>100</b> |
| 5.1. Kinerja Perekonomian Jawa Timur.....   | 103        |
| 5.2. Demografi Dan Sosial.....  | 107        |
| 5.3. Kemiskinan Dan Pengangguran.....   | 112        |
| 5.4. Perkembangan Anggaran Dan Pembangunan Jawa Timur.....  | 120        |
| 5.4.1. Anggaran Dan Pembangunan.....  | 120        |
| 5.4.2. Anggaran Belanja Sektor Strategis Dan Pembangunan.....   | 125        |
| <b>BAB VI HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>   | <b>131</b> |
| 6.1. Efisiensi Pengelolaan Anggaran Publik.....   | 135        |
| 6.1.1. Efisiensi Sektor Pendidikan.....   | 136        |
| 6.1.2. Efisiensi Sektor Kesehatan .....   | 139        |
| 6.1.3. Efisiensi Sektor Infrastruktur .....   | 142        |
| 6.2. Dampak Tingkat Efisiensi Pengelolaan Anggaran Belanja Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Di Jawa Timur..... | 146        |
| 6.3. Pemetaan Efisiensi Anggaran Dengan Kemiskinan .....  | 158        |
| 6.4. Temuan Dan Kontribusi Penelitian .....   | 165        |
| 6.4.1. Temuan Penelitian .....  | 165        |
| 6.4.1. Kontribusi Bagi Pembuat Kebijakan.....   | 171        |
| 6.4.2. Kontribusi Bagi Pengembangan Ilmu Pengetahuan.....   | 172        |
| 6.4.3. Kontribusi Bagi Peneliti Lain .....  | 172        |
| 6.4.4. Keterbatasan Penelitian.....   | 173        |
| <b>BAB VII PENUTUP.....</b>   | <b>174</b> |
| 7.1. Kesimpulan.....  | 174        |
| 7.2. Saran-saran.....   | 176        |



**DAFTAR PUSTAKA**

**DAFTAR TABEL**

| Tabel | Judul   | Halaman |
|-------|---|---------|
| 1.1   | Sumber Pembiayaan Ekonomi Jawa Timur Triwulan I Tahun 2010  | 2       |
| 1.2   | Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Jawa Timur        | 3       |
| 2.1   | Faktor-faktor yang Menentukan Kemiskinan                    | 27      |
| 2.2   | Keunggulan Dan Keterbatasan DEA                             | 76      |
| 2.3   | Perbedaan DEA Dan SFA                                       | 80      |
| 5.1   | Pencapaian Pembangunan Indikator Pendidikan Tahun 2009-2010 | 110     |
| 5.2   | Masyarakat Jawa Timur Dengan Jaminan Kesehatan              |         |





| Gambar | Judul  | Halaman |
|--------|--|---------|
| 1.1    | Pertumbuhan Ekonomi Jawa Timur.....  | 3       |
| 1.2    | Hubungan Pertumbuhan Ekonomi Dengan Pertumbuhan APBD Tahun 2007-2008.....        | 5       |
| 1.3    | Hubungan Pertumbuhan Ekonomi Dengan Pertumbuhan APBD Tahun 2009-2010.....        | 6       |
| 2.1    | Pelaku Utama Pembangunan Ekonomi.....  | 22      |
| 2.2    | Pertumbuhan Pengeluaran Pemerintah Menurut Wanger.....                           | 44      |
| 2.3    | Kurva Perkembangan Pengeluaran Pemerintah.....                                   | 46      |
| 2.4    | Hubungan Antara Tingkat Efisiensi Belanja Publik Dengan Kesejahteraan.....       | 69      |
| 2.5    | Efisiensi Frontier Dari Dua Input.....   | 73      |
| 2.6    | SFA (Stochastic Frontier Analysis).....  | 78      |
| 2.7    | Stochastic Frontier Analysis (SFA) Dan Data Envelopment Analysis (DEA).....      | 79      |
| 3.1    | Kerangka Konsep Penelitian.....  | 90      |
| 5.1    | PDRB Jawa Timur Berdasarkan Harga Berlaku Dan Harga Konstan Tahun 2006-2010..... | 104     |
| 5.2    | Pertumbuhan Ekonomi Jawa Timur Dan Nasional Tahun 2006-2010.....                 | 105     |
| 5.3    | Kontribusi Sektoral Terhadap PDRB Jawa Timur Tahun 2007-2010.....                | 106     |
| 5.4    | Penyerapan Tenaga Kerja Di Jawa Timur Berdasarkan Sektoral Tahun 2008-2010.....  | 107     |



|      |  |     |
|------|--|-----|
| 5.5  | Tingkat Kepadatan Penduduk Provinsi Jawa Timur Tahun 2007-2010 .....   | 108 |
| 5.6  | Peta Provinsi Jawa Timur Berdasarkan Tingkat Kepadatan Penduduk Tahun 2010 .....   | 109 |
| 5.7  | Perkembangan Persentase Penduduk Miskin Di Jawa Timur Tahun 2007-2010 .....  | 113 |
| 5.8  | Indeks Kedalaman Kemiskinan Dan Indeks Keparahan Kemiskinan Jawa Timur Tahun 2008-2010 .....   | 114 |
| 5.9  | Indeks Kedalaman Kemiskinan Dan Indeks Keparahan Kemiskinan Kota Dan Desa di Jawa Timur Tahun 2008-2010 .....                          | 115 |
| 5.10 | Persentase Penduduk Diatas Garis Kemiskinan Di Jawa Timur Tahun 2005-2010 .....  | 116 |
| 5.11 | Jumlah Penduduk Usia Kerja Yang Termasuk Bukan Angkatan Kerja Tahun 2010 – 2011 Dan Tingkat Pengangguran Terbuka Tahun 2009-2010 ..... | 117 |
| 5.12 | Penduduk Jawa Timur Usia 15 Tahun Ke Atas Yang Bekerja Menurut Pendidikan Tertinggi Yang Ditamatkan Tahun 2010 .....                   | 118 |
| 5.13 | Perkembangan IPM Jawa Timur Tahun 2007-2010 .....  | 119 |
| 5.14 | Persebaran Anggaran Dan Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota Di Jawa Timur Tahun 2010 .....  | 121 |
| 5.15 | Persebaran Anggaran Dan Tingkat Pengangguran Terbuka Kabupaten/Kota Di Jawa Timur Tahun 2010 .....                                     | 123 |
| 5.16 | Persebaran Proporsi Penduduk Miskin Dan Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota Di Jawa Timur Tahun 2010 .....                              | 124 |



|      |   |     |
|------|---|-----|
|      |   | 139 |
| 5.17 | Persebaran Anggaran Dan IPM Kabupaten/Kota Di Jawa Timur Tahun 2010 .....   | 126 |
| 5.18 | Persebaran Anggaran Dan Infrastruktur Kabupaten/Kota Di Jawa Timur Tahun 2010 .....   | 127 |
| 5.19 | Persebaran TPT dan IPM Kabupaten/Kota Di Jawa Timur Tahun 2010 .....  | 128 |
| 5.20 | Persebaran TPT Dan Proporsi Penduduk Miskin Kabupaten/Kota Di Jawa Timur Tahun 2010 .....   | 129 |
| 5.21 | Persebaran IPM Dan Proporsi Penduduk Miskin Kabupaten/Kota Di Jawa Timur Tahun 2010 .....   | 130 |
| 6.1  | Tingkat Efisiensi Pendidikan Kabupaten/Kota Di Jawa Timur Yang Mengalami Peningkatan .....  | 137 |
| 6.2  | Tingkat Efisiensi Pendidikan Kabupaten/Kota Di Jawa Timur Yang Mengalami Penurunan .....  | 138 |
| 6.3  | Kabupaten/Kota Dengan Tingkat Efisiensi Kesehatan Yang Meningkat .....  | 139 |
| 6.4  | Kabupaten/Kota Dengan Tingkat Efisiensi Kesehatan Yang Menurun .....  | 141 |
| 6.5  | Kabupaten/Kota Dengan Tingkat Efisiensi Infrastruktur Yang Menurun .....  | 143 |
| 6.6  | Kabupaten/Kota Dengan Tingkat Efisiensi Infrastruktur Yang Meningkat .....  | 144 |
| 6.7  | Hubungan Inefisiensi Pendidikan, Inefisiensi Kesehatan, Dan Inefisiensi Infrastruktur Dengan Pertumbuhan Ekonomi Dan Kemiskinan ..... | 147 |



|      |   |            |
|------|---|------------|
| 6.8  | Pengaruh Skor Efisiensi Infrastruktur Terhadap<br>Pertumbuhan<br>Ekonomi Dan Kemiskinan.....              | 140<br>149 |
| 6.9  | Belanja Langsung Dan Belanja Tidak Langsung Perkapita<br>Kabupaten/Kota Sektor Infrastruktur, 2010 .....  | 150        |
| 6.10 | Persentase Komposisi Belanja Langsung Perkapita<br>Kabupaten/Kota Sektor Infrastruktur Tahun 2010 .....   | 151        |
| 6.11 | Pengaruh Skor Efisiensi Pendidikan Terhadap<br>Pertumbuhan Ekonomi Dan Kemiskinan .....                   | 152        |
| 6.12 | Belanja Langsung Dan Belanja Tidak Langsung Perkapita<br>Kabupaten/Kota Sektor Pendidikan Tahun 2010..... | 153        |
| 6.13 | Persentase Komposisi Belanja Langsung Perkapita<br>Kabupaten/Kota Sektor Pendidikan Tahun 2010.....       | 154        |
| 6.14 | Pengaruh Skor Efisiensi Kesehatan Terhadap<br>Pertumbuhan<br>Ekonomi Dan Kemiskinan.....                  | 156        |
| 6.15 | Belanja Langsung Dan Belanja Tidak Langsung Perkapita<br>Kabupaten/Kota Sektor Kesehatan, 2010.....       | 157        |
| 6.16 | Persentase Komposisi Belanja Langsung Perkapita<br>Kabupaten/Kota Sektor Kesehatan, 2010.....             | 158        |
| 6.17 | Sebaran Inefisiensi Anggaran Infrastruktur Dengan<br>Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota Jawa Timur.....   | 159        |
| 6.18 | Sebaran Inefisiensi Anggaran Infrastruktur Dengan Tingkat<br>Kemiskinan Kabupaten/Kota Jawa Timur .....   | 161        |
| 6.19 | Sebaran Pertumbuhan Ekonomi dengan Proporsi<br>Penduduk<br>Miskin Di Kabupaten/Kota Jawa Timur .....      | 162        |
| 6.20 | Sebaran Inefisiensi Pendidikan Terhadap Pertumbuhan<br>Ekonomi Di Kabupaten/Kota Jawa Timur .....         | 163        |
| 6.21 | Sebaran Inefisiensi Kesehatan Dengan Proporsi<br>Penduduk Miskin Di Kabupaten/Kota Jawa Timur.....        | 164        |

**DAFTAR LAMPIRAN**

| Lampiran | Judul  | Halaman |
|----------|--|---------|
| 1        | Anggaran Belanja Pendidikan.....   | 187     |
| 2        | Anggaran Belanja Kesehatan .....   | 188     |
| 3        | Anggaran Belanja Infrastruktur .....   | 189     |
| 4        | Pertumbuhan Ekonomi Jawa Timur.....  | 190     |
| 5        | Tingkat Pengangguran Terbuka Provinsi Jawa Timur.....                                    | 191     |
| 6        | Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Jawa Timur.....                                      | 192     |
| 7        | Proporsi Penduduk Miskin Provinsi Jawa Timur.....  | 193     |
| 8        | Indikator Pendidikan Provinsi Jawa Timur .....   | 194     |
| 9        | Indikator Kesehatan Provinsi Jawa Timur.....   | 199     |
| 10       | Indikator Infrastruktur Provinsi Jawa Timur.....   | 205     |
| 11       | Skor Efisiensi Sektor Pendidikan .....   | 207     |
| 12       | Skor Efisiensi Sektor Kesehatan.....   | 208     |
| 13       | Skor Efisiensi Sektor Infrastruktur.....   | 209     |
| 14       | Ringkasan Skor Efisiensi Sektor Pendidikan, Sektor Kesehatan, Sektor Infrastruktur ..... | 210     |
| 14       | Hasil Stata.....   | 214     |
| 15       | Ijin Penelitian Dari Program Pascasarjana Universitas Brawijaya.....                     | 210     |
| 16       | Mapping Penelitian Terdahulu .....   | 215     |
| 17       | Ijin Penelitian Dari Fakultas Ekonomi Dan Bisnis Universitas                             |         |



## ABSTRAK

Rahmah Yabbar, Pascasarjana Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya, 29 April 2013. **Dampak Efisiensi Belanja Pemerintah Daerah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan di Jawa Timur.** Promotor: Munawar Ismail. Ko-Promotor: Susilo dan Dwi Budi Santoso.

Tujuan utama penelitian ini adalah untuk menguji pengaruh belanja Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur terhadap pertumbuhan ekonomi dan tingkat kemiskinan. Disamping itu, hasil penelitian ini juga akan mengestimasi tingkat efisiensi pengelolaan anggaran belanja pemerintah daerah Kabupaten/Kota dan besarnya dampak peningkatan efisiensi belanja terhadap kesejahteraan masyarakat di Jawa Timur. Dalam penelitian ini, *Stochastic Frontier Analysis* (SFA) digunakan sebagai metode estimasi tingkat efisiensi bidang strategis (pendidikan, kesehatan dan infrastruktur), sedangkan *Three Stage Least Square* (3 SLS) digunakan untuk mengestimasi besarnya dampak peningkatan efisiensi belanja terhadap kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan hasil analisis, dari ketiga sektor tersebut, perbaikan tingkat efisiensi tata kelola anggaran di bidang kesehatan lebih baik dibandingkan infrastruktur dan pendidikan. Hal ini mengindikasikan adanya tingkat kesulitan tata kelola yang berbeda, dimana bidang pendidikan adalah yang paling rumit dibandingkan infrastruktur dan kesehatan. Selanjutnya, efisiensi bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur tidak selalu berdampak positif terhadap tingkat kesejahteraan.

**Kata Kunci:** Kesejahteraan masyarakat, efisiensi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pertumbuhan ekonomi, *Stochastic Frontier Analysis* (SFA), *Three Stage Least Square* (3 SLS)



## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Peran pemerintah dalam suatu perekonomian dicerminkan oleh APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) yang substansinya berupa sumber-sumber pendapatan pemerintah dan juga alokasi dalam pengeluarannya (belanja daerah). Melalui anggaran belanja, pemerintah bisa mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dengan penyediaan infrastruktur dan perbaikan kualitas pendidikan serta kesehatan masyarakat. Dengan kata lain, melalui anggaran, pemerintah berfungsi sebagai penyedia barang dan jasa publik. Ketersediaan (pemenuhan kebutuhan) barang dan jasa publik masyarakat tidak dapat diserahkan sepenuhnya kepada sektor swasta, apalagi ketika kebutuhan tersebut terkait dengan kebutuhan *primer*. Karena pada dasarnya kegiatan sektor swasta bermotif untuk mencari keuntungan (*profit oriented*), maka peran pemerintah sebagai penyedia barang dan jasa publik sangat tergantung pada pengelolaan anggaran belanjanya.

Pembiayaan pembangunan di Jawa Timur masih didominasi oleh peran pemerintah. Hal ini dapat diindikasikan dari besarnya peranan APBD baik pada tingkat pemerintahan Provinsi, Kabupaten dan Kota serta Dana dekonsentrasi. Tabel 1.1 mengindikasikan bahwa, pada triwulan pertama di Tahun 2010, peranan pemerintah daerah Jawa Timur mencapai 50% dari total pembiayaan pembangunan di Jawa Timur. Besarnya peran pemerintah sebagai sumber pembiayaan pembangunan ini mengisyaratkan perlunya pengelolaan anggaran yang efisien, sebagai prasyarat perlu bagi percepatan pertumbuhan ekonomi dan juga pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat secara efisien pula,

seperti pendidikan dan kesehatan. Dengan kata lain, pengelolaan anggaran belanja yang efisien dapat memberikan kontribusi bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat secara efisien pula.

**Tabel 1.1**  
**Sumber Pembiayaan Ekonomi Jawa Timur Triwulan I Tahun 2010**

| Sumber       | Keterangan  | Triliun Rupiah | Kontribusi  |
|--------------|---|----------------|-------------|
|              | APBD (Prov/Kota/Kab) dan dana dekonsetrasi  | 94.8           | 50%         |
| Dalam negeri | Pembiayaan dari Lembaga Keuangan Bank   | 54.63          | 29%         |
|              | Pembiayaan dari Lembaga Keuangan Non Bank (Perusahaan Pembiayaan, Koperasi/Lembaga Keuangan Mikro, Pegadaian, dll.) | 10.83          | 6%          |
|              | Pembiayaan dari Lembaga Bank & Non Bank   | 25.24          | 13%         |
| Luar Negeri  | Remitansi TKI (melalui perbankan dan kantor pos)  | 4.42           | 2%          |
| <b>Total</b> |   | <b>189.93</b>  | <b>100%</b> |

Sumber: Laporan triwulanan Bank Indonesia Surabaya, Tahun 2010

Di sisi lain, kondisi perkembangan perekonomian daerah dicerminkan oleh PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) yang merupakan total pendapatan daerah dari semua sektor produksi yang dihasilkan oleh pelaku ekonomi dalam suatu daerah. Artinya, PDRB merupakan gambaran dari aktivitas produksi pelaku ekonomi baik swasta dan pemerintah dalam suatu daerah.

Terdapat beberapa daerah selain Provinsi Jawa Timur yang memiliki kontribusi optimal terhadap pertumbuhan ekonomi Nasional. Saat ini daerah di pulau Jawa dan Sumatra menjadi kontributor utama terhadap PDB Nasional. Jawa, PDRB Tahun 2010 Rp.1.371,9Triliun (62,1 % PDB). Pertumbuhan PDRB Tahun 2010 6,3 %, dimana pertumbuhan terbesar adalah Jawa Timur 6,7 %, Jakarta 6,5 %, Jawa Barat 6,1 %. Kontributor terbesar terhadap PDRB adalah Jakarta (28,8 %), Jawa Timur (24,9%) dan Jawa Barat (23,5%).

Provinsi Jawa Timur yang terdiri dari 29 Kabupaten dan 9 Kota memiliki kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi Jawa Timur. Pertumbuhan ekonomi Jawa Timur dari tahun ketahun selalu meningkat, seperti tergambar pada Gambar 1.1 sebagai berikut.

**Gambar 1.1**  
**Pertumbuhan Ekonomi Jawa Timur**



Sumber : BPS Jawa Timur Tahun 2011

Pengukuran pembangunan dan tingkat kesejahteraan masyarakat dengan menggunakan indeks pembangunan manusia (IPM). Dalam rangka penurunan penduduk miskin, Provinsi Jawa Timur memberikan kontribusi di tingkat Nasional sebesar 32,74 % atau sebanyak 493.290 orang dari total penurunan 1.506.580 orang. Komponen yang perlu diperhatikan dalam penanganan dan peningkatan IPM di Jawa Timur sebagai mana pada Tabel 1.2.

**Tabel 1.2**  
**Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Jawa Timur**

| No | Provinsi Jawa Timur    | Tahun |       |       |       |
|----|------------------------|-------|-------|-------|-------|
|    |                        | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  |
| 1  | IPM                    | 69,78 | 70,38 | 70,98 | 71,55 |
| 2  | Indeks Pendidikan      | 73,61 | 73,73 | 74,57 | 74,94 |
| 3  | Indeks Kesehatan (IHH) | 73,17 | 73,50 | 73,58 | 74,29 |
| 4  | Indeks PPP (DAYA BELI) | 62,56 | 63,92 | 64,77 | 65,42 |

Sumber : BAPEDDA Provinsi Jawa Timur, Tahun 2011

Dengan demikian, jika perkembangan PDRB dikaitkan dengan perkembangan besarnya APBD Kabupaten dan Kota, maka indikasi adanya ketidak efisienan peranan pemerintah dalam pertumbuhan ekonomi dapat dideteksi, yaitu ketika pertumbuhan APBD Kabupaten/Kota tinggi (diatas rata-rata pertumbuhan APBD Kabupaten/Kota Jawa Timur) namun pertumbuhan ekonominya rendah (dibawah pertumbuhan rata-rata Jawa Timur). Hal ini mengindikasikan bahwa adanya tingkat efektifitas yang rendah tentang peranan pemerintah melalui APBD dalam menstimulus pertumbuhan ekonomi.

Gambar 1.2 mengindikasikan bahwa pada Tahun 2007–2008, menggambarkan adanya 14 Kabupaten yang berada pada kuadran II, dimana mengindikasikan tingkat peranan pemerintah Kabupaten yang kurang efektif dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Ketidakefektifan ini kemungkinan besar disebabkan oleh rendahnya efisiensi dalam pengelolaan anggaran. Hampir sejalan dengan Kabupaten/Kota yang berada di kuadran II, pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang berada di kuadran III juga mengindikasikan adanya pengelolaan anggaran yang kurang efisien. Alasannya, kontribusi APBD kurang efektif sebagai stimulus pertumbuhan ekonominya. Dengan demikian, pemerintah Kabupaten/Kota yang berada di kuadran II dan III dapat meningkatkan peranannya dalam mendorong pertumbuhan ekonominya dengan cara memperbaiki tingkat efisiensi pengelolaan APBD-nya.

Kenyataan tersebut diatas mengindikasikan bahwa keeratan hubungan antara peranan pemerintah daerah dengan aktivitas ekonomi sangat ditentukan oleh adanya faktor lain, yaitu efisiensi belanja pada masing-masing tingkat pemerintahan daerah.

**Gambar 1.2**  
**Hubungan Pertumbuhan Ekonomi Dengan Pertumbuhan APBD**  
**Tahun 2007-2008**



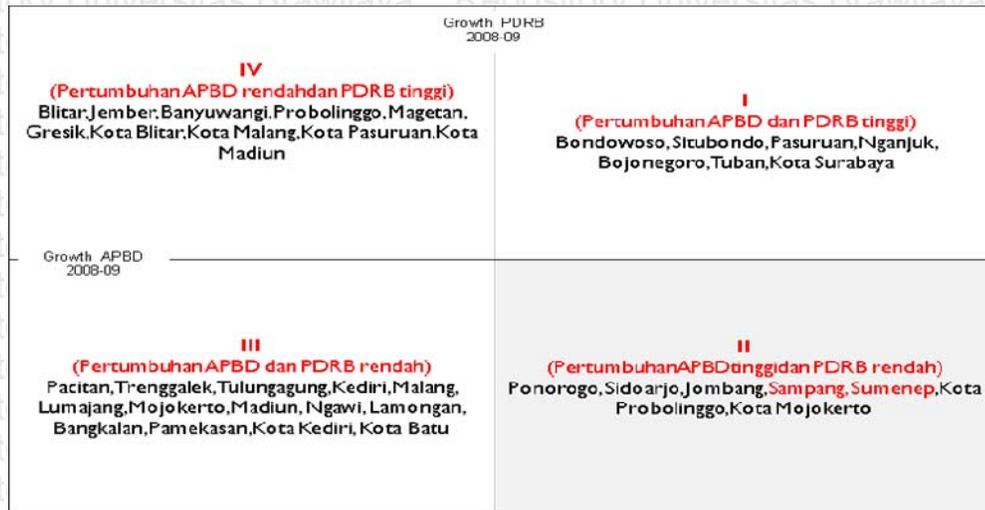
Sumber: BPS, diolah

Sebaliknya, pemerintah Kabupaten/Kota yang berada di kuadran I mengindikasikan peran pemerintah daerah yang cukup efektif dalam mendorong pertumbuhan ekonominya, terutama untuk Kabupaten/Kota yang peran swastanya tidak terlalu besar, seperti Kabupaten Ponorogo dan Trenggalek. Sedangkan, Kabupaten Bojonegoro, Kota Blitar, Kota Malang, dan Kota Batu kemungkinan besar karena peran swasta juga signifikan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi disamping peran pemerintah daerahnya.

Selanjutnya, Kabupaten/Kota yang berada di Kuadran IV mengindikasikan peran swasta yang lebih dominan dalam menstimulus pertumbuhan ekonominya.

Kesadaran betapa pentingnya efisiensi belanja publik telah menjadi kesepakatan yang luas, sehingga setiap melakukan perubahan kebijakan anggaran, pemerintah selalu menyertakan aspek efisiensi anggaran sebagai target kebijakan.

**Gambar 1.3**  
**Hubungan Pertumbuhan Ekonomi Dengan Pertumbuhan APBD**  
**Tahun 2009-2010**



Sumber: BPS, diolah

Pada dasarnya, efisiensi pengelolaan APBD dapat digunakan sebagai strategi peningkatan peran pemerintah daerah dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi. Hal ini dapat dilihat ketika terjadi perubahan efisiensi dalam pengelolaan APBD untuk Tahun 2009-2010. Gambar 1.3 mengindikasikan adanya perubahan yang cukup signifikan tentang peranan pemerintah daerah dalam menstimulus pertumbuhan ekonominya. Pemerintah Kota Surabaya, misalnya, mengindikasikan adanya peningkatan efisiensi pengelolaan anggaran, sehingga pertumbuhan ekonominya juga semakin tinggi, yaitu berubah dari kuadran IV berubah menjadi diposisi kuadran I. Sebaliknya, Kabupaten Ponorogo dikategorikan sebagai daerah yang pertumbuhan ekonominya rendah, ketika pengelolaan anggarannya tidak efisien, yaitu berubah dari kuadran I menjadi kuadran II. Selanjutnya, Kabupaten Sampang dan Sumenep nampaknya tidak mengalami perubahan dalam pengelolaan anggarannya, sehingga kedua

Kabupaten ini tetap dalam katagori daerah dengan pertumbuhan ekonomi yang rendah. Pergeseran daerah dari kuadran satu ke kuadran yang lain menunjukkan adanya perubahan tingkat efisiensi dalam pengelolaan anggaran yang pada akhirnya mempengaruhi percepatan pertumbuhan ekonomi daerah.

Di sisi lain, berdasarkan teori pertumbuhan ekonomi klasik, ketersediaan faktor produksi, seperti kapital dan tenaga kerja merupakan komponen utama yang menentukan terjadinya pertumbuhan ekonomi. Selanjutnya, berdasarkan teori pertumbuhan *endogen*, kualitas dari kedua komponen tersebut yang secara implisit disebut sebagai teknologi juga merupakan faktor utama yang menentukan percepatan pertumbuhan ekonomi (Todaro, 2000). Berdasarkan perspektif tersebut, APBD yang efektif terjadi ketika alokasi anggaran lebih besar dipergunakan untuk meningkatkan kapasitas daerah, seperti perbaikan jalan, pendidikan dan pelayanan kesehatan. Walaupun sebenarnya alokasi yang besar terhadap pembayaran gaji aparatur juga kemungkinan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang biasanya diiringi dengan peningkatan inflasi. Artinya, kenaikan alokasi belanja pegawai akan meningkatkan sisi permintaan, sehingga dapat mendorong terjadinya pertumbuhan, dengan catatan kapasitas produksi juga meningkat. Namun jika tidak diikuti dengan kapasitas produksi yang meningkat, maka tekanan terjadinya peningkatan harga menjadi sangat kuat (Spence, M., 2007). Pada posisi yang demikian, peran pemerintah daerah melalui APBD menjadi penting sebagai instrumen untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi yang pada akhirnya mempunyai *multiplier effect* terhadap kesejahteraan masyarakat, khususnya dalam era otonomi.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka penelitian mengenaidampak efisiensi belanja pemerintah daerah terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat, yang dicerminkan oleh pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan, sangat penting

dan menarik untuk dilaksanakan. Kebijakan desentralisasi, misalnya, selalu mengharapkan tercapainya efisiensi belanja publik. Namun demikian, kajian tentang dampak dari kebijakan tersebut terhadap efisiensi anggaran masih sangat terbatas (Curristine, T., Lonti, Z., dan Joumard, I., 2007). Permasalahan yang paling rumit dalam studi efisiensi anggaran disektor publik adalah pada metode pengukurannya. Namun, setelah dikembangkannya pendekatan *efisiensi frontier*, pengukuran efisiensi di sektor publik dapat dilakukan (Kumbhakar dan Lovell, 2003), meskipun seringkali aspek kualitas output barang publik diabaikan atau dianggap sama antar daerah yang diteliti. Oleh karena itu, fokus utama Disertasi ini adalah untuk menjawab permasalahan tersebut, yaitu: apakah benar tingkat efisiensi tata kelola keuangan daerah mengakibatkan terjadinya peningkatan kesejahteraan, baik melalui pertumbuhan ekonomi dan juga sekaligus melalui penurunan tingkat kemiskinan.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka permasalahan utama penelitian ini adalah bagaimana peranan pemerintah daerah dalam memperbaiki pertumbuhan dan kemiskinan di Jawa Timur. Sehingga, permasalahan penelitiannya dapat dirumuskan seperti berikut ini:

1. Apakah anggaran belanja pemerintah daerah (APBD) telah dikelola secara efisien, khususnya berkaitan dengan peningkatan pendidikan, kesehatan dan infrastruktur?
2. Seberapa besar dampak tingkat efisiensi pengelolaan anggaran belanja terhadap pertumbuhan ekonomi?

3. Seberapa besar dampak tingkat efisiensi pengelolaan anggaran belanja terhadap tingkat kemiskinan?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Mengestimasi tingkat efisiensi pengelolaan anggaran belanja pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur.
2. Mengetahui dampak efisiensi belanja terhadap pertumbuhan ekonomi
3. Mengetahui dampak efisiensi belanja terhadap tingkat kemiskinan
4. Mengetahui dampak pertumbuhan ekonomi terhadap tingkat kemiskinan

### 1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik bagi perkembangan ilmu ekonomi maupun bagi pengambil kebijakan. Manfaat penelitian tersebut antara lain:

1. Secara teoritis dan akademis, penelitian ini memperkaya pemahaman teori ekonomi publik tentang implikasi efisiensi pengelolaan anggaran di era desentralisasi. Lebih spesifik adalah pengaplikasian metode pengukuran efisiensi dalam pengelolaan anggaran dengan pendekatan *Stochastic Frontier Analysis* (SFA). Di samping itu, diharapkan pula dapat menjadi bahan referensi bagi peneliti selanjutnya yang akan meneliti lebih mendalam terutama yang berkaitan dengan masalah-masalah tata kelola

dan efisiensi penyusunan anggaran pembangunan di Provinsi Jawa Timur khususnya dan Indonesia pada umumnya.

2. Secara praktis, penelitian ini juga menjadi penting dalam memberikan masukan bagi pengambil kebijakan dalam upaya meningkatkan efisiensi belanja pemerintah daerah. Masukan yang dimaksud adalah dalam bentuk kontribusi kepada eksekutif dan legislatif untuk menciptakan kebijakan yang tepat sesuai dengan harapan semua pihak terhadap perencanaan dan tata kelola anggaran, khususnya untuk efisiensi penganggaran di bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Provinsi Jawa Timur.

3. Manfaat lainnya bagi peneliti lain adalah dapat melakukan penelitian dengan menggunakan konsep dan variabel lain yang belum dapat dilakukan pada penelitian ini. Sebagai informasi lain, bahwa banyaknya cara mengukur variabel ataupun indikator dalam penelitian tentang efisiensi belanja pemerintah daerah, memungkinkan hasil temuan yang bisa berbeda.

## BAB II TINJAUAN KEPUSTAKAAN

### Kesejahteraan Masyarakat

#### 2.1.1. Pengertian Kesejahteraan Masyarakat

Menurut (Batafor, GG., 2011), bahwa upaya penciptaan kesejahteraan di masyarakat dapat diartikan sebagai upaya mengentaskan masyarakat dari kemiskinan. Kemiskinan memang tidak dapat dihilangkan namun kemiskinan dapat dikurangi, hal inilah yang terus diupayakan oleh pemerintah. *Social security* dimaksudkan upaya mengurangi jumlah kemiskinan bukan untuk menghilangkan kemiskinan melalui program-programnya. Upaya mengentas kemiskinan tidak lepas dari dimensi yang ada. Dimensi yang berkaitan dengan kemiskinan meliputi tiga hal, yaitu kegunaan (*utility*), penghasilan (*income*), dan kemampuan (*capabilities*). *Utility* tidak hanya mengacu pada preferensi secara individu, tetapi juga dasar tujuan dari kebijakan dengan memperhatikan preferensi individu bersangkutan. *Income* kadang diinterpretasikan dengan “ukuran uang” yang menekankan pada pendapatan perkapita sebagai ukuran pembangunan. *Capabilities* berkaitan dengan kekurangan kebutuhan dasar, termasuk di dalamnya menghindari kemiskinan dan buta huruf.

Upaya pengurangan atau penghapusan kemiskinan sama artinya kita membicarakan mengenai perubahan dalam pendistribusian pendapatan. Selanjutnya mengutip dari (Batafor, G G., 2011), bahwa kemiskinan

merupakan fenomena *relative deprivation*. Ada dua macam kemiskinan, menurutnya, yakni kemiskinan yang bersifat relatif dan kemiskinan yang bersifat absolut (*relative and absolute poverty*). Kemiskinan absolut adalah ukuran kemiskinan yang menggunakan indikator-indikator empiris seperti tingkat kelaparan, malnutrisi, buta huruf, perkampungan kumuh, buruknya tingkat kesehatan, dan lain-lain. Kemiskinan relatif adalah kemiskinan diukur relatif antarkelompok pendapatan, karenanya sifatnya selalu dinamis. Hakikat kemiskinan ini tidak dilihat dari indikator-indikator ekonomi, namun menyangkut aneka dimensi sosial. Landasan utamanya adalah psikologis, yakni suatu perasaan dari individu-individu masyarakat yang selalu membandingkan dirinya dengan individu lain dalam suatu masyarakat (*reference group*), di mana ia menjadi bagian. Karena itu kemiskinan terjadi di mana saja, termasuk di Negara-Negara maju yang secara absolut masyarakatnya telah jauh di atas garis kemiskinan. Jepang sebagai Negara *post-industry*, rata-rata pendapatannya telah jauh melampaui garis kemiskinan absolut, tetapi masih banyak pula orang Jepang yang merasa dirinya miskin. Ini terjadi karena perasaan relatif.

Sejak Tahun 1976 Badan Pusat Statistik (BPS) telah menghitung jumlah dan persentase penduduk miskin di Indonesia, yaitu penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan. Penghitungan garis kemiskinan dilakukan dengan menggunakan data hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) modul konsumsi yang dilakukan setiap 3 tahun sekali. Garis kemiskinan, yang merupakan dasar penghitungan jumlah penduduk miskin, dihitung dengan menggunakan pendekatan kebutuhan dasar. Kebutuhan dasar adalah besarnya rupiah yang dibutuhkan untuk dapat memenuhi kebutuhan dasar minimum makanan dan non makanan, atau lebih dikenal dengan garis kemiskinan

makanan dan non makanan. Gariskemiskinan makanan yaitu pengeluaran konsumsi perkapita per bulanyang setara 2.100 kalori perkapita per hari.

Sementara garis kemiskinnon makanan adalah besarnya rupiah untuk memenuhi kebutuhanminimum non makanan seperti perumahan, kesehatan, pendidikan, angkutan, pakaian, dan barang/jasa lainnya. Sehingga dapat dikatakan bahwa penduduk yang miskin adalah yang berada di bawah gariskemiskinan, dan yang berada di atas garis kemiskinan adalah penduduk yang telah sejahtera/tidak miskin. Langkah utama yang dapat dilakukan adalah dengan memperbaiki distribusi *outcomes*. Disisi lain pemerintah harus menginvestasikan dan mengalokasikan kembali (*reallocate*) anggaran berdasar pelayanan yang diberikan. Termasuk juga pendidikan dasar dan perawatan kesehatan yang sangat dibutuhkan oleh sebagian besar warga. Kebijakan yang ada akan berusaha untuk mengidentifikasi kemiskinan dan target yang ingin dicapai untuk memberikan pelayanan dengan pendistribusian kembali kebutuhan yang *urgent* dan penggunaan jaring pengaman sosial dalam ekonomi pasar. Oleh karenanya, target yang optimal dan pengalokasian program secara keseluruhandalam memerangi kemiskinan tergantung pada banyak faktor, termasuk karakteristik *the poor* (siapakah orang miskin, berapa banyak mereka, dan mengapa mereka miskin) dan kondisi spesifik yang melingkupinya (kondisi, pembangunan infrastruktur, dan kemampuan administratif). Selanjutnya terdapat tiga ukuran kemiskinan yaitu *official poverty*, *net poverty*, dan *latent poverty*. *Official poverty* adalah jumlah kemiskinan yang digunakan oleh pemerintah *Unitate State* (US) dengan mendasarkan pada indeks kemiskinan. *Net poverty* adalah *official poverty* dikurangi nilai keuntungan (*the value of in-kind benefits*). *Laten poverty* adalah lebih mengacu pada jumlah



orang-orang yang akan miskin jika mereka tidak menerima bantuan sosial dan *public assistance payment*.

Di Indonesia, bantuan sosial (*social assistance*) merupakan program langsung pemerintah melalui APBN atau APBD yang menyediakan kebutuhan dasar seperti pangan, papan, sandang, kesehatan, dan pendidikan untuk masyarakat miskin dan sangat miskin. Elemen kedua adalah jaminan sosial (*social insurance*). Sementara, program lainnya adalah peningkatan partisipasi masyarakat, sehingga pemerintah sebagai regulator dan fasilitator.

#### 2.1.2. Indikator Kesejahteraan Masyarakat

Dalam mengukur kesejahteraan masyarakat, program pembangunan PBB United Nation Development Program (UNDP) melalui terbitan serialnya sejak awal Tahun 1990-an mengukur kesejahteraan masyarakat secara lebih komprehensif dengan menggunakan tingkat pendapatan perkapita, tingkat pendidikan dan usia harapan hidup yang dikonstruksi menjadi Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index = HDI*. Alat ukur ini telah digunakan baik pada tingkat Nasional maupun Internasional dalam melihat hasil-hasil pembangunan masing-masing Provinsi atau Negara.

Selanjutnya alat ukur ini diperluas kegunaannya pada tingkat yang lebih rendah yaitu pada level Kabupaten/Kota.

Pembangunan manusia, menurut definisi UNDP, adalah proses memperluas pilihan-pilihan penduduk (*people's choice*). Dari sekian banyak pilihan, ada tiga pilihan yang dianggap paling penting, yaitu: panjang umur dan sehat, berpendidikan, dan akses kesumber daya yang dapat memenuhi standar hidup yang layak. Pilihan lain yang dianggap mendukung tiga pilihan di atas

adalah kebebasan politik, hak asasi manusia, dan penghormatan hak pribadi. Dengan demikian, pembangunan manusia lebih dari sekedar pertumbuhan ekonomi, lebih dari sekedar peningkatan pendapatan dan lebih dari sekedar proses produksi komoditas serta akumulasi modal. Demi memacu pertumbuhan ekonomi perlu pula dilakukan pembangunan manusia. Dibutuhkan kebijakan pemerintah yang mendorong peningkatan kualitas SDM. Pendapatan perkapita adalah PDRB berdasarkan harga yang berlaku di masyarakat dibagi dengan total penduduk pada pertengahan tahun, dalam ribuan rupiah. PDRB adalah total nilai tambah yang dihasilkan oleh sektor-sektor perekonomian dalam kurun waktu satu tahun. Tingkat pendidikan masyarakat diukur dari jumlah penduduk yang menamatkan bangku pendidikan formal terhadap total penduduk di suatu wilayah tertentu, dalam satuan persen. Usia harapan hidup adalah rata-rata umur masyarakat yang dicapai pada suatu wilayah tertentu, dalam satu tahun (Batafor, G G., 2011).

### **Teori Kesejahteraan Masyarakat**

Berdasarkan teori kesejahteraan, terdapat dua pandangan yang saling berseberangan tentang pengeluaran pemerintah, yakni pandangan *mainstream* dan pandangan *non mainstream*. Pandangan *mainstream* merupakan pandangan yang lebih menekankan pada peran pemerintah yang minim dalam pasar. Sedangkan pandangan *non mainstream* lebih menekankan pada fungsi pemerintah yang dominan dalam pasar. Walaupun kedua pandangan tersebut berbeda, akan tetapi memiliki satu tujuan yang sama yakni kesejahteraan.

#### **2.2.1. Pandangan Mainstream tentang Kesejahteraan Ekonomi**

Berdasarkan teori ekonomi politik, pandangan *mainstream* terdiri dari berbagai macam pendekatan. Pendekatan tersebut terdiri dari pendekatan klasik (*classical approach*), pendekatan neo klasik (*neoclassical approach*) dan Keynes (*Keynesian*). Pusat pemikiran neo-klasik berawal dari gagasan garis batas (*constrained choice*), dimana individu sebagai agen pemilih menentukan rangkaian alternatif dari tindakan berdasarkan motivasi untuk mendapatkan kepuasan tertinggi yang diinginkan (Caporaso & Levine, 1992; 79-80). Dalam artian lain, pendekatan neo-klasik dimulai dari ide bagaimana untuk memaksimalkan kepuasan individu (*maximization of individual satisfaction*).

Dalam pandangan *mainstream*, pada intinya mengakui dan menghargai tentang: (i) kepemilikan pribadi, (ii) inisiatif berusaha, (iii) persaingan bebas, (iv) daya entrepreneurial, dan (v) kebebasan berusaha serta berpolitik. Artinya kebebasan individu untuk mendapatkan kepuasan (*satisfaction*) sangat luas.

Sedangkan peran pemerintah hanya sebatas pada mencegah terjadinya kegagalan pasar (*market failure*) dan dampak negatif yang ditimbulkan oleh pasar (*externalities*), seperti mencegah terjadinya kartel dan penyediaan barang publik yang tidak ada dalam mekanisme pasar termasuk lingkungan, keamanan dan ketertiban. Untuk mengatasi masalah eksternalitas tersebut dilakukan dengan tiga jalan:

- a. Proses politik, yang memasukkan biaya dan keuntungan pribadi pada keuntungan dan biaya sosial. Hal ini bisa dikatakan sebagai internalisasi eksternalitas.
- b. Regulasi pemerintah, sebagai kontrol dari standart peraturan yang memiliki kekuatan legal.
- c. Respon ketiga pemerintah terhadap eksternalitas adalah *Judicial system*. (Caporaso & Levine, 1992; 92).

Kepemilikan pribadi (*property rights*), merupakan hak masing-masing individu untuk mencapai kesejahteraan. *Property rights* diberikan oleh pemerintah, karena dalam hal ini pemerintah memiliki otoritas, kredibilitas dan legalitas. Sehingga, hak kepemilikan ini jelas dilindungi oleh pemerintah melalui undang-undang. Pemberian hak kepemilikan ini dilakukan dengan alasan karena hak ini merupakan akses untuk mencapai kesejahteraan, yang dengan hal tersebut, pasar bisa berjalan dengan efisien.

Keunggulan dari sistem koordinasi melalui pasar yang sangat sesuai dengan masyarakat liberalis atau tata pemerintahan yang demokrasi (dimana kebebasan individu dalam melakukan aktivitas ekonomi, politik dan beragama sangat dihargai) adalah:

- a. Alokasi sumberdaya dan pemilihan teknologi dapat dicapai secara efisien, karena tingkat keuntungan dan kerugian adalah instrumen untuk menyatakan apakah seorang individu (pelaku ekonomi) telah bertindak secara "*rational*" atau tidak.
- b. Agar tidak tersisihkan dari pasar, setiap pelaku ekonomi akan termotivasi untuk mencari informasi dan pengetahuan yang berkaitan dengan pengembangan usahanya ataupun penentuan jenis kebutuhannya. Dengan demikian perkembangan inovasi, gagasan, pengetahuan dan teknologi dapat diharapkan berkembang secara pesat dan alamiah berdasarkan kebutuhan masyarakatnya.
- c. Penyesuaian (*adjustment*) pada sistem produksi dan distribusi dapat dilakukan secara lebih fleksibel dan alamiah tergantung pada fluktuasi pasar domestik dan global.

d. Birokrasi pemerintahan dapat lebih difokuskan dalam dua bidang pembangunan yaitu: (i) mengatasi terjadinya dampak negatif pasar dan (ii) meningkatkan kualitas pembangunan dibidang pertahanan dan keamanan.

Namun, dengan tanpa mengabaikan sisi positifnya, bentuk koordinasi ini menunjukkan beberapa kelemahan antara lain:

a. Perilaku pelaku ekonomi yang rakus keuntungan cenderung membabat habis nilai-nilai kemanusiaan dan lingkungan, seperti kejujuran, rasa sosial, kesetiakawanan, saling tolong menolong dan rasa empati (Lampert, 1994).

b. Pada dasarnya setiap manusia dilahirkan dengan memiliki sumberdaya dan kapasitas yang berbeda-beda dan ekonomi pasar cenderung semakin memarginalkan sekelompok individu yang dilahirkan dari keluarga miskin (Mubyarto, 1987). Hal inilah yang sering disebut sebagai kemiskinan struktural.

c. Kelangkaan kebutuhan pokok untuk masyarakat miskin masih sering terjadi. Pasokan kebutuhan pokok masyarakat miskin yang memiliki daya beli rendah akan lebih sedikit tersedia di pasar jika dibandingkan dengan pasokan kebutuhan sekunder dari masyarakat kaya yang memiliki daya beli lebih tinggi.

d. Perkembangan informasi dan pengetahuan tentang pasar menjadi suatu komoditi yang ekonomis (Williamson, 1984). Oleh karena itu, ketimpangan penyebaran informasi dan pengetahuan tentang pasar kemungkinan besar terjadi.

e. Adanya *asymmetric information*, *opportunism*, *bounded rationality* dan *asset specificity* mengakibatkan akses pasar memerlukan biaya (Williamson, 1984). Kemudian, setiap pelaku ekonomi akan menghadapi besarnya biaya yang berbeda-beda dalam mengakses pasar. Perbedaan besarnya biaya yang ditanggung oleh masing-masing individu tersebut menjadi faktor utama munculnya hambatan bagi sebagian pelaku ekonomi untuk melakukan penyesuaian produksi dan distribusi secara cepat dan tepat ketika pasar berfluktuasi. Sehingga, ketika mekanisme pasar digunakan dalam pengaturan perekonomian, khususnya di Negara-negara berkembang, maka krisis dan ketidak-pastian ekonomi (*uncertainties*) merupakan permasalahan pembangunan ekonomi yang sering terjadi (Sodoulet and de Janvry, 1999).

Sehingga dari penjelasan diatas bisa disimpulkan bahwa pandangan neo-klasik memberikan kebebasan pada individu atau kelompok dalam melakukan kegiatan ekonomi (percaya sepenuhnya terhadap pasar), kecuali dalam empat hal yang menjadi peranan pemerintah yakni pada penyelsaian masalah eksternalitas, *property rights*, *public good* dan *monopoly*.

### 2.2.2. Pandangan *Non-mainstream* tentang Kesejahteraan Ekonomi

Mekanisme pengelolaan perekonomian yang sentralistik (*hierarchy*) adalah sistem yang didasarkan pada ajaran *Marxisme-Leninisme* dimana pemerintah mempunyai otoritas penuh dalam pengendalian seluruh aktivitas perekonomiannya termasuk produksi dan distribusi. Para pelaku administrasi Negara mempunyai hak monopoli atas keputusan ekonomi, oleh karena itu

mereka harus mempunyai akses informasi yang amat banyak terhadap permintaan, persediaan barang dan bahan baku, serta kapasitas produksi termasuk teknologinya (Lampert, 1994). Ada kecenderungan umum yang mengarahkan para pemegang kekuasaan untuk menyatakan bahwa semua tindakan dan keputusan mereka adalah yang terbaik bagi masyarakatnya. Alasan dasar yang digunakan adalah “tujuan bersama (kolektif)” adalah tujuan yang lebih penting daripada tujuan perseorangan (individu). Sistem ini sangat sesuai dan serasi dengan tata nilai masyarakat feodal (*paternalism*) dan sistem pemerintahan yang otoriter (*autocracy*).

Sistem koordinasi perekonomian melalui perencanaan terpusat memiliki paling tidak tiga pokok keunggulan antara lain (Lampert, 1994):

- a. Karena tingkat persaingan antar individu sangat terbatas, maka kecil kemungkinan terjadinya eksploitasi sosial dan ekonomi baik antar individu maupun antar kelompok. Sehingga pemerataan kekayaan dan pendapatan dapat terwujud.
- b. Karena segala keputusan ekonomi dalam satu pengendalian, maka terjadinya fluktuasi pasar global dapat dikendalikan sedemikian rupa untuk tidak menjadi krisis ekonomi yang berkepanjangan.
- c. Pelaksanaan pembangunan ekonomi jangka panjang dapat diarahkan sesuai dengan perencanaannya. Sehingga perekonomian akan mengikuti tujuan Negara dan biasanya kebutuhan-kebutuhan pokok (*basic needs*), seperti pendidikan, kesehatan, perumahan dan pangan, secara kuantitas dapat dipenuhi.

Sistem pengendalian ekonomi melalui perencanaan yang sentralistik ini memiliki beberapa permasalahan antara lain (Lampert, 1994):

a. Kesulitan dalam mengidentifikasi secara tepat keinginan masyarakat tentang tujuan sosial dan ekonomi yang diharapkannya. Seringkali muncul keinginan beberapa elit pemerintahan yang dikatakan sebagai tujuan bersama atau masyarakatnya. Dengan demikian, peluang terjadinya ketidakmerataan baik secara ekonomi dan sosial selalu saja ada sebagai akibat dari adanya perbedaan perlakuan terhadap setiap individu dalam proses pembangunan. Perbedaan perlakuan ini terjadi karena adanya perbedaan-perbedaan sikap politik, status sosial dan posisi hierarkis.

b. Masalah besarnya biaya yang dibutuhkan untuk mengendalikan fluktuasi ekonomi dan politik, bahkan jika perlu, kestabilan harus dibayar tanpa mempertimbangkan berapapun biayanya. Alasannya kestabilan sangat diperlukan untuk dapat mengimplementasikan dan sekaligus mengawasi suatu perencanaan secara efektif.

c. Perkembangan teknologi, perbaikan efisiensi dan peningkatan mutu produksi sulit berkembang secara cepat karena persaingan (kompetisi) tidak diberi ruang yang cukup luas. Persaingan dalam ekonomi sentralistik hanyalah persaingan antar pekerja atau antar unit produksi. Dengan demikian, gagasan, inovasi pengetahuan dan teknologi tidak berkembang sesuai dengan kebutuhan riil masyarakatnya. Alasannya adalah pemberian insentif (seperti pemberian bonus, penghargaan dan peningkatan status sosial) untuk mengembangkan diri (baik secara individu ataupun

kelompok) hanya diberikan oleh pemerintah bagi mereka yang telah melaksanakan perencanaan atau instruksi.

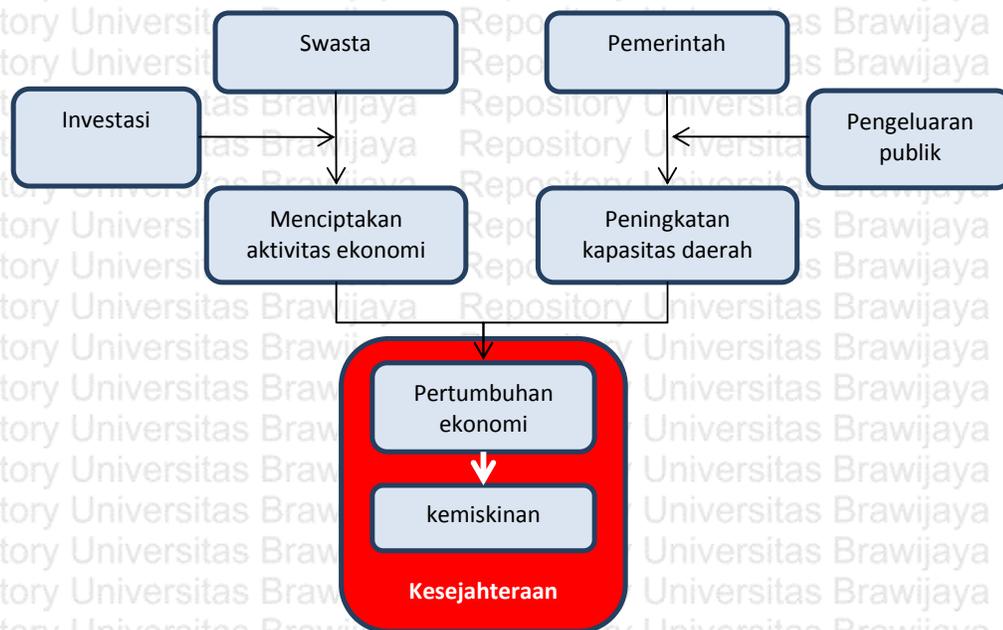
Pada dasarnya, pengaturan ekonomi melalui perencanaan yang sentralistik akan dapat memberikan keadilan ekonomi dan sosial jika mutu pengambilan keputusan dari para administrasi pemerintahan cukup memadai dan benar. Artinya keputusan administrator memang merupakan kehendak masyarakat bukan kelompok tertentu saja. Hal inilah yang paling sulit ditemui pada tataran empiris, bahkan terdapat kecenderungan umum jika elite cenderung mempertahankan kekuasaan dan kepentingannya. Disamping itu, upaya untuk menjamin keputusan pemerintahan yang adil, para administrasi pemerintahan membutuhkan informasi yang banyak dan mahal. Oleh karena, pengkoordinasian ekonomi terpusat ini cenderung sangatlah tidak fleksibel dan cenderung mengabaikan faktor efisiensi untuk mencapai redistribusi hasil pembangunan yang merata.

### 2.2.3. Pelaku Ekonomi Nasional Dalam Menciptakan Kesejahteraan Ekonomi

Pengelolaan perekonomian di Indonesia tidak berdasarkan pada pandangan *mainstream* maupun *non mainstream* di atas, namun lebih pada bauran dari kedua pandangan tersebut. Terutama dengan ciri khas Indonesia yang beraneka ragam dan merupakan daerah kepulauan yang tentunya merupakan tantangan tersendiri. Sehingga mulailah muncul era desentralisasi yang bertujuan untuk meminimalisir disparitas wilayah. Sehingga, dalam perekonomian Nasional terdapat dua pelaku utama dalam pembangunan ekonomi, yaitu swasta dan pemerintah. Peran swasta ini dilihat melalui investasinya yang dapat menciptakan aktivitas ekonomi dan peran pemerintah melalui pengeluaran publik yang dapat meningkatkan kapasitas daerah. Sehingga dapat disimpulkan bahwa kedua hal inilah yang dapat meningkatkan

kesejahteraan melalui pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan penurunan tingkat kemiskinan. Secara lebih jelas dapat digambarkan pada Gambar 2.1.

**Gambar 2.1**  
**Pelaku Utama Pembangunan Ekonomi**



Sumber: Lampert, 1994, dimodifikasi

### Konsep dan Pengukuran Kesejahteraan

Pandangan *mainstream* yang mengarah pada liberalisme merupakan pandangan yang memfokuskan pada kebebasan individu dalam mencapai kesejahteraan. Akan tetapi, kebebasan dalam mengakses sumber daya yang ada menyebabkan adanya ketimpangan dalam kepemilikan aset. Karena hanya individu atau kelompok tertentu yang mempunyai aksesibilitas yang bagus (*good accessibility*), akan memiliki pendapatan yang lebih daripada individu atau kelompok yang aksesnya kurang. Selain itu, karena adanya kebebasan, maka dikhawatirkan yang terjadi adalah eksploitasi yang dilakukan secara besar-

besar, karena motif mencari keuntungan yang sebesar-besarnya (*profit oriented*). Sedangkan berdasarkan pandangan sosialis yang mengarah pada pandangan marxisme berkesimpulan bahwa keterbatasan keinginan individu terjadi karena segala hal diputuskan oleh pemerintah atau bisa dikatakan bahwa terjadi keterbatasan eksplorasi kemampuan individu. Kedua hal ini merupakan sistem ekonomi yang mengedepankan pemenuhan kesejahteraan secara fisik.

Sedangkan pandangan dalam sistem pemerintahan Nasional adalah berbeda dari kedua pandangan tersebut. Dalam mencapai tingkat kesejahteraan, hal yang penting untuk dipahami adalah bahwa kebutuhan manusia tidak hanya terdiri dari unsur material tetapi juga unsur non-material yang memiliki cakupan sangat luas seperti moral, rasional, spiritual, jiwa, dan sebagainya. Dari kedua unsur ini diperlukan adanya keseimbangan agar pemenuhan antara keduanya tidak timpang. Kebutuhan unsur terhadap material merupakan kebutuhan yang bisa dipenuhi dengan pendapatan yang diperoleh. Akan tetapi, kebutuhan terhadap unsur non-material merupakan kebutuhan rohaniah yang juga diperlukan sebagai penyeimbang kebutuhan material.

Dalam sistem ekonomi Indonesia, unsur non-material ini terdiri dari tiga komponen yaitu spiritual, jiwa/nyawa, dan akal.

a. *Kebutuhan Spiritual*. Sesuai dengan sila Ketuhanan Yang Maha Esa, manusia Indonesia adalah manusia yang beragama. Agama bukan sekedar aturan mengenai ibadah ritual, tetapi seperangkat aturan yang mengatur seluruh aspek kehidupan manusia, terutama untuk mengatur hubungan manusia dengan Tuhannya, dengan dirinya, dengan manusia lainnya, dan dengan seluruh alam sekitarnya.

b. *Keamanan jiwa/kehidupan.* Sejalan dengan nilai-nilai sila kemanusiaan yang adil dan beradab, manusia lahir ke dunia memiliki hak dasar yang harus dihormati oleh semua manusia. Hak dasar yang paling penting adalah hak untuk hidup dengan aman.

c. *Kemurnian dan kesempurnaan akal.* Kalau nyawa merupakan sumber kehidupan, maka akal merupakan sumber kemajuan dan peradaban. Sesuai dengan sila kemanusiaan, akal merupakan pembeda antara manusia dan hewan. Manusia lebih mulia dari pada hewan karena manusia dikaruniai akal. Kalau akal sudah rusak, maka rusaklah manusia.

Sistem ekonomi Nasional yang digunakan di Indonesia berdasar pada UUD 1945, karena UUD 1945 merupakan landasan pokok dalam penyelenggaraan Negara, termasuk penyelenggaraan kehidupan ekonomi. Ada empat elemen penting dalam sistem ekonomi Nasional, yaitu (1) tujuan yang ingin dicapai yaitu kesejahteraan masyarakat, (2) model kepemilikan sumber daya, (3) mekanisme penyelenggaraan kegiatan ekonomi, dan (4) pelaku ekonomi dan regulasi.

Selanjutnya, sesuai dengan Pembukaan UUD 1945, tiga tujuan pokok dari dibentuknya Negara Indonesia, yaitu (1) melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia; (2) **memajukan kesejahteraan umum** dan mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (3) berpartisipasi dalam melaksanakan ketertiban dunia dengan didasarkan pada kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Menurut (Dipoyudo, 1985), tujuan pertama dan kedua merupakan tujuan internal, sedangkan tujuan ketiga merupakan tujuan eksternal.

Kesejahteraan sebagaimana yang telah diungkapkan dalam pembukaan UUD 1945 mengisyaratkan bahwa kesejahteraan yang diharapkan adalah suatu tingkat kemakmuran yang berupa terpenuhinya kebutuhan dalam unsur material

dan non-material. Sedangkan dalam kepemilikan yang merupakan faktor mendasar dalam pendistribusian pendapatan dan kesejahteraan di Indonesia juga diatur oleh undang-undang. Sesuai dengan UUD 1945 pasal 33 ayat 3 mengemukakan bahwa **"Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat"**. Alasan dikuasai oleh Negara karena undang-undang memposisikan Negara sebagai penguasa tertinggi bangsa Indonesia, sehingga tidak selayaknya Negara dipandang sebagai pemilik, tetapi sebagai penguasa.

Mengingat perolehan pendapatan dari setiap pelaku ekonomi sangat ditentukan oleh besarnya sumber daya yang disumbangkan dalam kegiatan ekonomi, maka ketika seluruh faktor produksi yang digunakan hanya dimiliki oleh satu orang, maka seluruh pendapatan yang dihasilkan menjadi milik yang bersangkutan saja, dalam hal ini yang memiliki modal berupa sumber daya.

Sebaliknya, jika faktor produksi dimiliki oleh orang banyak (Negara) dan dengan pembagian kepemilikan yang merata, maka semakin merata pula pembagian pendapatan. Oleh karena itu, **pemerataan dalam kepemilikan sumber daya** merupakan syarat utama untuk menciptakan pemerataan pendapatan dan kesejahteraan. Alasan lain yang mendasari kepemilikan dikelola oleh Negara adalah, karena sumber daya alam yang jumlahnya terbatas, sedangkan kebutuhan tidak terbatas, maka untuk mencapai hasil yang optimal, pengelolaan harus benar-benar efisien. Sehingga, bisa disimpulkan bahwa tujuan pemerintah dalam mengelola sumber daya yang vital adalah untuk **mewujudkan kesejahteraan**. Oleh karena itu, makna dikuasai oleh Negara diperluas pengertiannya menjadi wewenang Negara untuk mengatur, mengurus, mengelola dan mengawasi.

Berdasarkan **UUD 45 Pasal 33 ayat 1 dan 4**, mekanisme pengaturan perekonomian yang berdasarkan nilai **kekeluargaan dan kebersamaan** bukanlah merupakan titik tengah atau kompromi antara sistem koordinasi melalui perencanaan sentralistik (*hierarchy*) dengan sistem koordinasi melalui pasar.

Sistem koordinasi perekonomian yang berasas kekeluargaan dan kebersamaan tidak dapat diartikan sebagai suatu mekanisme pengaturan yang mengabaikan prinsip rasionalitas ekonomi (yang melekat pada mekanisme pasar), seperti prinsip-prinsip efisiensi dan keuntungan. Hanya saja, sistem ini juga mementingkan terwujudnya keadilan (*equality*). Artinya, mekanisme pasar haruslah menjamin terjadinya transaksi yang adil, yaitu transaksi tanpa kecurangan, ketidakjujuran, diskriminasi, dan kerusakan, baik di bidang ekonomi, lingkungan, dan tata-nilai masyarakat. Perilaku yang dengan sengaja menyembunyikan informasi yang relevan dalam melakukan transaksi adalah contoh dari adanya transaksi yang curang dan tidak jujur. Demikian juga, kartel, spekulasi, dan perjudian (yang akan mengakibatkan kerusakan ekonomi dan sosial masyarakat) adalah bentuk lain dari transaksi yang hanyaberorientasi pada keuntungan individu tanpa memperdulikan kerugian pihak lain.

Menurut (Mubyarto, 1987:188) konsep kesejahteraan adalah kondisi kemakmuran yang sudah dirasakan merata oleh seluruh warga masyarakat. Dengan pembangunan kesejahteraan sosial yang semakin berhasil, maka kesenjangan sosial akan berkurang, termasuk di dalamnya keberhasilan meningkatkan kemakmuran penduduk yang masih hidup dalam serba kekurangan. Kesejahteraan dapat dibedakan menjadi empat kelompok kesejahteraan (Haughton dan Khandker, 2009: 214). *Pertama*, miskin kronis (*chronically poor*) adalah masyarakat dengan konsumsi rata-rata per kapita di bawah garis kemiskinan (*poverty line*); *Kedua*, *persistently poor* adalah kelompok

masyarakat yang berada diantara miskin kronis, yang tidak dapat diukur kemiskinannya hanya dengan satu atau dua tahun. Kelompok ini dapat dibedakan dengan kelompok masyarakat miskin kronis, pada saat kondisi bagus, yaitu pada saat mereka dapat terlepas dari kemiskinan untuk sementara. *Ketiga*, kelompok masyarakat yang miskin dari waktu ke waktu, tetapi secara rata-rata tidak miskin (*transient poor/mover*). Secara prinsip, (*transient poor/mover*) mempunyai tingkat konsumsi yang lebih baik, sehingga terhindar dari kemiskinan; dan yang *keempat*, kelompok masyarakat yang tidak pernah miskin (*never poor/always rich*).

Berkaitan dengan faktor yang menyebabkan kemiskinan, ada dua hal yang perlu diperhatikan (Haughton dan Khandker, 2009: 215). Pertama, sulit untuk memisahkan penyebab dan hubungan, misalnya masyarakat yang miskin mempunyai tingkat pendidikan yang rendah, tetapi apakah masyarakat yang miskin disebabkan mereka mempunyai pendidikan yang rendah, atau mereka mempunyai pendidikan yang rendah dikarenakan mereka miskin? Kedua, sebagian besar penyebab kemiskinan diproksi atau dikira-kira, tidak diperlukan untuk mencari penyebab secara lebih mendalam. Misalnya, tingkat pendidikan yang rendah meningkatkan risiko kemiskinan. Namun secara umum, faktor kemiskinan dapat diringkas seperti nampak pada Tabel 2.1.

Tabel 2.1

**Faktor-Faktor Yang Menentukan Kemiskinan**

| FACTORS                        | QUANTITATIVE INDICATORS   |   |  |
|--------------------------------|---|---|--|
| Region-level                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Isolation or remoteness</li> <li>• Resources base</li> <li>• Regional governance</li> </ul>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Weather</li> <li>• Environmental</li> <li>• Inequality</li> </ul>                        |  |
| Community-level                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastructure</li> <li>• Land distribution</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Access to public goods and services</li> <li>• Social capital</li> </ul>                 |  |
| Household and individual level | <p><b>Demographic:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Age</li> <li>• Size of household</li> <li>• Dependency ratio</li> <li>• Gender</li> </ul> | <p><b>Economic:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Household employment</li> <li>• Property of household</li> </ul> | <p><b>Social:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Health</li> <li>• Education</li> <li>• Shelter</li> </ul> |

Sumber: Houghton dan Khandker, Tahun 2009.

Pengukuran pembangunan dan kesejahteraan dengan menggunakan salah satu dari tiga macam pengukuran, misalnya dari indeks pembangunan manusia (IPM) dari UNDP Tahun 1990 atau sering disebut dengan indeks kualitas hidup/*Physical Quality of Life index* (PQLI) yang merupakan indikator campuran antara sosial dan ekonomi. Indeks Kualitas Hidup merupakan indeks komposit (gabungan) dari tiga indikator, yaitu; (1) tingkat harapan hidup pada usia satu tahun; (2) angka kematian, dan (3) tingkat melek huruf. Studi yang dilakukan Morris dalam (Todaro 1999:75) dengan menggunakan PQLI mendapatkan bahwa Negara-negara yang GNP (*Gross National Product*) per kapitanya rendah cenderung memiliki PQLI yang rendah pula. Sedangkan Negara-negara yang GNP per kapitanya tinggi cenderung memiliki PQLI yang tinggi pula. Sama halnya dengan PQLI, UNDP menggunakan *Human Development Index* (HDI) sebagai pengukuran kesejahteraan masyarakat dengan fokus di bidang pendidikan, kesehatan, dan ekonomi. Dari berbagai study tersebut, dapat disimpulkan bahwa terdapat keterkaitan yang erat antara Indeks Kesejahteraan dengan pertumbuhan ekonomi suatu daerah.

Dalam (Arsyad, 2004:38) pada tahun 1992 BPS telah mengembangkan indikator kesejahteraan yang disebut indikator Susenas Inti (*Core Susenas*) yang merupakan indikator campuran antara sosial dan ekonomi, meliputi:

1. Pendidikan dengan indikator tingkat pendidikan, tingkat melek huruf, tingkat partisipasi pendidikan ;
2. Kesehatan, indikatornya rata-rata sakit, fasilitas kesehatan;
3. Perumahan, sumber air bersih dan listrik, sanitasi, mutu rumah tinggal;
4. Angkatan kerja, indikatornya partisipasi tenaga kerja, jumlah jam kerja, sumber penghasilan utama, status pekerjaan;
5. Keluarga berencana dan fertilitas, indikatornya penggunaan ASI, tingkat imunisasi, kehadiran tenaga kesehatan pada kelahiran, penggunaan alat kontrasepsi;
6. Ekonomi, tingkat konsumsi per kapita;
7. Kriminalitas, indikatornya jumlah pencurian per tahun, jumlah pembunuhan per tahun, jumlah perkosaan per tahun;
8. Perjalanan wisata, frekuensi perjalanan wisata per tahun;
9. Akses ke media massa, indikatornya jumlah surat kabar, jumlah radio, jumlah televisi.

Sasaran *pembangunan* daerah hendaknya tidak hanya mengarah pada peningkatan kesejahteraan melalui pertumbuhan ekonomi daerah dan peningkatan pendapatan per kapita saja, akan tetapi juga dengan membuat perencanaan pembangunan yang mengarah kepada pengurangan angka pengangguran, kerniskinan, pendidikan, kesehatan dan ketimpangan kesejahteraan lainnya.

## Pertumbuhan Ekonomi

Setiap Negara di dunia ini sudah lama menjadikan pertumbuhan ekonomi sebagai target ekonomi. Pertumbuhan ekonomi selalu menjadi faktor yang paling penting dalam keberhasilan perekonomian suatu Negara untuk jangka panjang. Pertumbuhan ekonomi sangat dibutuhkan dan dianggap sebagai sumber peningkatan standar hidup (*standar of living*) penduduk yang jumlahnya terus meningkat. "*Economic Development is Growth Plus Change*" yang berarti pembangunan ekonomi adalah pertumbuhan ekonomi yang diikuti oleh perubahan-perubahan dalam struktur dan corak. Menurut Simon Kuznets dalam (Sukirno, S., 1996), mendefinisikan pertumbuhan ekonomi sebagai suatu peningkatan bagi suatu Negara untuk menyediakan barang-barang ekonomi bagi penduduknya, pertumbuhan kemampuan ini disebabkan oleh kemajuan teknologi, kelembagaan, serta penyesuaian ideologi yang dibutuhkan.

Masalah pertumbuhan ekonomi dapat dipandang sebagai masalah makro ekonomi dalam jangka panjang. Kemampuan suatu Negara untuk menghasilkan barang dan jasa akan meningkat dari satu periode ke periode lainnya. Kemampuan yang meningkat ini disebabkan oleh faktor-faktor produksi yang selalu meningkat baik jumlah maupun kualitasnya. Investasi akan menambah jumlah barang modal. Teknologi yang digunakan berkembang. Disamping itu tenaga kerja bertambah sebagai akibat perkembangan penduduk, dan pengalaman kerja dan pendidikan menambah keterampilan mereka.

Menurut (Robinson Tarigan, 2004) secara khusus menjelaskan pengertian pertumbuhan ekonomi wilayah (daerah) sebagai pertambahan pendapatan masyarakat yang terjadi di wilayah tersebut, yaitu kenaikan seluruh nilai tambah (*value added*) yang terjadi di wilayah (daerah) tersebut.

Pertambahan pendapatan ini diukur dalam nilai riil (dinyatakan dalam harga konstan). Ukuran yang sering digunakan untuk menghitung pertumbuhan ekonomi adalah Produk Domestik Bruto (PDB). PDB adalah nilai barang dan jasa yang dihasilkan dalam suatu Negara dalam satu tahun tertentu dengan menggunakan faktor-faktor produksi milik warga negaranya dan penduduk di Negara-negara lain (Sadono Sukirno, 2004). Selanjutnya menurut (Todaro, 2000), terdapat tiga faktor atau komponen utama dalam pertumbuhan ekonomi dari setiap bangsa, yaitu:

1. Akumulasi modal, meliputi semua bentuk atau jenis investasi baru yang ditanamkan pada tanah, peralatan fisik, dan modal atau sumber daya manusia;
2. Pertumbuhan penduduk, yang akan meningkatkan jumlah angkatan kerja;
3. Kemajuan teknologi.

### **Teori Pertumbuhan Ekonomi**

Menurut (Boediono, 1998) menyatakan, bahwa pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan output dalam jangka panjang. Pemakaian indikator pertumbuhan ekonomi akan dilihat dalam kurun waktu yang cukup lama, misalnya sepuluh, duapuluh, limapuluh tahun atau bahkan lebih. Pertumbuhan ekonomi akan terjadi apabila ada kecenderungan yang terjadi dari proses internal perekonomian itu, artinya harus berasal dari kekuatan yang ada di dalam perekonomian itu sendiri. Pertumbuhan ekonomi dapat diartikan peningkatan output agregat atau pendapatan riil. Kedua peningkatan tersebut biasanya dihitung perkapita atau selama jangka waktu yang cukup panjang sebagai akibat peningkatan penggunaan input.

Berbeda pengertiannya dengan pembangunan ekonomi yang memiliki pengertian pertumbuhan ekonomi yang lebih luas baik dari segi struktur output,



input, perubahan dalam teknik produksi, sikap dan perilaku sosial serta kerangka kelembagaan menuju kepada keadaan dan taraf hidup yang secara menyeluruh lebih baik. Dengan demikian jelas terlihat bahwa pertumbuhan ekonomi hanya merupakan salah satu aspek saja dari pembangunan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi adalah salah satu indikator yang digunakan untuk mengukur prestasi ekonomi suatu Negara. Dalam kegiatan ekonomi sebenarnya, pertumbuhan ekonomi berarti perkembangan ekonomi fisik. Beberapa perkembangan ekonomi fisik yang terjadi di suatu Negara adalah penambahan produksi barang dan jasa dan perkembangan infrastruktur. Semua hal tersebut biasanya diukur dari perkembangan pendapatan Nasional riil yang dicapai suatu Negara dalam periode tertentu.

Menurut (Musgrave, 1984) berpendapat bahwa dalam suatu proses pembangunan, investasi swasta dalam persentase terhadap GDP semakin besar dan presentase investasi pemerintah dalam presentase terhadap GDP akan semakin kecil. Pada tingkat ekonomi lebih lanjut Rostow mengatakan bahwa pembangunan ekonomi, aktivitas pemerintah beralih dari penyediaan prasarana ke pengeluaran-pengeluaran untuk aktivitas sosial. Ada *tiga* faktor utama dalam pertumbuhan ekonomi dari setiap bangsa:

1. Akumulasi modal, yang meliputi semua bentuk atau jenis investasi baru yang ditanamkan pada tanah, peralatan fisik, dan modal atau sumber daya manusia. Investasi produktif yang bersifat langsung harus dilengkapi dengan berbagai investasi penunjang yang disebut investasi infrastruktur, ekonomi dan sosial. Contohnya adalah pembangunan jalan-jalan raya, penyediaan listrik, persediaan air bersih dan perbaikan sanitasi, pembangunan fasilitas komunikasi dan sebagainya, yang kesemuanya itu mutlak dibutuhkan dalam rangka

menunjang dan mengintegrasikan segenap aktivitas ekonomi produktif. Investasi dalam pembinaan sumber daya manusia dapat meningkatkan kualitas modal manusia, sehingga pada akhirnya akan membawa dampak positif yang sama terhadap angka produksi, bahkan akan lebih besar lagi mengingat terus bertambahnya jumlah manusia. Pendidikan formal, program pendidikan dan pelatihan kerja perlu lebih diefektifkan untuk mencetak tenaga-tenaga terdidik dan sumber daya manusia yang terampil. Logika konsep investasi dalam pembinaan sumber daya manusia dan penciptaan modal manusia (*human capital*) dapat dianalogikan dengan peningkatan kualitas dan produktivitas sumber daya tanah melalui investasi strategis.

2. Pertumbuhan penduduk, yang pada akhirnya memperbanyak jumlah angkatan kerja. Pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan angkatan kerja secara tradisional dianggap sebagai salah satu faktor positif yang memacu pertumbuhan ekonomi. Jumlah tenaga kerja yang lebih besar berarti akan menambah jumlah tenaga kerja produktif, sedangkan pertumbuhan penduduk yang lebih besar berarti meningkatkan ukuran pasar domestiknya.
3. Kemajuan teknologi, terdapat tiga klasifikasi yaitu: 1) Kemajuan teknologi yang bersifat netral; 2) Kemajuan teknologi yang hemat tenaga kerja, serta 3) Kemajuan teknologi yang hemat modal (Bastias, D D., 2010).

### **Peran dan Campur Tangan Pemerintah dalam Perekonomian**

Menurut (Dumairy, 1996), bahwa pemerintah memiliki peran dalam kehidupan bernegara yang dapat diklasifikasikan menjadi empat macam kelompok peran, yaitu :

1. Peranan alokasi, yakni peranan pemerintah dalam mengalokasikan sumberdaya ekonomi yang ada agar pemanfaatannya bisa optimal dan mendukung efisiensi produksi. Kegagalan pasar dan eksternalitas mengundang pemerintah untuk turut campur dalam perekonomian. Pemerintah harus merencanakan peraturan dan mengatur penggunaan sumber daya ekonomi yang ada agar teralokasi secara efisien. Peran alokatif ini tidak cukup sekedar melibatkan pemerintah selaku pelindung masyarakat, tapi juga menuntut pengeluaran biaya. Keterlibatan peran dan pengeluaran pemerintah biasanya cukup besar di Negara-negara sedang berkembang termasuk Indonesia, karena pemerintah bertindak pula sebagai pelopor dan pengendali pembangunan.

2. Peranan distributif, yakni peranan pemerintah dalam mendistribusikan sumberdaya, kesempatan dan hasil-hasil ekonomi secara adil dan wajar. Pemilikan sumber daya dan kesempatan ekonomi di setiap Negara sering kali tidak setara, baik di antara wilayah-wilayah Negara yang bersangkutan maupun diantara sektor-sektor ekonomi. Begitu pula dengan kecenderungan pembagian hasil-hasilnya. Kesenjangan pemilikan sumberdaya dan kesempatan ekonomi akan cenderung mengkonsentrasikan kekuatan dan kekuasaan ekonomi di tangan segelintir pihak tertentu. Daya tawar (*bargaining position*) antar pelaku ekonomi menjadi tidak seimbang. Disisi lain ketidakseimbangan daya tawar dapat melemahkan pasar. Peran distributif pemerintah dapat ditempuh baik melalui jalur penerimaan maupun lewat jalur pengeluarannya. Disisi penerimaan, pemerintah mengenakan pajak dan memungut sumber-sumber pendapatan lainnya untuk kemudian

diredistribusikan secara adil dan proporsional. Dengan pola serupa pula pemerintah membelanjakan pengeluarannya.

3. Peran stabilitatif, yakni peran pemerintah dalam memelihara stabilitas perekonomian dan memulihkannya jika berada dalam keadaan disequilibrium. Peranan ini bertolak dari kenyataan objektif sering tidak berdayanya pihak swasta mengatasi sejumlah masalah yang timbul, bahkan kadang-kadang tidak mampu menyelesaikan masalah mereka sendiri. Namun kadang kala ketidakberdayaan pihak swasta itu justru diciptakan sendiri secara subjektif oleh pemerintah, dalam arti pemerintah secara apriori berpandangan pihak swasta tidak mampu mengatasi masalahnya.

4. Peran dinamisatif, yakni peranan pemerintah dalam menggerakkan proses pembangunan ekonomi agar lebih cepat tumbuh, berkembang dan maju. Peran ini diwujudkan dalam bentuk perintisan kegiatan-kegiatan ekonomi tertentu. Argumentasi pemerintah bahwa ia harus berperan sebagai dinamisator didukung pula oleh sebuah premis yang dicanangkan dan dikampanyekan sendiri. Karena dialah yang merencanakan dan memodal pembangunan, maka ia merasa paling bertanggung jawab atas pelaksanaannya. Atas dasar itu ia merasa berhak melakukan apa saja yang menurutnya pantas ditempuh demi pembangunan.

Keempat macam peranan pemerintah tadi potensial menimbulkan kesulitan penyerasian atau bahkan pertentangan kebijaksanaan.

Sebagai contoh dalam kapasitas selaku stabilisator, pemerintah harus mengendalikan inflasi. Apabila hal itu ditempuh dengan cara mengurangi pengeluarannya, agar permintaan agregat terkendali sehingga tidak menambah memicu kenaikan harga-harga, maka porsi

pengeluaran pemerintah untuk lapisan masyarakat atau sektor yang harus dibantu dapat turut dikurangi. Padahal justru dengan pengeluaran itulah pemerintah menjalankan peran distributifnya.

Menurut (Davey, 1989), untuk memahami berbagai pengaturan pendanaan bagi pemerintahan regional, harus dimengerti tentang keragaman fungsi-fungsi yang dibebankan kepada pemerintahan regional. Fungsi-fungsi pemerintahan regional tersebut dapat digolongkan dalam *lima* kelompok, yaitu sebagai berikut :

Kelompok *pertama*, berupa fungsi penyediaan pelayanan, yaitu fungsi-fungsi yang secara tradisional paling diasosiasikan dengan pemerintah regional, adalah penyediaan pelayanan-pelayanan, yang berorientasi lingkungan dan kemasyarakatan. Pelayanan lingkungan yakni: jalan-jalan daerah, penerangan jalan, pembuangan sampah, saluran air limbah, pencegahan banjir, taman-taman dan rekreasi, biasanya diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Pemerintah Daerah Inggris mengurus seluruh jasa pendidikan kecuali pendidikan tinggi (Universitas); Pemerintah Daerah Provinsi Indonesia dan Swedia melaksanakan semua pelayanan medik dan kesehatan masyarakat (kecuali untuk pengendalian penyakit menular di Indonesia).

Kelompok *kedua*, adalah berupa fungsi pengaturan. Kelompok kedua dari fungsi-fungsi penyediaan jasa oleh pemerintah regional dapatlah disebut fungsi pengaturan, yaitu perumusan dan menegakkan (*enforce*) peraturan-peraturan. Sementara pertahanan dan angkatan bersenjata selalu menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketertiban kehidupan menurut hukum seringkali dilimpahkan pada pemerintah Negara bagian dalam suatu federasi, kepada kepala pemerintahan regional



(Gubernur Provinsi, kolektor distrik dan sebagainya), atau bahkan di Perancis, kepada Walikota-walikota yang dipilih.

Kelompok *ketiga* adalah fungsi pembangunan. Pemerintah regional terlibat langsung dalam bentuk-bentuk kegiatan ekonomi. Disebagian Asia Selatan dan Tenggara pemerintah daerah pedesaan ditujukan untuk memainkan suatu peranan pembangunan dengan penekanan utama pada produksi pertanian, sementara daerah pedesaan di Cina disusun dalam brigade-brigade dan komune-komune, yang membentuk unit-unit dasar usaha pertanian. Suatu kewajiban seringkali dibebankan atas pemerintah daerah untuk membantu dalam mobilisasi gerakan kemasyarakatan, untuk peningkatan melek huruf dan pendidikan orang dewasa atau mendorong proyek-proyek swadaya.

Fungsi *keempat* adalah fungsi perwakilan, yaitu untuk menyatakan pendapat daerah atas hal-hal di luar bidang tanggung jawab eksekutif.

Umumnya dihubungkan dengan pemerintah Negara bagian dan pemerintah Daerah. Sedangkan Fungsi *kelima*, adalah fungsi koordinasi dan perencanaan.

Dalam fungsi ini menyangkut mengenai pengkoordinasian dan perencanaan investasi dan tata guna tanah regional.

Dalam upaya membiayai fungsi-fungsi tersebut, pemerintah daerah di Indonesia didukung dari transfer pemerintah pusat dalam bentuk devolusi fiskal, yaitu Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (DBHP/BP).

### **Teori Pengeluaran Pemerintah**

Penerapan otonomi daerah pada Tahun 2001 mengakibatkan pendelegasian kewenangan dari Pusat ke Daerah. Pemerintah daerah yang awalnya adalah manifestasi dari pemerintah pusat dan bertindak atas perintah dari pusat, dengan diberlakukannya otonomi daerah berubah menjadi sebuah

pemerintahan yang memiliki kewenangan dan tanggung jawab otonom untuk mengatur wilayahnya (berdasarkan kebutuhan wilayah), dalam koridor hukum yang telah ditentukan. Penerapan sistem otonomi daerah, setiap wilayah Kabupaten/Kota dapat menyediakan berbagai pelayanan publik yang beragam, sesuai dengan kebutuhan daerahnya. Pembagian kewenangan antara pusat dan daerah haruslah berdasarkan pada prinsip efisiensi, agar sistem otonomi ini dapat berjalan dengan optimal (Suparmoko, 2002).

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, bahwa, kewenangan pemerintah pusat meliputi enam bidang, yaitu: politik luar Negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal Nasional, dan agama. Sementara wewenang pemerintah daerah adalah: (1) perencanaan dan pengendalian pembangunan; (2) perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang; (3) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; (4) penyediaan sarana dan prasarana umum; (5) penanganan bidang kesehatan; (6) penyelenggaraan pendidikan; (7) penanggulangan masalah sosial; (8) pelayanan bidang ketenagakerjaan; (9) fasilitas pengembangan koperasi serta usaha kecil dan menengah; (10) pengendalian lingkungan hidup; (11) pelayanan pertanahan; (12) pelayanan kependudukan dan catatan sipil; (13) pelayanan administrasi umum pemerintahan; (14) pelayanan administrasi penanaman modal; (15) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; (16) urusan wajib lainnya yang telah diamanatkan oleh perundang-undangan. Oleh karenanya, maka pengeluaran pemerintah harus dilakukan guna membiayai berbagai aktifitas atau fungsi yang menjadi tanggung jawabnya.

Selanjutnya (Guritno Mangkoesebroto, 2001) menyatakan ada 3 fungsi pemerintahan, yaitu:



1. Fungsi alokasi, yaitu fungsi pemerintah untuk mengusahakan agar alokasi sumber-sumber ekonomi (barang publik, barang swasta, barang campuran) dilaksanakan secara efisien;
2. Fungsi distribusi, yaitu fungsi pemerintah untuk mewujudkan distribusi pendapatan atau kekayaan yang merata;
3. Fungsi stabilitas, yaitu fungsi pemerintah untuk menjaga kestabilan kondisi perekonomian, karena perekonomian yang diserahkan kepada pasar akan rentan terhadap guncangan (inflasi dan deflasi).

Menurut (Suparmoko, 1994) bahwa pengeluaran pemerintah dapat dibedakan menjadi dua berdasarkan tujuannya, yaitu: (1) *exhaustive*, yaitu pengeluaran yang bertujuan untuk mengalihkan sektor-sektor produksi dari sektor swasta ke sektor pemerintah (berupa pembelian barang dan jasa dalam perekonomian yang dapat langsung dikonsumsi maupun untuk menghasilkan barang lain); (2) *transfer payment*, yaitu pengeluaran yang bertujuan untuk memindahkan daya beli dari unit ekonomi yang satu ke unit ekonomi yang lain, dan menyerahkan keputusan penggunaan daya beli tersebut pada unit terakhir (dapat berupa pemindahan daya beli pada individu untuk kepentingan sosial, pada perusahaan sebagai subsidi, maupun pada pemerintah sebagai hibah/*grants*).

Dalam mengalokasikan pembelanjaan atas sumber-sumber penerimaannya terkait dengan fungsi desentralisasi, daerah memiliki kebijakan penuh untuk menentukan besaran dan sektor apa yang akan dibelanjakan (kecuali transfer DAK yang digunakan untuk kebutuhan khusus) yang dialokasikan dalam APBD. APBD pada dasarnya memuat rancangan keuangan yang diperoleh dan dipergunakan oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan

kewenangannya untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum selama satu tahun anggaran.

### 2.7.1. Kebijakan Fiskal

Kebijakan fiskal yang menggunakan belanja pemerintah, pembayaran transfer, pajak dan pinjaman diperlukan untuk mempengaruhi variabel makroekonomi, seperti tenaga kerja, tingkat harga dan tingkat GDP. Alat kebijakan fiskal dapat dipisahkan menjadi *dua* kategori yaitu kebijakan fiskal *stabilisator* dan *diskresioner*. Kebijakan fiskal penstabil otomatis atau disebut juga stabilisator terpasang, yaitu berbagai kebijakan yang dapat menurunkan kecenderungan membelanjakan marjinal dari pendapatan Nasional, sehingga mengurangi angka multiplier. Penstabil otomatis mengurangi besarnya fluktuasi pendapatan Nasional yang disebabkan oleh perubahan-perubahan *otonomus* pada pengeluaran-pengeluaran seperti investasi. Selain itu, perangkat ini akan bekerja tanpa pemerintah harus bereaksi dengan sengaja, terhadap setiap perubahan pendapatan Nasional pada waktu perubahan ini terjadi. *Tiga* bentuk penstabil otomatis yang utama adalah sebagai berikut :

#### 1. Pajak

Pajak langsung akan mengurangi besarnya fluktuasi pendapatan disebel yang terkait dengan setiap fluktuasi pendapatan Nasional tertentu. Dengan demikian, pada kecenderungan mengkonsumsi marginal tertentu dari pendapatan disebel, pajak langsung mengurangi tingkat kecenderungan membelanjakan marjinal dari pendapatan Nasional.

#### 2. Pengeluaran pemerintah

Pembelian barang dan jasa yang dilakukan oleh pemerintah cenderung relatif stabil dalam menghadapi variasi pendapatan Nasional yang bersifat siklis. Banyak pengeluaran sudah disetujui oleh peraturan sebelumnya, sehingga hanya sebagian kecil saja yang dapat dirubah oleh pemerintah. Perubahan kecil tersebut dilakukan dengan sangat lambat. Sebaliknya, konsumsi dan pengeluaran swasta untuk investasi cenderung bervariasi sejalan dengan pendapatan Nasional. Semakin besar peran pengeluaran pemerintah dalam suatu perekonomian, makin kecil kadar ketidak-stabilan siklis pada seluruh pengeluaran. Meningkatnya peran pemerintah dalam perekonomian dapat saja merugikan atau menguntungkan. Meskipun demikian, pengeluaran pemerintah merupakan penstabil otomatis yang ampuh dalam perekonomian.

### 3. Transfer pemerintah

Transfer pemerintah contohnya berupa jaminan sosial, jaminan kesehatan dan kebijakan bantuan pertanian. Pembayaran transfer yang berperan sebagai stabilisator terpasang cenderung menstabilkan pengeluaran untuk konsumsi, dalam upaya menghadapi fluktuasi pendapatan Nasional.

Kebijakan fiskal yang *kedua* adalah kebijakan fiskal *diskresioner*, yaitu memberlakukan perubahan pajak dan pengeluaran yang dirancang untuk mengimbangi kesenjangan yang timbul. Agar dapat melakukannya secara efektif, pemerintah secara periodik harus mengambil keputusan untuk merubah kebijakan fiskal. Dalam proses mempertimbangkan kebijakan fiskal diskresioner, perlu dipertimbangkan dua hal, yaitu kemudahan kebijakan fiskal untuk dirubah dan pandangan rumah tangga serta perusahaan atas

kebijakanfiskal pemerintah yang bersifat sementara atau jangka panjang.Stabilitas perekonomian dapat dicapai apabila pemerintah mampumelaksanakan kebijakan fiskalnya dengan baik. Artinya pemerintah hanyamampu memelihara angkatan kerja tinggi (pengangguran rendah), tingkat hargayang stabil, tingkat suku bunga yang wajar, dan pertumbuhan ekonomi yangmemadai.Jika perekonomian stabil maka pendapatan masyarakat akanmeningkat dan pengangguran menurun sehingga tercipta kesejahteraan sesuaidengan harapan masyarakat(Soediyono,1992).

#### 2.7.2. Pengeluaran Pemerintah Secara Mikro dan Makro

Pengeluaran pemerintah secara mikro dimaksudkan untuk menyediakan barang publik yang tidak dapat disediakan pihak swasta dan sebagai akibat adanya kegagalan pasar (Walter Nicholson, 2002). Secara mikroekonomi teori perkembangan pemerintah bertujuan untukmenganalisis faktor-faktor mengenai barang publik. Faktor-faktor permintaanakan barang publik dan faktor-faktor persediaan barang publik akanberinteraksi dengan penawaran untuk barang publik dalam menentukan jumlah barangpublik yang akan disediakan melalui anggaran belanja. Pengeluaran pemerintahuntuk barang publik akan menstimulasi pengeluaran untuk barang lain (Guritno Mangkoesoebroto, 1998).Perkembangan pengeluaran pemerintah dipengaruhi faktor-faktor; Perubahan permintaan akan barang publik; Perubahan dari aktifitas pemerintah dalam menghasilkan barangpublik, dan juga perubahan dari kombinasi faktor produksi yangdigunakan dalam proses produksi; Perubahan kualitas barang publik; serta Perubahan harga faktor-faktor produksi.

Selanjutnya teori makro mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah dikemukakan beberapa para ahli ekonomi yaitu Wagner,pasangan

ahli ekonomi Peacock dan Wisemanserta Musgrave dan Rostow. Secara lebih rinci akan dijelaskan pada uraian berikut.

### 2.7.2.1 Teori Musgrave Dan Rostow

Model yang dikembangkan oleh Rostow dan Musgrave (Todaro, 2006) mengemukakan hubungan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan tahap-tahap pembangunan ekonomi yang dibedakan antara tahap awal, tahap menengah dan tahap lanjut. Pada tahap awal perkembangan ekonomi, persentase investasi pemerintah terhadap total investasi, besar sebab pada tahap ini pemerintah harus menyediakan prasarana, seperti misalnya pendidikan, kesehatan, prasarana transportasi dan sebagainya. Pada tahap menengah pembangunan ekonomi, investasi pemerintah tetap diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, namun pada tahap ini peranan investasi swasta sudah semakin membesar. Peranan pemerintah tetap besar pada tahap menengah, oleh karena peranan swasta yang semakin besar ini banyak menimbulkan kegagalan pasar, dan juga menyebabkan pemerintah harus menyediakan barang dan jasa publik dalam jumlah yang lebih banyak dan kualitas yang lebih baik. Selain itu, pada tahap ini perkembangan ekonomi menyebabkan terjadinya hubungan antar sektor yang semakin rumit.

Pada tahap lanjut pembangunan ekonomi, pengeluaran pemerintah tetap diperlukan, utamanya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Seperti yang sudah dikemukakan, Musgrave dan Rostow menjelaskan bahwa pada tahap lanjutan pembangunan ekonomi, investasi swasta dalam persentase GNP semakin besar, dan investasi pemerintah dalam persentase GNP semakin kecil.

Melalui teori ini Musgrave dan Rostow berpendapat bahwa pengeluaran-pengeluaran pemerintah akan beralih dari penyediaan barang dan jasa publik

menjadi pengeluaran uncut untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan aktivitas sosial, misalnya program kesehatan hari tua, program kesehatan masyarakat, dan lain sebagainya.

Teori perkembangan pengeluaran pemerintah yang dikemukakan oleh Musgrave dan Rostow ini adalah suatu pandangan yang di dasarkan pada pengamatan-pengamatan di banyak Negara, tetapi tidak didasarakn oleh suatu teori tertentu.

#### 2.7.2.2 Hukum Wagner

Wagner dalam (Guritno Mangkoesoebroto,1998) mengemukakan suatu teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam persentase terhadap GNP yang juga di dasarkan pula pengamatan di Negara-negara Eropa, Amerika, dan Jepang pada abad ke-19. Wagner mengemukakan pendapatnya dalam suatu bentuk hukum, sebagai berikut: dalam suatu perekonomian, apabila pendapatan perkapita meningkat, secara relative pengeluaran pemerintah juga akan meningkat.

Wagner menyadari dengan tumbuhnya perekonomian hubungan antara industri-industri,masyarakat dan sebagainya menjadi semakin rumit dan kompleks. Dalam hal ini Wagner menerangkan mengapa peranan pemerintah menjadi semakin besar, terutama pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat, hukum,pendidikan, rekreasi, dan sebagainya. Hukum Wagner dapat diformulasikan sebagai berikut:

Keterangan:

PkPP = Pengeluaran pemerintah per kapita

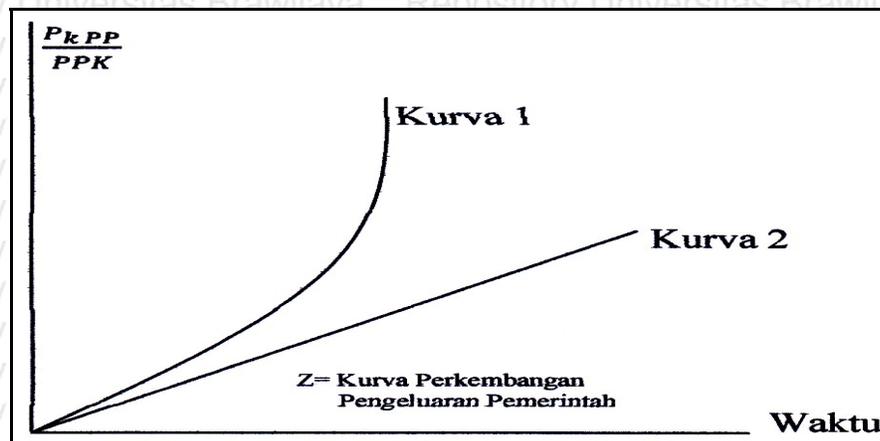
PKK = Pendapatan per kapita, yaitu GDP/jumlah penduduk

1,2,...n= jangka waktu (tahun)

Hukum Wagner ini ditunjukkan dalam diagram berikut di mana kenaikan pengeluaran pemerintah mempunyai bentuk eksponensial yang ditunjukkan oleh kurva 1. Perubahan pertumbuhan kenaikan pengeluaran pemerintah sebagaimana pada Gambar 2.2.

Gambar 2.2

Pertumbuhan Pengeluaran Pemerintah Menurut Wagner



Sumber : Guritno Mangkoesobroto, Tahun 1998

### 2.7.2.3 Teori Peacock dan Wiseman

Kebijakan pemerintah untuk menaikkan pengeluaran Negara tidak disukai oleh masyarakat, karena hal itu berarti masyarakat harus membayar pajak lebih besar. Menurut Peacock dan Wiseman dalam (Guritno Mangkoesobroto, 1998) masyarakat mempunyai sikap toleran untuk membayar pajak sampai pada suatu tingkat tertentu. Apabila pemerintah menetapkan jumlah pajak di atas batas toleransi masyarakat, ada kecenderungan masyarakat untuk menghindari kewajiban membayar pajak. Sikap ini mengakibatkan pemerintah tidak bisa semena-mena menaikkan pajak yang harus dibayar masyarakat. Dalam kondisi normal, dengan berkembangnya perekonomian suatu Negara akan semakin berkembang pula penerimaan Negara tersebut, walaupun pemerintah tidak menaikkan tarif pajak. Peningkatan penerimaan Negara akan memicu

peningkatan pengeluaran dari Negara tersebut. Dalam kondisi tidak normal, misalnya dalam keadaan perang, pemerintah memerlukan pengeluaran Negara yang lebih besar. Keadaan ini membuat pemerintah cenderung meningkatkan pungutan pajak kepada masyarakat. Peningkatan pungutan pajak dapat mengakibatkan investasi swasta berkurang, dan perkembangan perekonomian menjadi terkendala. Perang tidak bisa dibiayai dari pajak saja. Pemerintah terpaksa mencari pinjaman untuk membiayai perang. Setelah perang selesai pemerintah harus membayar angsuran pinjaman dan bunga. Oleh karena itu pajak tidak akan turun ke tingkat semula walaupun perang sudah selesai. Setelah perang selesai, pengeluaran Negara akan turun dari tingkat pengeluaran Negara saat perang, namun masih lebih tinggi dari tingkat pengeluaran Negara sebelum perang. Sementara itu pengeluaran swasta akan meningkat, namun masih dibawah tingkat pengeluaran swasta sebelum perang.

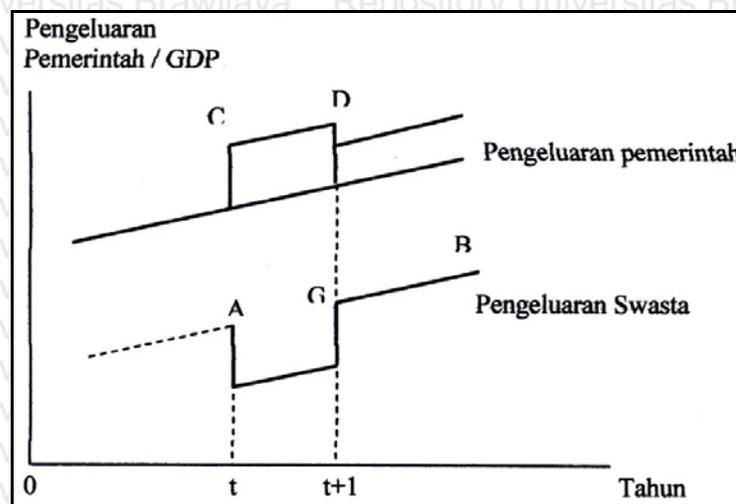
Dalam keadaan normal dari tahun  $t$  ke  $t+1$ , pengeluaran pemerintah dalam persentase terhadap GNP (atau GDP) naik sebagaimana ditunjukkan oleh garis AG. Apabila pada tahun  $t$  terjadi perang, maka pengeluaran pemerintah naik sebesar AC dan kemudian naik seperti yang ditunjukkan segmen CD. Setelah perang selesai (pada tahun  $t+1$ ), pengeluaran pemerintah tidak turun ke G, yaitu tingkat perkembangan pengeluaran pemerintah apabila tidak terjadi perang. Hal ini disebabkan karena pemerintah membutuhkan tambahan dana untuk membayar pinjaman pada saat perang, seperti yang sudah dijelaskan pada awal penjelasan teori ini.

Efek atau akibat lain dari adanya suatu gangguan sosial adalah apa yang disebut efek inspeksi (*inspection effect*) yang timbul karena masyarakat sadar akan adanya hal-hal yang perlu ditangani oleh pemerintah setelah gangguan sosial tersebut. Misalnya, setelah perang selesai timbul masalah, banyaknya

yatim piatu, prajurit cacat, veteran, dan sebagainya yang tidak terjadi sebelum adanya perang. Setelah perang selesai pemerintah harus bertindak untuk menangani masalah tersebut dan masyarakat pun dapat memaklumi tindakan pemerintah tersebut sehingga toleransi pajak pun meningkat, sebagaimana pada Gambar 2.3.

Gambar 2.3

Kurva Perkembangan Pengeluaran Pemerintah



Sumber : Guritno Mangkoesebroto, Tahun 1998

### Klasifikasi pengeluaran pemerintah

Menurut (Suparmoko, 1994), pengeluaran pemerintah dapat dinilai dari berbagai segi sehingga dapat dibedakan menjadi sebagai berikut :

1. Pengeluaran itu merupakan investasi yang menambah kekuatan ketahanan ekonomi dimasa yang akan datang.
2. Pengeluaran itu langsung memberikan kesejahteraan dan kegembiraan bagi masyarakat.
3. Merupakan penghematan pengeluaran yang akan datang.

4. Menyediakan kesempatan kerja lebih banyak dan penyebarant tenaga beli yang lebih luas

Macam-macam pengeluaran pemerintah seperti:

1. Pengeluaran yang *self liquiditing* sebagian atau sepenuhnya, artinya pengeluaran pemerintah mendapatkan pembayaran kembalid dari masyarakat yang menerima jasa-jasa/barang-barang yang bersangkutan. Misalnya, pengeluran untuk jasa-jasa perusahaan pemerintah atau untuk proyek-proyek produktif.
2. Pengeluaran yang reproduktif, artinya mewujudkan keuntungan-keuntungan ekonomi bagi masyarakat yang dengan naiknya tingkat penghasilan dan sasaran pajak yang lain akhirnya akan menaikkan penerimaan pemerintah. Misalnya pengeluran untuk bidang pertanian, pendidikan, dan pengeluaran untuk menciptakan lapangan kerja, serta memicu peningkatan kegiatan perekonomian masyarakat.
3. Pengeluran yang tidak termasuk *self liquiditing* dan tidak reproduktif, yaitu pengeluaran yang langsung menambahkan kegembiraan dan kesejahteraan masyarakat. Misalnya untuk bidang rekreasi, pendirian monumen dan sebagainya.
4. Pengeluaran yang merupakan penghematan dimasa akan datang, misalnya pengeluaran untuk anak-anak yatim piatu, pengeluaran untuk kesehatan dan pendidikan masyarakat.

Berdasarkan PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pegelolaan Keuangan Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan

Daerah, terdiri dari Pendapatan daerah yang merupakan hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih, dan belanja daerah yang merupakan kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih daerah. Pembiayaan daerah adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada anggaran berikutnya.

Belanja daerah, dipergunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Provinsi, Kabupaten/Kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Belanja penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial.

Peningkatan kualitas kehidupan masyarakat yang diwujudkan melalui prestasi kerja pemerintah daerah dalam pencapaian standar pelayanan minimal berdasarkan urusan wajib pemerintah daerah. Urusan pemerintah adalah fungsi-fungsi pemerintah yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkat dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangan pemerintah dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan mensejahterakan masyarakat. Urusan pilihan diprioritaskan pada urusan pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, pariwisata, kelautan dan perikanan, perdagangan, industri dan transmigrasi.

### **Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Atas Pendidikan, Kesehatan Dan Infrastruktur**

Teori pertumbuhan ekonomi yang berkembang saat ini didasari kepadakapasitas produksi tenaga manusia didalam proses pembangunan atau disebutjuga *investment in human capital*.Hal ini berarti peningkatan kemampuanmasyarakat menjadi suatu tumpuan yang paling efisien dalam melakukanpembangunan disuatu wilayah.Asumsi yang digunakan dalam teori *human capital* adalah bahwapendidikan formal merupakan faktor yang dominan untuk menghasilkanmasyarakat berproduktivitas tinggi. Teori *human capital* dapat diaplikasikandengan syarat adanya sumber teknologi tinggi secara efisien dan adanyasumber daya manusia yang dapat memanfaatkan teknologi yang ada. Teori inipercaya bahwa investasi dalam hal pendidikan sebagai investasi dalammeningkatkan produktivitas masyarakat.Investasi dalam hal pendidikan mutlak dibutuhkan maka pemerintahharus dapat membangun suatu sarana dan sistem pendidikan yang baik.Alokasi anggaran pengeluaran pemerintah terhadap pendidikan merupakanwujud nyata dari investasi untuk meningkatkan produktivitas masyarakat.Pengeluaran pembangunan pada sektor pembangunan dapat dialokasikanuntuk penyediaan infrastruktur pendidikan dan menyelenggarakan pelayananpendidikan kepada seluruh penduduk Indonesia secara merata. Anggaranpendidikan sebesar 20 persen merupakan wujud realisasi pemerintah untukmeningkatkan pendidikan.

Dalamkaitannya dengan perekonomian secara umum (Nasional) semakin tinggikualitas hidup suatu bangsa, semakin tinggi tingkat pertumbuhan dankesejahteraan bangsa tersebut. Semakin tinggi kualitas hidup/investasisumber daya manusia yang berkualitas tinggi akan berimplikasi juga terhadaptingkat pertumbuhan ekonomi Nasional.Kesehatan merupakan kebutuhan mendasar bagi setiap manusia, tanpakesehatan masyarakat tidak dapat menghasilkan suatu produktivitas bagi Negara.

Kegiatan ekonomi suatu Negara akan berjalan jika ada jaminan kesehatan bagi setiap penduduknya. Negara sedang berkembang seperti Indonesia sedang mengalami tahap perkembangan menengah, dimana pemerintah harus menyediakan lebih banyak sarana publik seperti kesehatan untuk meningkatkan produktivitas ekonomi. Sarana kesehatan dan jaminan kesehatan harus dirancang sedemikian rupa oleh pemerintah melalui pengeluaran pemerintah.

Menurut penelitian yang dilakukan (Tri Haryanto, 2005) menunjukkan bahwa sektor kesehatan, tingkat persalinan yang ditolong tenaga medis dan persentase pengeluaran pemerintah untuk kesehatan berpengaruh secara signifikan terhadap tingkat kematian balita. Secara umum, kesehatan menunjukkan bahwa peningkatan pengeluaran pemerintah untuk sektor kesehatan terbukti cukup besar terhadap peningkatan kinerja sektor tersebut. Mengingat besarnya pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap peningkatan kinerja dari kesehatan maka perlu adanya upaya secara bertahap dari pemerintah untuk meningkatkannya pada sektor kesehatan. Masih rendahnya kapasitas anggaran daerah untuk meningkatkan alokasi anggaran dalam sektor kesehatan menimbulkan implikasi masih dominannya pemerintah pusat sebagai sumber pembiayaan.

Demikian pula Infrastruktur tidak kalah pentingnya dengan pendidikan dan kesehatan, infrastruktur merupakan suatu sarana (fisik) pendukung agar pembangunan ekonomi suatu Negara dapat terwujud. Infrastruktur terdiri dari beberapa subsektor, beberapa diantaranya yang cukup dominan dalam pembangunan ekonomi adalah perumahan dan transportasi. Infrastruktur juga menunjukkan seberapa besar pemerataan pembangunan terjadi. Suatu Negara dengan pertumbuhan ekonomi tinggi akan mampu melakukan pemerataan pembangunan, kemudian melakukan pembangunan infrastruktur

keseluruhan bagian wilayahnya. Perekonomian yang terintegrasi membutuhkan pembangunan infrastruktur.

Menurut (Deni Friawan, 2008) menjelaskan setidaknya ada *tiga* alasan utama mengapa infrastruktur penting dalam sebuah integrasi ekonomi. *Pertama*, ketersediaan infrastruktur yang baik merupakan mesin utama pemacu pertumbuhan ekonomi, misalnya studi The World Bank (2004) menyatakan bahwa tingkat pertumbuhan ekonomi yang rendah dalam beberapa tahun terakhir pasca krisis ekonomi 1998 salah satunya dipengaruhi rendahnya tingkat investasi. Kurangnya ketersediaan infrastruktur merupakan salah satu hambatan utama dalam perbaikan iklim investasi di Indonesia. *Kedua*, untuk memperoleh manfaat yang penuh dari integrasi, ketersediaan jaringan infrastruktur sangat penting dalam memperlancar aktifitas perdagangan dan investasi. Penurunan tarif akibat integrasi ekonomi tidak dapat menjamin bahwa akan meningkatkan aktivitas perdagangan dan investasi tanpa adanya dukungan dari infrastruktur yang memadai. *Ketiga*, perhatian terhadap perbaikan infrastruktur juga penting untuk mengatasi kesenjangan pembangunan ekonomi antar Negara-negara di Asia dan juga mempercepat integrasi perekonomian Asia.

Permasalahan infrastruktur di Indonesia diakibatkan oleh masalah sektoral dan lintas sektoral. Maka dibutuhkan kebijakan-kebijakan yang dapat menjembatani sektor-sektor terkait. Seperti dari sisi pembiayaan pemerintah diharapkan mampu membuat mekanisme penentuan resiko investasi dan mengembangkan metodologi yang dapat secara mudah diterapkan.

Disaat bersamaan, mengingat mobilisasi investasi dari sektor swasta membutuhkan waktu, pemerintah diharapkan tetap memberikan perhatian pada peningkatan investasi publik sehingga kebutuhan infrastruktur dapat terpenuhi,

salahsatunya melalui peningkatan pengeluaran pemerintah atas infrastruktur. Namun jika pengeluaran pemerintah saja tidak cukup, maka diperlukan peran pihak swasta. Peran pemerintah untuk meningkatkan perhatian pihak swasta adalah dengan bantuan pembebasan lahan, subsidi operasional dan modal, dan jaminan resiko usaha. Peningkatan pengeluaran pemerintah atas infrastruktur juga harus diikuti dengan efektifitas dan efisiensi dari pengeluaran tersebut. Hal tersebut dilakukan untuk meningkatkan kualitas infrastruktur yang dibangun agar terciptanya transparansi dalam proses pengadaan barang, dan pembangunan.

### **Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

#### **2.10.1. Pengertian Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD)**

Anggaran daerah merupakan rencana kerja pemerintah daerah yang mewujudkan dalam bentuk uang selama periode tertentu (satu) tahun. Anggaran ini digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja dan sebagai alat untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktifitas dari berbagai unit kerja.

Menurut Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia dan PAU-SE (Universitas Gadjah Mada), bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada hakekatnya merupakan instrument kebijakan yang dipakai, sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu, DPRD dan pemerintah daerah harus berupaya secara nyata dan terstruktur guna menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi masing-masing daerah serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang

berorientasi pada kepentingan dan akuntabilitas publik. APBD harus benar-benar dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah (Amran Harun, 2004).

#### 2.10.2. Prinsip-Prinsip Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan daerah berarti mengurus dan mengatur keuangan daerah itu sendiri berdasarkan pada prinsip-prinsip menurut Devas, dkk (1999) sebagai berikut :

a. Tanggung jawab (*accountability*)

Pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan sah, lembaga atau orang itu adalah Pemerintah Pusat, DPRD, Kepala Daerah dan masyarakat umum.

b. Mampu memenuhi kewajiban keuangan

Keuangan daerah harus ditata dan dikelola sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua kewajiban atau ikatan keuangan, baik jangka pendek, jangka panjang, maupun pinjaman jangka panjang pada waktu yang telah ditentukan.

c. Kejujuran

Hal-hal yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah pada prinsipnya harus diserahkan kepada pegawai yang benar-benar jujur dan dapat dipercaya.

d. Hasil guna (*effectiveness*) dan daya guna (*efficiency*)

Merupakan tatacara mengurus keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan program dapat direncanakan dan dilaksanakan



untuk mencapai tujuan pemerintah daerah dengan biaya yang serendah-rendahnya dan dalam waktu yang secepat-cepatnya.

e. Pengendalian

Aparat pengelola keuangan daerah, DPRD dan petugas pengawasan harus melakukan pengendalian agar semua tujuan tersebut dapat dicapai.

### 2.10.3. Efektifitas Dan Efisiensi Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengertian efektivitas berhubungan dengan derajat keberhasilansuatu operasi pada sektor publik sehingga suatu kegiatan dikatakan efektifjika kegiatan tersebut mempunyai pengaruh besar terhadap kemampuanmenyediakan pelayanan masyarakat yang merupakan sasaran yang telahditetapkan sebelumnya.

Suatu kegiatan dikatakan telahdikerjakan secara efisien jika pelaksanaan pekerjaan tersebut telahmencapai hasil (*output*) dengan biaya (*input*) yang terendah atau denganbiaya minimal diperoleh hasil yang diinginkan. Faktor penentu efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan daerah sebagai berikut (Budiarto, 2007) :

- a. Faktor sumber daya, baik sumber daya manusia seperti tenaga kerja,kemampuan kerja maupun sumber daya fisik seperti peralatan kerja,tempat bekerja serta dana keuangan;
- b. Faktor struktur organisasi, yaitu susunan yang stabil dari jabatan-jabatan,baik itu struktural maupun fungsional;
- c. Faktor teknologi pelaksanaan pekerjaan;
- d. Faktor dukungan kepada aparatur dan pelaksanaannya, baik pimpinanmaupun masyarakat;

e. Faktor pimpinan dalam arti kemampuan untuk mengkombinasikan keempat faktor tersebut kedalam suatu usaha yang berdaya guna dan berhasil guna untuk mencapai sasaran yang dimaksud.

Indikasi keberhasilan otonomi daerah dan desentralisasi adalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) yang semakin baik, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan, pemerataan, serta adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Keadaan tersebut hanya akan tercapai apabila lembaga sektor publik dikelola dengan memperhatikan konsep *value for money*. *Value for money* berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana masyarakat (*public money*) tersebut dapat menghasilkan output yang maksimal (berdaya guna). Efektivitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik. Dalam konteks otonomi daerah, *value for money* merupakan jembatan untuk menghantarkan pemerintah daerah mencapai *good governance*. *Value for money* tersebut harus dioperasionalkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana publik (*public money*) yang mendasarkan konsep *value for money*, maka diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah yang baik. Hal tersebut dapat tercapai apabila pemerintah daerah memiliki sistem akuntansi yang baik (Mardiasmo, 2002).

### **Kinerja Keuangan Daerah**



Kinerja merupakan pencapaian atas apa yang direncanakan, baik oleh pribadi maupun organisasi. Apabila pencapaian sesuai dengan yang direncanakan, maka kinerja yang dilakukan terlaksana dengan baik. Apabila pencapaian melebihi dari apa yang direncanakan dapat dikatakan kinerjanya sangat baik. Begitupun sebaliknya apabila pencapaian tidak sesuai dengan apa yang direncanakan atau kurang dari apa yang direncanakan, maka kinerjanya dapat dikatakan sangat buruk. Kinerja keuangan adalah suatu ukuran kinerja yang menggunakan indikator keuangan. Analisis kinerja keuangan pada dasarnya dilakukan untuk menilai kinerja di masa lalu dengan melakukan berbagai analisis sehingga diperoleh posisi keuangan yang mewakili realitas entitas dan potensi-potensi kinerja yang akan berlanjut.

Oleh karena itu, sebagai suatu elemen manajerial, kinerja merupakan kunci sukses. Keputusan strategis disusun melalui kebijakan untuk mencapai sasaran dan target yang diinginkan. Pencapaian sasaran dan target membutuhkan informasi tentang aktual kinerja yang diharapkan dengan membandingkan kebijakan yang ditetapkan (*setting objectives*). Informasi yang diharapkan harus tersusun, dan merupakan desain pengukuran kinerja dan indikator yang terurai dan jelas.

Ada beberapa pemikiran untuk membangun organisasi pemerintah daerah melalui pengukuran kinerja setiap aktifitas kegiatannya baik rutin dan pembangunan, dari sektor sampai dengan proyek. Menurut (Halim, 2001) analisis kinerja keuangan adalah usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia.

Pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah dilakukan untuk memenuhi *tiga* tujuan yaitu memperbaiki kinerja pemerintah, membantu mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan dan mewujudkan



pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan(Mardiasmo, 2002).

Pelaksanaan otonomi daerah tentunya tidak mudah, karena menyangkut masalah kemampuan daerah itu sendiri dalam membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan beserta pelaksanaan pembangunan dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat, masalah kemampuan daerah berarti menyangkut masalah bagaimana daerah dapat memperoleh dan meningkatkan sumber-sumber pendapatan daerah untuk menjalankan kegiatan pemerintahannya.

Selanjutnya (Davey, 1989: 258) mengungkapkan bahwa otonomi daerah menuntut adanya kemampuan pemerintah daerah untuk menggali sumber-sumber penerimaan yang tidak tergantung kepada pemerintah pusat dan mempunyai keleluasaan di dalam menggunakan dana-dana untuk kepentingan masyarakat daerah dalam batas-batas yang ditentukan peraturan perundang-undangan.

### **Keterkaitan Pengelolaan APBD Dengan Pertumbuhan Ekonomi Dan Kesejahteraan**

Pengeluaran daerah merupakan salah satu alat untuk mencapai hasil yang diharapkan, yakni berupa pertumbuhan ekonomi ataupun kesejahteraan.

Peran pemerintah untuk ini dilakukan melalui alokasi belanja dalam sektor publik yakni melalui urusan pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Pigou dalam (Guritno Mangkoesoebroto, 2010: 64) berpendapat bahwa barang publik harus disediakan sampai suatu tingkat dimana kepuasan marginal terhadap barang publik sama dengan ketidakpuasan marginal (*marginal disutility*) akan pajak yang

dipungut untuk membiayai program-program pemerintah atau untuk menyediakan barang publik. Dengan demikian, masyarakat dapat merasakan dampak dari partisipasinya dalam pelaksanaan program pemerintah, misalnya pemungutan pajak. Hasil dari pemungutan tersebut hendaknya dikembalikan sesuai dengan jenis pungutannya (*earmarking*) dalam bentuk program pemerintah yang dapat menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat. Dalam urusan pendidikan misalnya, pemerintah dapat menghadirkan pendidikan yang berkualitas sehingga menghasilkan output yang berkualitas pula. Sehingga, dari masyarakat bisa merasakan timbal balik dari apa yang telah mereka keluarkan.

Beberapa teori pertumbuhan ekonomi yang masing-masing teori menjelaskan faktor-faktor yang mendorong pertumbuhan, prosesnya dalam jangka panjang dan penjelasan mengenai bagaimana faktor-faktor itu berinteraksi satu dengan yang lainnya. Di antara teori tersebut antara lain: Teori Pertumbuhan yang dikemukakan oleh Adam Smith. Dalam teorinya Adam Smith membagi tahapan pertumbuhan ekonomi menjadi lima tahap secara berurutan yaitu: dimulai dari tahap perburuan, tahap berternak, tahap bercocok tanam, tahap perdagangan dan yang terakhir berupa tahap perindustrian dimana masyarakat akan berpindah dari masyarakat tradisional menuju ke tahap modern yang kapitalis. Menurut teori ini akumulasi modal akan menentukan cepat lambatnya pertumbuhan ekonomi yang dilakukan oleh suatu Negara dimana prosesnya akan terjadi secara simultan dan memiliki hubungan yang saling berkaitan satu dengan lainnya. Timbulnya peningkatan kinerja akan meningkatkan pemupukan modal, spesialisasi dan memperluas pasar. Hal ini akan mendorong pertumbuhan ekonomi secara pesat (Kuncoro: 2006).

Selain Adam Smith, teori pertumbuhan lainnya juga dikemukakan oleh Harold-Domar dalam (Todaro, 2006) keduanya berpendapat bahwa setiap



perekonomian pada dasarnya harus senantiasa mencadangkan atau menabungkan sebagian tertentu dari pendapatan Nasionalnya untuk menambah atau menggantikan barang-barang modal yang telah susut. Sedangkan jika untuk memacu pertumbuhan ekonomi, dibutuhkan investasi baru yang merupakan tambahan netto terhadap cadangan atau stock modal (*capital stock*). Dengan mengasumsikan adanya hubungan ekonomi langsung antara besarnya stock modal secara keseluruhan (K) dengan total GNP (Y), maka hal ini berarti bahwa setiap tambahan netto terhadap stock modal dalam bentuk investasi baru akan menghasilkan kenaikan arus output Nasional atau GNP.

Secara singkatnya, persamaan Harold-Domar dapat ditulis sebagai berikut:

$$\Delta Y/Y = s/k$$

Dimana k adalah rasio modal-output (*capital-output ratio*) dan s adalah rasio tabungan Nasional (*national saving ratio*) yang merupakan persentase atau bagian tetap dari output Nasional yang selalu ditabung.

Dari persamaan di atas, menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi yang dinyatakan dengan tingkat pertumbuhan GNP ( $\Delta Y/Y$ ) ditentukan oleh rasio tabungan Nasional (s) terhadap rasio modal-output Nasional (k). Menurut persamaan itu juga dapat dinyatakan bahwa tingkat pertumbuhan pendapatan Nasional secara positif berbanding lurus dengan rasio tabungan dimana jika bagian GNP semakin banyak yang ditabung dan diinvestasikan maka akan menghasilkan pertumbuhan GNP yang lebih besar lagi dan secara negatif berbanding terbalik terhadap ratio modal-output.

Di sisi lain tingkat pertumbuhan yang dapat dijangkau pada setiap tingkat tabungan dan investasi juga tergantung pada tingkat produktivitas investasi

tersebut. Tingkat produktivitas investasi adalah banyaknya tambahan output yang didapat dari satu unit investasi yang dapat diukur dengan kebalikan rasio modal-output,  $k$  yakni  $1/k$ . Oleh karena itu, berdasarkan persamaan di atas juga dapat dipahami bahwa dengan menaikkan tingkat produktivitas dari suatu investasi, maka akan didapat tingkat pertumbuhan pendapatan Nasional atau kenaikan angka GNP.

Selanjutnya teori lain yang menjelaskan mengenai pertumbuhan ekonomi juga diungkapkan oleh Rostow. Pada dekade 1950–1960 Teori Rostow banyak mempengaruhi pandangan dan persepsi para ahli ekonomi mengenai strategi pembangunan yang harus dilakukan. Rostow membagi proses pembangunan ekonomi suatu Negara menjadi lima tahap yaitu: dimulai dari tahap perekonomian tradisional, kemudian tahap prakondisi tinggal landas, kemudian tahap tinggal landas, kemudian tahap menuju kedewasaan dan terakhir tahap konsumsi masa tinggi (Kuncoro, 2006).

Kemudian teori lain yang menjelaskan mengenai pertumbuhan ekonomi yaitu Teori Pertumbuhan Solow. Model pertumbuhan Solow dirancang untuk menunjukkan bagaimana pertumbuhan dalam persediaan modal, pertumbuhan angkatan kerja dan kemajuan teknologi berinteraksi dalam perekonomian dan bagaimana pengaruhnya terhadap output total barang dan jasa suatu Negara (Mankiw, 2003: 175).

Dalam model Solow tingkat tabungan dan pertumbuhan populasi menentukan persediaan modal dan tingkat pendapatan per kapita pada kondisi mapan. Kenaikan tingkat tabungan memunculkan periode pertumbuhan yang cepat, tetapi akhirnya pertumbuhan itu melambat ketika kondisi mapan yang baru dicapai. Sehingga tabungan itu sendiri tidak dapat menghasilkan suatu pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan. Sedangkan tingkat

pertumbuhan populasi merupakan determinan jangka panjang lain dari standar kehidupan dimana semakin tinggi tingkat pertumbuhan populasi, semakin rendah tingkat output per pekerja.

Teori lainnya yang menjelaskan mengenai pertumbuhan ekonomi yaitu Teori “Dorongan Kuat” (*Big Push Theory*). Teori “Dorongan Kuat” diperkenalkan oleh Prof. Paul N. Rosenstein-Rodan. Menurutnya untuk menanggulangi hambatan pembangunan ekonomi Negara terbelakang dan untuk mendorong ekonomi tersebut ke arah kemajuan diperlukan suatu “dorongan kuat” atau suatu program besar yang menyeluruh dalam bentuk suatu minimum investasi (Jhingan, 1983).

Kemudian, teori lain yang menjelaskan mengenai pertumbuhan yaitu Teori Pertumbuhan Berimbang. Teori ini didukung oleh Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse dan Arthur Lewis. Disebut pertumbuhan berimbang, karena membutuhkan keseimbangan antara berbagai industri barang konsumen, dan antara barang konsumen dengan industri barang modal. Pertumbuhan berimbang juga berarti keseimbangan antara industri dan pertanian dan antar sektor dalam Negeri dan sektor ekspor. Lebih lanjut, menurut teori ini diperlukan keseimbangan antara *overhead* sosial dan *overhead* ekonomi dan dengan investasi langsung produktif dan antara ekonomi eksternal-vertikal dan ekonomi eksternal-horizontal. Singkatnya, teori pertumbuhan berimbang mengharuskan adanya pembangunan yang serentak dan harmonis dari berbagai sektor ekonomi sehingga semua sektor tumbuh bersama (Jhingan, 1983).

Selain teori di atas ada Teori Pertumbuhan Tidak Berimbang sebagai lawan dari doktrin pertumbuhan berimbang. Menurut konsep ini, investasi sebaiknya dilakukan pada sektor terpilih dan serentak di semua sektor ekonomi.

Dengan demikian perekonomian secara berangsur bergerak dari lintasan



pertumbuhan tak berimbang ke arah pertumbuhan berimbang. Ahli ekonomi seperti Singer, Kindleberger, Streeten dan lain-lain mengungkapkan pendapat mereka yang mendukung pertumbuhan berimbang tersebut yang sebenarnya merupakan kritik terhadap Teori Pertumbuhan Berimbang. Meskipun demikian, Rostow dan Hirschman yang telah mengemukakan doktrin pertumbuhan tidak berimbang ini dengan cara yang sistematis (Jhingan, 1983).

Menurut Rostow, agar suatu ekonomi dapat melampaui tahap masyarakat tradisional dan mencapai tahap tinggal landas maka yang penting adalah meningkatkan laju investasi produktif dari 5% atau kurang hingga menjadi 10% atau lebih. Ini hanya mungkin jika investasi dilakukan pada satu atau dua sektor ekonomi utama saja. Sedangkan menurut Hirschman, dengan sengaja tidak menyeimbangkan perekonomian sesuai dengan strategi yang dirancang sebelumnya adalah cara terbaik untuk mencapai pertumbuhan pada suatu Negara terbelakang. Investasi pada industri atau sektor-sektor yang strategis akan menghasilkan kesempatan investasi baru dan membuka jalan bagi pembangunan ekonomi lebih lanjut (Jhingan, 1983).

Semua teori pertumbuhan ekonomi seperti yang telah disebutkan di atas menjelaskan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi suatu pertumbuhan ekonomi dimana kesemuanya membutuhkan suatu akumulasi modal atau investasi yang harus dilakukan. Mengenai peran serta pemerintah, Rostow dan Mugrave menyebutkan dalam modelnya bahwa pada tahap awal pembangunan perekonomian diperlukan suatu persentase yang besar dari investasi pemerintah terhadap total investasi yang ada karena pada tahap ini diperlukan sarana dan prasarana seperti sarana pendidikan, kesehatan, transportasi dan lain sebagainya. Sedangkan menurut Wagner dibutuhkan suatu pengeluaran pemerintah yang meningkat untuk mendorong pertumbuhan ekonomi

dikarenakan pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat, hukum, pendidikan, kebudayaan dan sebagainya.

Penjelasan proses pertumbuhan seperti yang telah diuraikan sebelumnya lebih menekankan kepada investasi terhadap modal fisik. Tetapi, ada gagasan lain mengenai investasi yang tidak kalah pentingnya jika dibandingkan investasi pada modal fisik untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan penurunan kemiskinan yaitu berupa investasi pada modal manusia. Dalam teori makro ekonomi disebutkan bahwa *human investment* atau modal manusia merupakan ilmu pengetahuan dan keahlian yang didapatkan oleh para pekerja dari pendidikan, yaitu dari program taman kanak-kanak sampai dengan *on the job training* bagi orang dewasa dalam angkatan kerja (Mankiw, 2003: 209).

Sebagaimana modal fisik, *human investment* juga bisa meningkatkan kemampuan untuk memproduksi barang dan jasa. Peningkatan *human investment* tidak lepas dari fasilitas yang disediakan dalam mengakses pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Dalam sektor pendidikan, peningkatan *human investment* berkaitan dengan tersedianya sekolah, pengajar, dan perpustakaan. Selain itu, investasi pendidikan yang disediakan berupa pendidikan formal berupa sekolah dan pendidikan non formal berupa pelatihan atau kursus yang akan menambah pengetahuan dan skill masyarakat. Dalam sektor kesehatan, peningkatan *human investment* membutuhkan tersedianya fasilitas kesehatan berupa rumah sakit dan tenaga kesehatan.

Galbraith dalam (Jhingan, 1983) menyebutkan bahwa sebagian besar pertumbuhan yang diperoleh sekarang ini bukan disebabkan karena investasi modal yang lebih besar tetapi sesungguhnya dari investasi pada manusia (*human investment*). Ketika sumber daya manusia berkualitas baik dari sisi pendidikan, sisi kesehatan dan mudah dalam akses infrastruktur maka, hal ini

akan memberikan dampak kepada masyarakat baik secara langsung ataupun tak langsung melalui multiplier effect dalam perekonomian daerah melalui peningkatan produktivitas dan pendapatan.

Bahkan dua orang ahli ekonomi terdahulu, yaitu Adam Smith dan Veblen menekankan pentingnya modal manusia ke dalam produksi. Ke dalam pengertian stok modal tetap Negara, Adam Smith memasukkan “kemampuan seluruh penduduk yang diperoleh dan bermanfaat”. Bagi Veblen, pengetahuan dan ketrampilan teknologi merupakan peralatan *immaterial* dimana tanpa keduanya maka modal fisik tidak dapat dimanfaatkan secara produktif. Oleh karena itu, para ekonom berpendapat bahwa kekurangan investasi terhadap modal manusia merupakan penyebab lambatnya pertumbuhan suatu Negara. Dengan tidak mengembangkan pendidikan, pengetahuan dan ketrampilan maka produktivitas dari modal fisik akan merosot (Jhingan, 1983).

Modal fisik akan menjadi lebih produktif jika suatu Negara mempunyai modal manusia yang memadai. Adanya program-program yang dilaksanakan oleh Negara seperti pembangunan jalan raya, jembatan, bendungan, irigasi, rumah sakit, pabrik, sekolah dan program pembangunan lainnya tentunya membutuhkan insinyur, teknisi, tenaga pengelola, tenaga administratif, pengawas, ilmuwan, sekretaris dan sebagainya. Jika berbagai macam modal manusia tersebut jumlahnya tidak memadai, maka modal fisik tidak akan dimanfaatkan secara produktif sehingga mesin-mesin produksi yang ada menjadi cepat rusak, bahan-bahan banyak yang terbuang dan kualitas dari produksi yang dihasilkan sangat rendah.

Dua hal yang sangat dibutuhkan dalam pembangunan modal manusia yaitu pendidikan dan kesehatan. Keduanya memiliki keterkaitan yang erat dengan pembangunan ekonomi yang dilakukan suatu Negara. Menurut (Todaro



dan Smith,2006) dikatakan bahwa dengan modal kesehatanyang lebih baik dapat meningkatkan pengembalian investasi dalam pendidikan dengan alasan:

1. Kesehatan adalah faktor penting atas kehadiran anak di sekolah,
2. Anak-anak yang sehat lebih berprestasi di sekolah dan dapat belajar dengan efisien,
3. Kematian yang tragis pada anak-anak usia sekolah juga meningkatkan biaya pendidikan per tenaga kerja,
4. Harapan hidup yang lebih lama akan meningkatkan pengembalian atas investasi dalam pendidikan, dan
5. Individu yang sehat lebih mampu menggunakan pendidikan secara produktif di setiap waktu dalam kehidupannya.

Selain itu keduanya juga menyebutkan bahwa dengan modal pendidikan yang lebih baik akan dapat meningkatkan pengembalian atas investasi dalam kesehatan, dikarenakan: (1) Banyak program kesehatan tergantung pada berbagai ketrampilan yang dipelajari di sekolah, (2) Sekolah mengajarkan pokok-pokok kesehatan pribadi dan sanitasi, dan (3) Dibutuhkan pendidikan untuk membentuk dan melatih petugas pelayanan kesehatan.Oleh karena itu, pembangunan modal manusia harus mendapat perhatian tersendiri, bahkan di dalam perekonomian yang tumbuh dengan cepat. Distribusi kesehatan dan pendidikan boleh jadi sangat timpang seperti halnya pendapatan dan kekayaan.

Namun peningkatan kesehatan dan pendidikan dapat membantu suatu keluarga untuk keluar dari jebakan lingkaran setan kemiskinan dimana pada saat yang sama penyebab paling penting dari kesehatan yang buruk di Negara-negara berkembang adalah kemiskinan itu sendiri (Todaro, 2006).

Untuk mengukur sampai sejauh mana tingkat pembangunan modal manusia yang dilakukan suatu Negara maka digunakan indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index* (HDI). Dengan HDI ini, *United Nations Development Program* (UNDP) membuat laporan berkala yang terbit setiap tahunnya berjudul "*Human Development Reports*". Dalam laporannya UNDP mencoba meranking semua Negara dalam skala 0 (pembangunan modal manusia terendah) hingga skala 1 (pembangunan modal manusia tertinggi) berdasarkan 3 (tiga) tujuan atau produk pembangunan, yaitu:

1. Usia panjang yang diukur dengan tingkat harapan hidup;
2. Pengetahuan yang diukur dengan rata-rata tertimbang dari jumlah orang dewasa yang dapat membaca;
3. Penghasilan yang diukur dengan pendapatan per kapita riil yang telah disesuaikan, yaitu disesuaikan menurut *Purchasing Power Parity* (PPP) atau paritas daya beli dari mata uang masing-masing Negara dan untuk memenuhi asumsi menurunnya utilitas marginal dari pendapatan.

Dengan menggunakan ketiga ukuran pembangunan tersebut HDI memperingkat data dari 177 Negara menjadi tiga kelompok yaitu: tingkat pembangunan manusia yang rendah (0,000 – 0,499), tingkat pembangunan manusia menengah (0,50 – 0,799) dan tingkat pembangunan manusia yang tinggi (0,80 – 1,00) (Todaro, 2006).

HDI juga mengingatkan bahwa pembangunan yang dimaksudkan adalah pembangunan manusia dalam arti luas bukan hanya dalam bentuk pendapatan yang lebih tinggi. Banyak Negara, seperti sejumlah Negara penghasil minyak berpendapatan tinggi, disebut sebagai Negara yang mengalami "pertumbuhan

tanpa pembangunan". Kesehatan dan pendidikan bukan hanya sebagai input produksi namun juga merupakan tujuan pembangunan yang fundamental.

Indikator kesenjangan pembangunan dan pemeringkatan yang baik harus memasukkan variabel kesehatan dan pendidikan dalam pengukuran bukan hanya melihat tingkat pendapatan saja (Todaro, 2006).

### **Metode Pengukuran Kinerja Dan Efisiensi Sektor Publik**

Efisiensi adalah hubungan antara input dan output. Efisiensi merupakan ukuran apakah penggunaan barang dan jasa yang dibeli oleh organisasi untuk mencapai output tertentu (Amran Harun, 2004).

Pada dasarnya kinerja suatu perusahaan diukur dengan menggunakan efisiensi ekonomi. Efisiensi ekonomi terdiri atas efisiensi teknis (*technical efficiency*) dan efisiensi alokasi (*allocative efficiency*). Efisiensi teknis adalah kombinasi antara kapasitas dan kemampuan unit ekonomi untuk memproduksi sampai tingkat output maksimum dari sejumlah input yang digunakan.

Sedangkan efisiensi alokasi adalah kemampuan dan kesediaan unit ekonomi yang digunakan dalam proses produksi pada tingkat harga relatif. Seiring dengan perkembangannya penggunaan ukuran efisiensi saat ini tidak hanya digunakan bagi perusahaan saja, tetapi juga dapat digunakan dalam mengukur kinerja pemerintah atau sektor publik (Jafarov dan Gunnarsson, 2008).

Pengukuran efisiensi sektor publik khususnya dalam pengeluaran belanja pemerintah didefinisikan sebagai suatu kondisi ketika tidak mungkin lagi realokasi sumber daya yang dilakukan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. dengan kata lain, efisiensi pengeluaran belanja pemerintah daerah diartikan ketika setiap Rupiah yang dibelanjakan oleh pemerintah daerah menghasilkan kesejahteraan masyarakat yang paling optimal. Ketika kondisi

tersebut terpenuhi, maka dikatakan belanja pemerintah telah mencapai tingkat yang efisien.

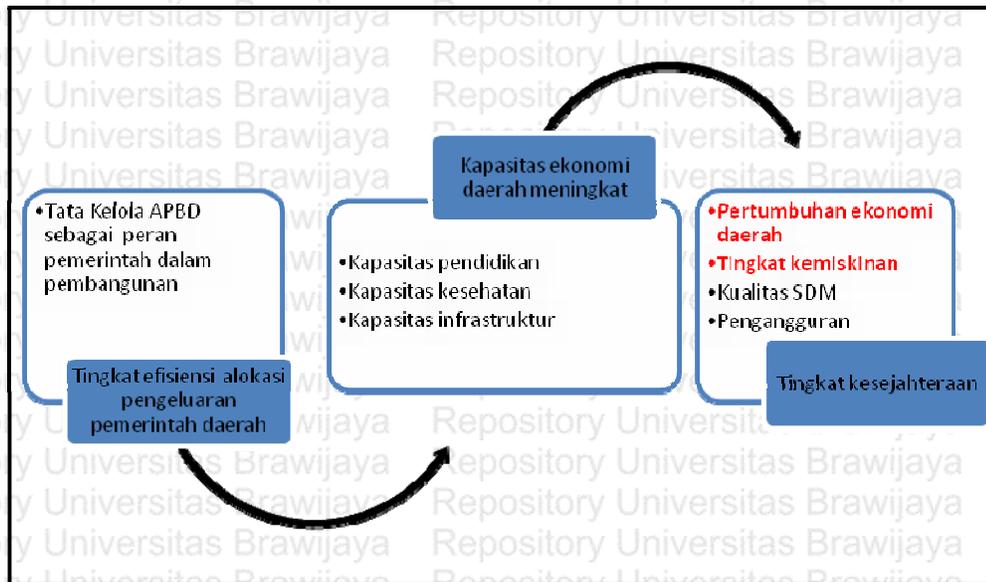
Mendasarkan pada penelitian serupa yang dilakukan oleh (Jafarov dan Gunnarsson, 2008), dalam mengukur efisiensi sektor publik maka digunakan pengukuran efisiensi teknis dimana nilai efisiensi diukur dengan menggunakan sejumlah input yang digunakan untuk menghasilkan sejumlah output tertentu. Lebih lanjut dalam pengukuran efisiensi sektor publik, efisiensi teknis dapat dibagi ke dalam *tiga* jenis, yaitu efisiensi teknis biaya (*technical costefficiency*), efisiensi teknis sistem (*technical system efficiency*), dan efisiensi keseluruhan (*over all efficiency*). Efisiensi teknis biaya merupakan pengukuran tingkat penggunaan sarana ekonomi sejumlah input berupa besarnya nilai nominal belanja kesehatan yang dikeluarkan baik oleh pemerintah maupun oleh masyarakat untuk menghasilkan sejumlah output berupa indikator output hasil antara (*ouput intermediate*) yang terdiri dari fasilitas dan layanan kesehatan. Kondisi efisien akan tercapai ketika sejumlah nominal belanja kesehatan yang dikeluarkan dalam jumlah tertentu dapat menghasilkan output berupa fasilitas dan layanan kesehatan yang maksimum. Efisiensi teknis sistem merupakan pengukuran tingkat penggunaan sejumlah input berupa indikator *ouput intermediate* untuk menghasilkan sejumlah output berupa indikator hasil akhir (*outcomes*) yaitu derajat kesehatan masyarakat. Kondisi efisien akan tercapai jika penggunaan sejumlah input berupa fasilitas dan layanan kesehatan dalam jumlah tertentu akan menghasilkan output berupa derajat kesehatan yang maksimum. Adapun pengukuran efisiensi keseluruhan dilakukan dengan cara menghubungkan secara langsung penggunaan indikator input berupa belanja kesehatan dengan hasil *outcome* kesehatan berupa derajat kesehatan masyarakat sebagai outputnya. Kondisi yang efisien akan terjadi jika dengan

besarnya belanja kesehatan sejumlah tertentu dapat menghasilkan derajat kesehatan masyarakat yang optimum.

Peran pemerintah dalam peningkatan kesejahteraan dapat dilakukan dengan mengelola APBD secara efisien. Hal ini berarti, setiap pengeluaran belanja daerah harus jelas outputnya, karena efisiensi merupakan rasio dari input dan output. Ketika efisiensi ini dapat tercapai, maka akan meningkatkan kapasitas ekonomi daerah, baik kapasitas pendidikan, kapasitas kesehatan maupun kapasitas infrastrukturnya. Peningkatan kapasitas ketiga bidang tersebut akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pertumbuhan ekonomi daerah dan penurunan tingkat kemiskinan. Sedangkan kualitas SDM dan pengangguran sudah dapat tercermin dari tingkat kemiskinan. Misalnya, ketika tingkat kemiskinan suatu daerah rendah maka, kualitas SDM pasti tinggi sehingga pengangguran juga akan berkurang, karena masyarakat memiliki akses yang besar dalam mendapatkan lowongan pekerjaan. Secara lebih singkat, hubungan antara tingkat efisiensi belanja sektor publik dengan kesejahteraan seperti tergambar pada Gambar 2.4 berikut.

**Gambar 2.4**

**Hubungan Antara Tingkat Efisiensi Belanja Sektor Publik Dengan Kesejahteraan**



Sumber: Javarov, E dan Gunnarson, V. 2008, dimodifikasi

Ada beberapa pendekatan atau metode yang dapat digunakan dalam mengukur efisiensi. Secara garis besar pendekatan-pendekatan tersebut dikelompokkan ke dalam dua teknik estimasi yaitu estimasi parametrik dan nonparametrik. Teknik-teknik analisis yang masuk dalam teknik non-parametrik adalah *Data Envelopment Analysis* (DEA) dan *Free Disposal Hull* (FDH), sedangkan teknik analisis yang masuk dalam kelompok parametrik adalah *The Stochastic Frontier Approach* (SFA), *The Thick Frontier Approach* (TFA) dan *Distribution Free Approach* (DFA), (Ahmad Syakir, 2006). Metode pengukuran efisiensi dengan menggunakan pendekatan nonparametric yaitu DEA dan FDH sama-sama menggunakan teknik *linear programming*. Analisis DEA dan FDH sama-sama menghasilkan urutan skor efisiensi unit kegiatan ekonomi. Angka efisiensi yang dihasilkan merupakan perbandingan kinerja suatu unit kegiatan ekonomi dengan kurva batas kemungkinan produksinya (*production possibility frontier*), oleh karena itu skor efisiensi unit kegiatan ekonomi tersebut relatif terhadap kinerja kemungkinan terbaiknya.

Metode pengukuran efisiensi dengan pendekatan non-parametrik khususnya DEA adalah dapat digunakan untuk mengukur efisiensi teknis unit kegiatan ekonomi secara relatif dengan menggunakan banyak input dan banyak output (*multi input*) dan (*multi output*). Selain itu, keunggulan lain dari penggunaan DEA adalah menghitung tingkat efisiensi dengan mengukur efisiensi secara relatif terhadap kemungkinan kinerja yang terbaik. DEA juga memberi arah pada unit kegiatan ekonomi yang tidak efisien untuk meningkatkan efisiensinya melalui kegiatan *benchmarking* terhadap unit kegiatan ekonomi yang efisien (*efficient reference set*). Di samping itu secara spesifik pengukuran efisiensi memiliki kegunaan sebagai berikut: (1). Sebagai tolok ukur untuk memperoleh efisiensi relatif, sehingga mempermudah perbandingan antara unit ekonomi satu dengan lainnya. (2). Apabila terdapat variasi tingkat efisiensi dari beberapa unit ekonomi yang ada maka dapat dilakukan penelitian untuk menjawab faktor-faktor apa saja yang menentukan perbedaan tingkat efisiensi, dengan demikian dapat ditemukan solusi yang tepat. Informasi mengenai efisiensi memiliki implikasi kebijakan karena manajer dapat menentukan kebijakan perusahaan secara tepat.

### **Konsep Dan Pengukuran Efisiensi Anggaran Belanja**

Secara teori, efisiensi dibedakan menjadi *dua*, yaitu efisiensi teknis (*technical efficiency*) yang lebih banyak berkaitan dengan permasalahan teknis produksi, dan efisiensi non-teknis atau eksternal (*managerial efficiency*) berkaitan dengan aspek non-moneter. Secara lebih spesifik, (Tsang, 2002) menjelaskan efisiensi internal (teknis) menggambarkan hubungan antara input dan output, sedangkan efisiensi eksternal (non-teknis) adalah hubungan antara output dan outcome (Tsang, 2002).

Para ahli ekonomi mengembangkan *tiga* pengukuran utama efisiensi (Todaro, 2006). *Pertama*, penggunaan *technical efficiency* yang menunjukkan penggunaan sumberdaya produksi yang secara teknologi sangat efisien. Dengan kata lain, efisiensi teknis memaksimalkan output dengan seperangkat input. *Kedua*, penggunaan *allocative efficiency* menunjukkan kemampuan organisasi untuk menggunakan input dengan proporsi yang optimal, antara harga dan teknologi produksi. Jadi, *allocative efficiency* dihubungkan dengan pemilihan antara perbedaan teknik kombinasi input yang efisien untuk memperoleh kemungkinan output yang maksimal. *Ketiga*, perpaduan antara *technical efficiency* dengan *allocative efficiency*, untuk menentukan tingkat *productive efficiency* yang seringkali disebut dengan *economic efficiency*.

Pada dasarnya, efisiensi adalah penggunaan input baik bersifat moneter maupun non-moneter untuk menghasilkan output. Efisiensi dalam sektor publik berarti belanja sektor publik sebagai input untuk menghasilkan ketersediaan sektor publik sebagai outputnya. Hubungan input dan output merupakan dasar pengukuran efisiensi yang dibedakan dengan pengukuran produktivitas. Konsep efisiensi memasukkan konsep potensial dan konsep aktual atau efektif, dimana dalam teori produksi dikenal dengan konsep *production possibility frontier*. Pengukuran efisiensi dilakukan dengan menggunakan beberapa metode, antara lain adalah DEA (*Data Envelopment Analysis*) dan SFA (*Stochastic Frontier Analysis*).

#### 2.14.1. DEA (Data Envelopment Analysis)

DEA merupakan teknik pengukuran efisiensi yang *non-stochastic* (Kumbhakar dan Lovell, 2000: 7), yang merupakan *deterministic approach*.

Penggunaan DEA mengasumsikan kombinasi linier dari ikatan input-output yang



diobservasi adalah tingkat efektif atau aktual. Sedangkan batas ratio terendah yang merupakan konvex dari seperangkat output adalah batas penggunaan ratio input dan output yang potensial. Dengan demikian, dikatakan efisien jika berada di sekitar batas garis yang berbentuk lengkung atau *envelope*. Ketika suatu daerah memiliki ratio anggaran belanja dan output yang berada jauh dari batas garis *envelope*, maka dapat dikatakan bahwa daerah tersebut tidak efisien dalam mengelola anggarannya relatif dibandingkan dengan daerah lainnya yang berada disekitar garis lengkung.

DEA merupakan metode pendekatan yang bersifat non-parametrik yang didasarkan pada perhitungan programasi linear (Widodo, 2006: 265). Selain itu, DEA juga merupakan prosedur yang didesain secara khusus untuk mengukur efisiensi relatif suatu Unit Kegiatan Ekonomi (UKE) atau *Decision Making Unit* (DMU) yang menggunakan banyak input dan banyak output, dimana penggunaan input dan output tersebut tidak mungkin dilakukan. Dalam metode DEA, pengukuran dasar efisiensi adalah sebagai berikut:

$$\text{Efisiensi} = \frac{\text{Output}}{\text{Input}} = \frac{\text{virtual output}}{\text{virtual input}} = \frac{\sum_{r=1}^s u_r y_r}{\sum_{i=1}^m v_i x_i} \quad (\text{Cooper et al, 2000})$$

atau bisa ditulis dengan

$$\frac{u_1 y_1 + u_2 y_2 + \dots + u_s y_s}{v_1 x_1} \quad (\text{Cooper et al, 2000: 15})$$

dimana  $y_r$  = jumlah output  $r$

$u_r$  = bobot tertimbang dari output  $r$

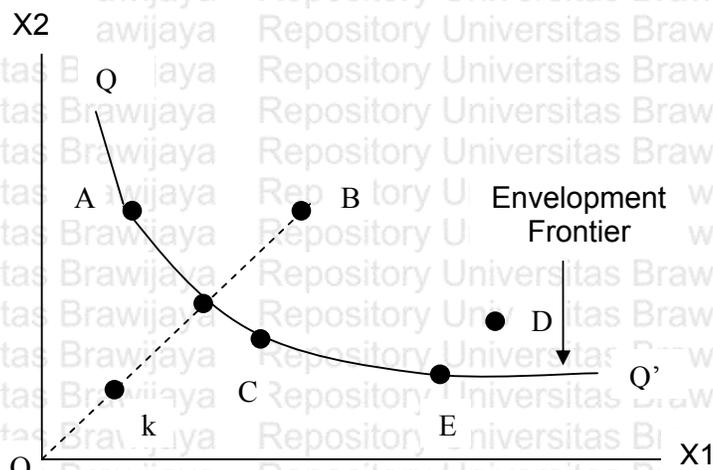
$x_i$  = jumlah input  $i$

$v_i$  = bobot tertimbang dari input  $i$

Efisiensi relative DMU didefinisikan sebagai ratio dari total output tertimbang dibagi total input tertimbangnya. Efisiensi disini juga bisa dikatakan sebagai virtual input atau virtual output yang berarti jumlah keseluruhan input dan output. Inti dari DEA adalah menentukan bobot setiap input dan output DMU.

Konsep dari DEA secara grafis adalah sebagaimana Gambar 2.5 berikut (menggunakan dua input dan 1 output):

**Gambar 2.5**  
Efisiensi Frontier dari Dua Input



Sumber: Prasetya, Tahun 2006

Dari grafik diatas,  $X_1$  dan  $X_2$  merupakan input yang digunakan oleh DMU A, B, C, D dan E untuk menghasilkan output yang sama. Evaluasi efisiensi diperoleh dengan menarik garis pada titik yang dekat dengan sumbu, sehingga terbentuk garis yang membungkus hasil observasi. Garis tersebut adalah garis  $QQ'$ . Dari garis yang ditarik tersebut, bisa ditentukan DMU yang efisien ataupun inefisien. DMU yang efisien adalah DMU A, C dan E. DMU ini bisa menjadi suatu percontohan untuk DMU lain yang inefisien (Prasetya, 2006).

Model DEA juga dapat diformulasikan ke dalam bentuk fraksional dengan menjadikan input dan output yang bersangkutan dari DMU yang bersangkutan

sebagai variable keputusan. Tiap DMU menggunakan sejumlah  $m$  input untuk menghasilkan sejumlah  $s$  output (Prasetya, 2006). Hal ini juga dilakukan untuk mengukur masing-masing DMU. Penyelesaian berdasarkan kendala program fraksional untuk menentukan nilai dari bobot input ( $v_i$ ) ( $i=1, \dots, m$ ) dan bobot output ( $u_r$ ) ( $r=1, \dots, s$ ) sebagai variable-variable (Cooper *et al*, 2000: 23).

$$(FP_o) \max \quad \theta = \frac{u_1 y_{1o} + u_2 y_{2o} + \dots + u_s y_{so}}{v_1 x_{1o} + v_2 x_{2o} + \dots} \quad (1)$$

$$\text{Subject to} \quad \frac{u_1 y_{1j} + \dots + u_s y_{sj}}{v_1 x_{1j} + \dots + v_m x_{mj}} \leq 1 (j=1, \dots, n) \quad (2)$$

$$v_1, v_2, \dots, v_m \geq 0 \quad (3)$$

$$u_1, u_2, \dots, u_s \geq 0 \quad (4)$$

Secara matematis, pembatas *non negativity* tidak cukup untuk istilah fraksional dalam menghasilkan nilai definitif. Sehingga program fraksional diatas ditransformasikan dalam sebuah program linier (LP<sub>o</sub>) kemudian permasalahan tersebut dipecahkan melalui metode simpleks untuk memperoleh solusi optimal untuk program linier tersebut. Selanjutnya masing-masing variable input dan output tersebut dapat langsung dimasukkan ke dalam program linier tanpa harus memiliki satuan pengukuran yang sama Nugroho, 1995 dalam (Prasetya, 2006), sehingga bentuk transformasinya adalah sebagai berikut:

$$(LP_o) \max \quad \theta = u_1 y_{1o} + \dots + u_s y_{so} \quad (5)$$

$$\text{Subject to} \quad v_1 x_{1o} + \dots + v_m x_{mo} = 1 \quad (6)$$

$$u_1 y_{1j} + \dots + u_s y_{sj} \leq v_1 x_{1j} + \dots + v_m x_{mj}, \quad (j=1, \dots, n) \quad (7)$$

$$v_1, v_2, \dots, v_m \geq 0 \quad (8)$$

$$u_1, u_2, \dots, u_s \geq 0$$

.....(9)

(Cooper et al, 2000: 23-24)

Dalam asumsi *non zero*, dimana  $v$  dan  $X > 0$ , denominator kendala dari  $FP_0$  adalah positif untuk setiap  $j$  dan oleh karena itu, fungsi (7) yang merupakan fungsi kendala diperoleh dengan melipatgandakan fungsi (2) dengan denominator. Program fraksional invariant dalam perkalian dari kedua numerator dan denominator dengan *nonzero number*. Lalu menetapkan denominator (1) sama dengan 1, memindahkan kendala seperti dalam fungsi (6) dan memaksimalkan numerator yang menjadi tujuan dalam program linier ( $LP_0$ ). Fungsi dari program tersebut digunakan untuk menghitung tingkat efisiensi dari masing-masing DMU, dimana:

$DMU_0$  = Kabupaten/Kota yang sedang diuji

$DMU_j$  = Kabupaten/Kota lainnya yang sedang diperbandingkan

$n$  = Jumlah Kabupaten/Kota yang dianalisis

$m$  = Jumlah input yang digunakan

$s$  = Jumlah output yang dihasilkan

$x_{1j}$  = Jumlah input 1 yang digunakan Kabupaten/Kota  $j$

$y_{1j}$  = Jumlah output 1 yang dihasilkan Kabupaten/Kota  $j$

$v_1$  = Bobot tertimbang dari input 1

$v_m$  = Bobot tertimbang dari input  $m$

$u_1$  = Bobot tertimbang dari output 1

$u_s$  = Bobot tertimbang dari output  $s$

$x_{10}$  = Jumlah input 1 yang digunakan Kabupaten/Kota yang sedang diuji

$y_{10}$  = Jumlah output 1 yang dihasilkan oleh Kabupaten/Kota yang sedang diuji

$\theta$  = Nilai yang dioptimalkan sebagai indikator efisiensi relatif dari Kabupaten/Kota yang sedang diuji.

Metode DEA ini selain memiliki beberapa keunggulan juga memiliki beberapa kelemahan (keterbatasan). Keunggulan dan keterbatasan metode ini adalah sebagaimana pada Tabel 2.2 berikut:

**Tabel 2. 2**  
**Keunggulan dan Keterbatasan DEA**

| No | Keunggulan   | Keterbatasan  |
|----|--|---|
| 1  | DEA dapat mengatasi variable dalam jumlah yang besar, pada masing- masing input dan output.  | Bersifat sample spesifik, dimana indikator efisiensi yang dihasilkan oleh metode DEA bersifat teknis dan hanya berlaku pada kelompok objek penelitian yang diperbandingkan saja   |
| 2  | Mampu mengidentifikasi sumber dan jumlah dari inefisiensi dari masing-masing input dan output dari masing-masing DMU.  | Mensyaratkan <i>extreme point technique</i> dimana DEA mensyaratkan semua input dan output harus spesifik dan dapat diukur  |
| 3  | Mampu mengidentifikasi <i>benchmark members</i> dari <i>efficient set</i> yang digunakan untuk mencapai perbaikan dan identifikasi dari inefisiensi sumber daya.                               | Hanya mengukur produktivitas relative dari DMU bukan produktivitas absolute, sehingga bobot input dan output yang dihasilkan oleh DEA tidak dapat diinterpretasikan dalam nilai ekonomi   |
| 4  | Karena DEA menghasilkan efisiensi untuk setiap DMU. Sehingga hasil perhitungan tersebut diinterpretasikan untuk mengambil sebuah kebijakan, DMU apa yang memerlukan perbaikan atau improvement | Uji hipotesis secara statistik atas hasil DEA sulit untuk dilakukan   |
| 5  | Metode DEA mampu mengatasi masalah keterbatasan yang dimiliki oleh regresi berganda atau analisis rasio parsial  | Metode DEA membutuhkan progremasi linier yang kompleks  |
| 6  | Tidak memerlukan asumsi terhadap definisi input maupun output  | Jika metode DEA digunakan untuk mengukur tingkat efisiensi relative dengan jumlah kecil, maka metode ini sangat sensitive terhadap perbedaan antara jumlah DMU yang diteliti dengan jumlah variable input dan output yang diperhitungkan, akibat keterbatasan tersebut akan banyak DMU yang terlihat efisien, padahal dalam kenyataannya DMU tersebut belum tentu efisien |
| 7  | DMU dibandingkan langsung dengan sesamanya   |   |
| 8  | Input dan output dapat memiliki satuan yang berbeda.   |   |

Sumber: (Prasetya, 2006 dan Cooper 2000). Diolah.

Beberapa penelitian yang menggunakan DEA, misalnya (Herrera dan Pang, 2005), (Psacharopoulos, 2007), keduanya melakukan pengujian efisiensi pendidikan *primary* dan *secondary level* di Negara berkembang. (Herrera dan Pang, 2005) mengamati angka efisiensi setiap Negara berkembang dari sudut pandang efisiensi input dan efisiensi output. Adapun (Afonso dan Aubyn, 2005) menggunakan pendekatan DEA untuk mengukur efisiensi pendidikan dan kesehatan Negara-negara yang tergabung dalam OECD. Afonso dan Aubyn (2005), menggunakan efisiensi fungsi produksi dengan mengurangi input untuk menghasilkan output tertentu, dan meranking angka efisiensi dari yang tertinggi sampai yang tidak efisien.

#### 2.14.2. SFA (*Stochastic Frontier Analysis*)

Alternatif lain pengukuran efisiensi adalah SFA (*Stochastic Frontier Analysis*). Pada dasarnya, SFA adalah metode statistik untuk menentukan garis batas (*frontier*) potensial dengan menggunakan pendekatan stokastik (*stochastic approach*). Metode ini mengidentifikasi hubungan input dan output dengan mempertimbangkan adanya penyimpangan yang disebut dengan *error* atau *noise* yang merupakan variasi random. Secara rata-rata, penyimpangan ini diasumsikan nol, artinya penggunaan output optimal berkaitan dengan penggunaan input. Selanjutnya selisih antara input potensial yang diprediksi oleh output dengan input aktual merupakan penyimpangan yang mengukur adanya tingkat inefisiensi.

Asumsi umum dengan struktur dua komponen bahwa inefisiensi mengikuti *asymetric half-normal distribution*, sedangkan distribusi errornya berdistribusi normal. Pada dasarnya, terjadinya error terbagi menjadi dua sebab, yaitu karena adanya kesalahan distribusi statistik ( $v_i$ ) dan tidak memasukan

variable lain dalam model analisisnya ( $e_i$ ) seperti yang terlihat pada Gambar 2.6. dimana persamaan variable adalah sebagai berikut:

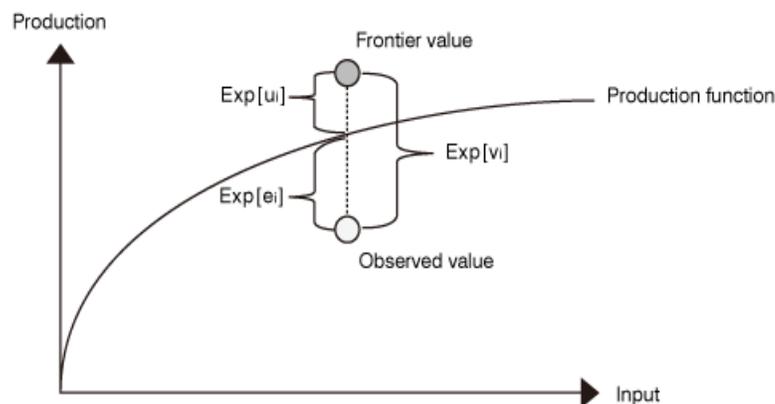
$$\ln Y_i = \alpha + \beta_1 K_i + \beta_2 L_i + e_i \dots (1).$$

Dimana eror yang dimaksud adalah penjumlahan dari kesalahan distribusi statistik ( $v_i$ ) dan tidak memasukan variable lain dalam model analisisnya ( $e_i$ ).

Dengan demikian, jika secara statistik dapat diestimasi kesalahan distribusinya, maka sisa dari kesalahan prediksi adalah kesalahan karena tidak memasukkan variable lain, dimana kesalahan tersebut adalah inefisiensi.

**Gambar 2.6**

**SFA (Stochastic Frontier Analysis)**



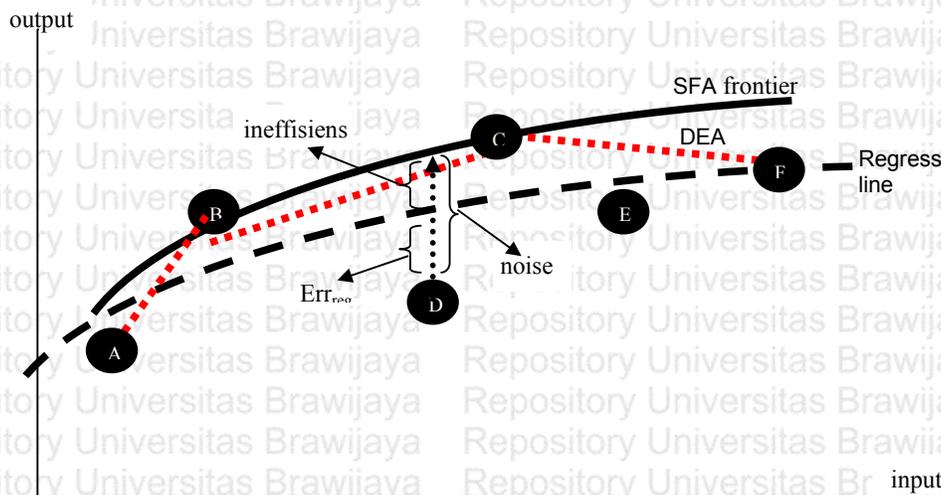
Sumber: Kumbhakar dan Lovell, Tahun 2000, dimodifikasi

### 2.14.3. Perbedaan DEA dan SFA

Perbedaan secara grafik antara pengukuran efisiensi dengan menggunakan DEA dan SFA dapat dilihat pada Gambar 2.7. Keuntungan SFA

merupakan model pengukuran efisiensi dengan frontier yang luas dan terdapat dua jenis penyimpangan, yaitu noise dan inefisiensi.

**Gambar 2.7**  
**Stochastic Frontier Analysis (SFA) Dan Data Envelopment Analysis (DEA)**



Sumber: Kumbhakar dan Lovell, 2000, dimodifikasi

Gambar 2.7 menunjukkan inefisiensi perbedaan antara noise dengan error dari garis regresi. Disamping itu, tidak semua titik yang efisien dari estimasi DEA menjadi efisien juga, jika diestimasi dengan SFA. Titik A dan F yang efisien berdasarkan DEA menjadi tidak efisien berdasarkan pendekatan SFA. Hal ini karena adanya kelemahan pada masing-masing pendekatan.

Perbedaan antara potensi dan aktual adalah konsep efisiensi. Sedangkan produktivitas adalah perbandingan antara nilai output yang dihasilkan terhadap input yang dipakai saat itu, artinya peningkatan produktivitas tidak dapat dengan serta merta dikatakan sebagai perbaikan efisiensi sebelum dibandingkan dengan batas ratio input dan output yang potensial (Adkins dan Moomaw, 2005). Oleh

karena itu pengukuran efisiensi yang digunakan saat ini adalah menggunakan pendekatan SFA (*Stochastic Frontier Analysis*). Secara ringkas, Tabel 2.3 menunjukkan adanya perbedaan metode pengukuran efisiensi yang menggunakan DEA dan SFA.

**Tabel 2.3**  
**Perbedaan DEA dan SFA**

| No | DEA  | SFA  |
|----|--|--|
| 1  | <i>Non-stochastic frontier (deterministic)</i>                                 | <i>stochastic frontier</i> dengan kemungkinan distribution |
| 2  | lebih dari satu output (banyak input dan banyak output)                        | Satu input banyak output atau satu output banyak input     |
| 3  | Fokus pada masing-masing DMU (Decision Making Unit)                            | Fokus pada estimasi frontier                               |
| 4  | Hasilnya hanya untuk objek yang diteliti (tidak bias digunakan di luar sample) | Hasilnya bisa digunakan sebagai generalisasi               |

Sumber: (Prasetya, 2006 dan Cooper, 2000), Diolah

### **Penelitian Tentang Hubungan Efisiensi Pengeluaran Pemerintah Dengan Kesejahteraan**

Belanja pendidikan pada Negara-negara di Asia mengalami peningkatan secara signifikan. Hal ini dikarenakan pendidikan memberikan manfaat ekonomi (meningkatkan pendapatan individu dari Negara) dan nonekonomi (misalnya, tingkat kesehatan yang meningkat, penurunan tingkat kematian dan kelahiran).

Beberapa Negara di Asia, belanja privat lebih besar daripada belanja publik, misalnya Negara Kamboja dan Korea, sekitar 70-80 persen merupakan belanja privat (Bray, 2002). Bahkan Korea mencapai 2,9% dari GDP untuk belanja privat dan melebihi rata-rata Negara OECD yang berkisar 0,8% (Shin-Who, 2008). Korea berhasil meningkatkan kualitas pendidikan yang menyebabkan peningkatan dalam kualitas sumberdaya manusianya. Hal inilah yang

menyebabkan Korea mengalami kemajuan yang sangat pesat karena tenaga kerjanya mampu mengadopsi teknologi dengan baik.

Menurut (Chakraborty et al. 2001) melakukan pengujian tingkat efisiensi di US, dikarenakan belanja pendidikan meningkat lebih dari 3% per tahun, tetapi output pendidikan yang diukur melalui tes Nasional justru menurun. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sistem pendidikan dan latar belakang keluarga sangat berperan dalam menentukan kualitas pendidikan. Pengujian (Sutherland et al. 2007) juga menemukan hal yang sama, hasil tes PISA yang cenderung menurun pada Negara-negara OECD dengan peningkatan belanja untuk gaji guru dan mengurangi ukuran kelas. Penemuan ini konsisten dengan (Herrera dan Pang, 2005) yang melakukan pengujian di Negara berkembang dengan indikator output rasio guru dan murid, tingkat kelulusan, tingkat melek huruf dan tingkat partisipasi. Sebaliknya, berdasarkan indikator yang sama dengan Herrera dan Pang (2005), tetapi pada Negara-negara OECD ditemukan peningkatan kinerja melalui test PISA (Afonso dan Aubyn, 2005).

Penelitian lainnya dilakukan oleh (Adkins dan Moomaw, 2005), pada sekolah di Oklahoma ditemukan bahwa efisiensi teknis ditentukan oleh ukuran sekolah di daerah, gaji guru dan pengalaman guru dalam mengajar. Kelas dengan ukuran kecil menghasilkan siswa yang lebih baik dibandingkan dengan kelas ukuran besar, tetapi kelas kecil memerlukan biaya yang mahal. Hasil penelitian ini tidak menemukan peningkatan kinerja pendidikan atau peningkatan hasil tes yang sangat kecil. Hasil pengujian ini konsisten dengan penelitian (Harbison dan Hanusek, 1992);(Rajkumar dan Swaroop, 2008).

Malaysia dan Vietnam meningkatkan alokasi belanja pendidikan yang cukup signifikan, hasilnya dapat meningkatkan kualitas sumberdaya manusia (diukur dengan *Human Development Index*) dan meningkatkan harapan hidup

(*Human Development Index Report*, 2001; 2007/2008). Modal sumberdaya manusia (*human capital*) yang efektif merupakan hal yang penting untuk pengembangan suatu Negara (Ismail dan Selvaratnam, 1999). Peningkatan ini memerlukan pendidikan dengan skill dan kebijakan yang tepat. Kualitas sumberdaya yang baik dapat meningkatkan produktivitas dan meningkatkan pendapatan, baik bagi individu maupun Negara. Selain itu, perubahan dalam kualitas sumberdaya manusia memberikan benefit nonekonomi, yaitu penurunan tingkat kematian dan tingkat kelahiran (Jamison et al., 2007).

Suatu daerah atau Negara dikatakan sejahtera apabila mempunyai tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi, sedangkan pertumbuhan ekonomi bergantung banyak faktor, salah satunya adalah pendidikan yang berkualitas dan investasi yang dilakukan oleh suatu Negara atau Daerah. Beberapa penelitian (Jong-Wha Lee, diakses 10 November 2010; (Kang Shin-Who, 2008), Akanbi dan Schoeman, 2007; Hanusek dan Kimko, 2000; serta (Todaro dan Smith, 2003: 404) menyatakan bahwa pendidikan yang berkualitas dapat meningkatkan *human capital* yang meningkatkan produktivitas manusia. Berdasarkan produktivitas ini diharapkan mempercepat pertumbuhan ekonomi.

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi diperkirakan diatas 7%, sedangkan pertumbuhan yang tinggi mempunyai karakteristik pada tingkat tabungan dan investasi yang tinggi, sekitar 25% dari GDP. Cina merupakan Negara dengan jumlah penduduk terbesar, tetapi mempunyai pertumbuhan Negara yang sangat cepat. Cina mempunyai tingkat tabungan dan investasi yang tinggi, berkisar antara 35% dan 45% dari GDP. Investasi terbesar dalam sektor publik terutama dalam pendidikan dan infrastruktur, keduanya merupakan komponen investasi publik yang sangat penting yang dapat meningkatkan investatasi sektor privat dan memicu proses pertumbuhan (Spence, 2007).

Belanja pendidikan di Malaysia meningkat cukup signifikan sebesar 20,4% dari total pengeluaran pemerintah di Tahun 1999 dan 25,2% di Tahun 2005. Peningkatan belanja pendidikan ini meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan sumberdaya manusia (*Human Development Index Report, 2007/2008*).

Investasi dalam *human capital* mendorong percepatan pertumbuhan pendapatan, terutama investasi dalam pendidikan di Negara miskin (Ismail, 1999). Oleh karena itu, Malaysia merealisasikan peningkatan belanja publik untuk pendidikan, kesehatan dan keamanan sosial, dengan mengutamakan pentingnya pendidikan.

Peningkatan belanja pendidikan di Malaysia diikuti dengan investasi dalam infrastruktur yang membuka lapangan kerja, sehingga dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan mengurangi pengangguran. Dengan demikian, pertumbuhan ekonomi merupakan akses untuk meningkatkan kesejahteraan.

Beberapa Negara berkembang berusaha untuk mengurangi tingkat kemiskinan dengan meningkatkan pertumbuhan PDB. Pertumbuhan PDB diatas 7% mempunyai dampak yang substansial terhadap pendapatan per kapita dan kesejahteraan. Beberapa tahun terakhir ada sebelas kasus yang mempunyai pertumbuhan yang tinggi, dan delapan diantaranya berada di Asia (Spence, 2007). Negara-negara tersebut adalah Botswana, Cina, Hong Kong, Indonesia, Korea, Malaysia, Malta, Oman, Singapura, Taiwan dan Thailand. Negara Cina dapat meningkatkan kesejahteraan dengan cepat.

Kemajuan jangka panjang Negara Cina dengan menyediakan pendidikan dasar dan layanan kesehatan sebagai dasar yang kuat, dalam hal ini bekerja sama dengan Bank Dunia. Program ini bertujuan untuk mengurangi tingkat kemiskinan dan Cina berhasil mengurangi tingkat kemiskinan secara drastis, selama 10 tahun berkurang dari 303,4 juta jiwa menjadi 213,2 juta jiwa (Todaro dan Smith, 2003). Dengan demikian Cina berhasil meningkatkan pertumbuhan

ekonomi dan menurunkan tingkat kemiskinan secara bersamaan. Pertumbuhan ekonomi di Cina terutama berasal dari peningkatan pendapatan per kapita dan perbaikan sektor pertanian di pedesaan yang memegang peran penting. Hal ini berdampak terhadap penurunan tingkat kemiskinan (peningkatan kesejahteraan).

Vietnam mengikuti pola yang sama dengan Cina dan berhasil menurunkan tingkat kemiskinan. Peningkatan pendapatan per kapita menyebabkan peningkatan pendapatan golongan miskin, sehingga tingkat kemiskinan menjadi turun (Todaro dan Smith, 2003). Negara Korea juga merupakan Negara yang mempunyai pertumbuhan dengan pesat. Pertumbuhan ekonomi Korea mencapai 8,7 % dan karakteristik yang mengejutkan adalah tingginya pengembangan human capital yang belum pernah diperkirakan sebelumnya (Jong-Wha Lee, diakses 10 November 2010), dengan belanja publik pendidikan sebesar 4,3% dari GDP. Hasil penelitian menunjukkan bahwa belanja privat pendidikan di Korea juga sangat besar yang diperkirakan mencapai 2,9% dari GDP, jumlah ini melebihi rata-rata Negara OECD sebesar 0,8% dari GDP (Kang Shin-Who, 2008). Tingkat pendidikan di Korea menyebabkan sumberdaya manusia dapat menyerap teknologi Negara maju dan hal ini yang memainkan peran penting dalam pertumbuhan ekonomi (Kang Shin-Who, 2008).

Keberhasilan Korea dalam meningkatkan sumberdaya manusia dengan meningkatkan kualitas pendidikan. Sebelum Tahun 2008, belanja publik pendidikan hanya 3% dari GDP, tetapi Korea berhasil mencapai peringkat sumberdaya manusia dengan sangat baik. Pencapaian dalam bidang pendidikan dengan penurunan lamanya sekolah, peningkatan tingkat pendaftaran yang besar-besaran dan penurunan tingkat putus sekolah. Korea menjaga kualitas pendidikan dengan memberikan gaji yang tinggi pada guru di tingkat dasar yang diperkirakan sebesar \$US 7,236 (8,2 kali GDP per kapita Korea), sedangkan



Negara berkembang umumnya berkisar \$US 4,869 (4,5 kali GDP per kapita rata-rata Negara berkembang). Tingginya gaji guru di Korea menunjukkan tenaga pengajar yang sangat berkualitas (Jong-Wha Lee, diakses 10 November 2010).

Indonesia merupakan Negara dengan fitur yang unik dan kompleks. Jumlah penduduk yang sangat besar dan beragam, geografis yang bervariasi, budaya dan distribusi penduduk yang tidak merata (Country Report, 2008), sehingga berdampak terhadap sistem pendidikan. Krisis di Tahun 1997 telah mengakibatkan kemiskinan naik sekitar 8% (Suryhadi, Sumarto, Suharso dan Pritchett, 1999) dan berdasarkan data World Bank (1999) menyatakan bahwa populasi yang hidup di bawah garis kemiskinan di Indonesia sebesar 50,4%. Dalam rangka untuk menurunkan tingkat kemiskinan, pemerintah telah mewajibkan setiap daerah di Indonesia untuk meningkatkan belanja pendidikan. Hal ini disebabkan dengan tingkat pendidikan yang lebih baik diharapkan pendapatan dapat meningkat dan tingkat kemiskinan menurun.

Sejak Tahun 1990, Indonesia telah meningkatkan belanja publik pendidikan secara signifikan. Tujuan utama peningkatan ini untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin (*pro poor*), karena pendidikan diharapkan dapat meningkatkan produktivitas, yang berdampak pada peningkatan pendapatan dan peningkatan pertumbuhan ekonomi, serta menurunkan tingkat kemiskinan. Hal yang perlu diperhatikan apakah alokasi belanja publik pendidikan sudah tepat sasaran untuk rakyat miskin.

Hasil penelitian menyatakan bahwa belanja publik pendidikan di Indonesia bermanfaat untuk rakyat miskin pada jenjang pendidikan dasar (SD), sedangkan semakin tinggi jenjang pendidikan semakin berkurang, dan subsidi pemerintah hampir seluruhnya untuk masyarakat tidak miskin/*pro rich* (Lanjouw, Pradhan, Saadah, Sayed dan Sparrow, 2001). Berdasarkan data yang ada,

semakin tinggi jenjang pendidikan semakin rendah tingkat pendaftaran. Dengan demikian, alokasi belanja publik pendidikan lebih banyak bermanfaat bagi masyarakat yang tidak miskin.

## **Beberapa Hasil Penelitian Mengenai Hubungan Efisiensi Pengeluaran**

### **Pemerintah Terhadap Kesejahteraan Masyarakat**

Penelitian tentang dampak efisiensi belanja pemerintah daerah terhadap kesejahteraan masyarakat Jawa Timur telah banyak dilakukan, namun umumnya penelitian tersebut hanya mengkaji secara parsial. Beberapa penelitian sebelumnya, umumnya meneliti pengaruh belanja pengeluaran pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi, pengaruh evaluasi kinerja keuangan daerah terhadap kesejahteraan masyarakat. Penelitian ini mengkaji dampak efisiensi belanja pemerintah daerah berpengaruh terhadap kemiskinan melalui jalur pertumbuhan ekonomi daerah, sehingga penelitian ini sangat terkait dengan perilaku birokrat pemerintah dalam mengalokasikan anggaran publik di Jawa Timur.

Penelitian tentang pengaruh pengeluaran terhadap pertumbuhan ekonomi memiliki pengaruh yang bervariasi. Seperti hasil penelitian yang dilakukan oleh (Desi Dwi Bastias, 2010) dan (Donald N, 1993) bahwa tingkat pertumbuhan pengeluaran pendidikan memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi pada semua kasus, tingkat pertumbuhan pengeluaran kesejahteraan berpengaruh negative terhadap pertumbuhan ekonomi pada satu kasus tetapi tidak signifikan pada semua kasus, sedangkan tingkat pertumbuhan pengeluaran pertahanan berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi pada satu subset Negara-negara tertentu tetapi insignifikan untuk Negara lainnya.

Sedangkan (Antonio Estache, 2007) meneliti tentang ukuran pemerintah yang diwujudkan dengan pengeluaran pemerintah pada sektor publik dan kaitannya dengan pertumbuhan ekonomi. Penelitiannya mengkaji tentang pengeluaran pemerintah disektor publik yaitu pendidikan, kesehatan dan infrastruktur serta hubungannya dengan pertumbuhan ekonomi. Dengan menggunakan regresi linear berbasis panel data. Data yang digunakan 1981-2000 pada 26 daerah di Swiss. Hasil penelitian menunjukkan adanya hubungan negatif yang kuat antara ukuran pemerintah dan pertumbuhan ekonomi. Namun hubungan negatif tersebut hanya dapat diterapkan untuk Negara kaya dengan sektor publik yang luas. Sedangkan Negara sedang berkembang lebih berorientasi mengembangkan ukuran pemerintah untuk perlindungan hak kepemilikan dan mengadakan hubungan kerjasama dengan Negara lain. Penelitian (Suleiman Abu-Dabe dan Aamer S, 2003) menggunakan metode *ErrorCorrection Model* (ECM) untuk menganalisis hubungan pengeluaran pemerintahatas keamanan (militer) terhadap pertumbuhan ekonomi. Penelitiannya menggunakan Standard GrangerCausality dan Error CorrectionModel(ECM). Data yang digunakan adalah Mesir(1975-1998), Israel (1967-1998) dan Syria (1973-1998). Pengeluaran pemerintah dibagi kedalam pengeluaran sipil dan pengeluaran militer. Dan hasilnya pengeluaran militer berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi. Pengeluaran sipil berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi di Israel dan Mesir.

Penelitian (Adi Widodo, 2010) bahwa pengeluaran pemerintah sektor publik seperti yang menjadi pembahasan penelitian ini tidak dapat berdiri sendiri sebagai variabel independen dalam mempengaruhi kemiskinan. Penelitiannya menganalisis Pengaruh Sektor Publik di Kabupaten/Kota Pada Provinsi Jawa Tengah Terhadap Pengentasan Kemiskinan Melalui

Peningkatan Pembangunan Manusia dengan menggunakan (MRA) dan Analisis Jalur (Path Analysis) dengan menganalisis IPM dalam kaitannya dengan hubungan antarpengeluaran sektor publik terhadap kemiskinan pada pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah. IPM berperan sebagai variabel *pure moderating* dan juga sebagai variabel *intervening* dalam kaitannya dengan hubungan antarpengeluaran pemerintah sektor publik tidak berpengaruh langsung terhadap IPM maupun kemiskinan. Begitu pula pengeluaran pemerintah sektor publik tidak bisa berdiri sendiri sebagai variabel independen dalam mempengaruhi kemiskinan.

Berkaitan dengan penelitian ini, maka penelitian mendatang perlunya memfokuskan perhatian pada studi tentang perilaku pemerintah daerah otonom dalam kaitan dengan belanja pemerintah daerah. Hal ini penting karena banyak instrument hukum yang dimanfaatkan oleh pemerintah daerah otonom untuk meningkatkan pendapatan maupun anggaran pengeluarannya tanpa disertai pelayanan publik pemerintahan, pembangunan maupun kemasyarakatan yang optimal. Kondisi seperti ini akhirnya akan dapat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat daerah otonom. Untuk memudahkan pemahaman terhadap beberapa hasil penelitian sebelumnya, maka dapat dilihat mapping hasil-hasil penelitian pada Lampiran 16.

### BAB III

## KERANGKA KONSEPTUAL DAN HIPOTESIS

### 3.1. Kerangka Berfikir dan Konseptual Penelitian

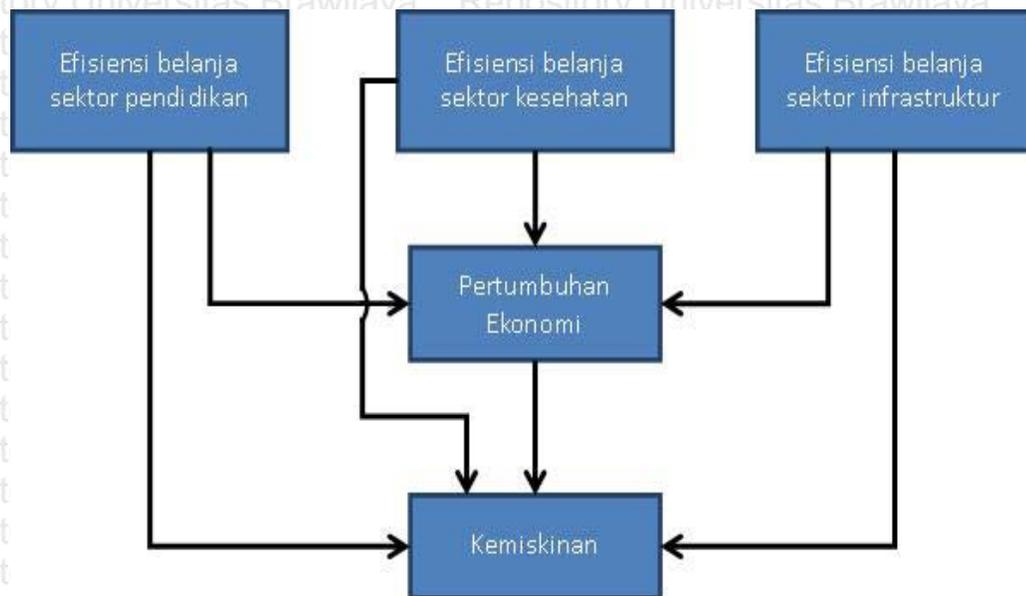
Kerangka konseptual (*conceptual framework*) merupakan landasan dari keseluruhan proses penelitian. Secara logis menjelaskan hubungan-hubungan yang terjadi antar variabel yang diperlukan untuk menjawab masalah penelitian, seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya.

Menurut (Cooper, 2000), bahwa tingkat efisiensi pada suatu daerah adalah dapat diketahui dengan membandingkan antara *output* yang dicapai dengan *input* yang digunakan. Penelitian ini sangat penting dilakukan untuk mengetahui prioritas alokasi dari sumber daya yang dimiliki dalam melakukan pilihan-pilihan pembangunan khususnya dilihat dari besarnya alokasi belanja yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah yang menjadi urusan mereka. Alokasi penggunaan sumber daya untuk prioritas pilihan lokal, terutama untuk belanja modal pelayanan publik, baik belanja modal sosial publik, infrastruktur ekonomi maupun belanja modal publik lainnya, tentu harus dikelola secara efisien.

Efisiensi pengelolaan APBD terutama pengeluaran sektor publik merupakan variabel yang menentukan peran pemerintah daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang ingin dicapai oleh setiap pemerintah daerah. Dengan efisiensi, diharapkan daerah bisa mencapai tingkat kesejahteraan yang diperoleh, diukur dengan beberapa indikator, seperti IPM (Indeks Pembangunan Manusia) yang merupakan salah satu indikator kesejahteraan masyarakat menurut UNDP Tahun 1990, TPT

(Tingkat Pengangguran Terbuka) yang mengindikasikan bahwa ketika TPT tinggi, maka bisa dikatakan bahwa daerah tersebut tingkat kesejahteraan umumnya kurang, karena akses masyarakat terhadap pendapatan (kesempatan kerja) masih terbatas, *Growth* (Pertumbuhan Ekonomi) yang mencerminkan tingkat pendapatan bruto daerah pada setiap sektor, dan tingkat Kemiskinan yang secara langsung merupakan kondisi ekonomi masyarakat. Sehingga, kerangka konsep dalam penelitian ini dapat dilihat pada Gambar 3.1.

**Gambar 3.1**  
**Kerangka konsep penelitian**



Estimasi efisiensi merupakan tujuan pertama dalam penelitian ini.

Untuk memperoleh nilai efisiensi pengelolaan anggaran, indikator input yang digunakan adalah belanja/pengeluaran APBD untuk urusan pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Sedangkan, indikator output untuk peningkatan kapasitas pendidikan yang digunakan adalah jumlah sekolah, jumlah siswa, jumlah guru.

Selanjutnya, indikator output kesehatan adalah jumlah RSUD pemerintah dan puskesmas, serta jumlah tenaga kerjanya baik medis ataupun paramedik.

Akhirnya indikator output infrastruktur diukur dari akses air bersih, irigasi, jumlah panjang jalan, jembatan dan jangkauan layanan listrik. Dengan demikian,

semakin efisien pengelolaan anggaran yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota,

maka diharapkan terjadi peningkatan kapasitas ekonomi daerah melalui perbaikan kualitas

SDM dan infrastruktur.

Peningkatan kualitas kapasitas ekonomi tersebut dapat diindikasikan dari adanya percepatan pertumbuhan ekonomi yang

pada akhirnya dapat meningkatkan tingkat kesejahteraan masyarakat, Di

maningkat kesejahteraan ini diindikasikan oleh adanya perbaikan IPM (Indeks

Pembangunan Manusia), berkurangnya TPT (Tingkat Pengangguran Terbuka),

dan menurunnya jumlah penduduk miskin.

### 3.2. Hipotesis Penelitian

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian karena jawaban yang diberikan baru berdasarkan pada teori-teori dan hasil penelitian terdahulu,

serta perlu dibuktikan kebenarannya secara empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data. Hipotesis dapat jugadipandang sebagai konklusi yang sifatnya sangatsementara.

Berdasarkan pertimbangan kerangka konsep diatas, maka hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini adalah:

4. Efisiensi belanja sektor publik (sektor pendidikan, sektor kesehatan, dan sektor infrastruktur) berpengaruh secara positif terhadap pertumbuhan ekonomi.

5. Pertumbuhan ekonomi berpengaruh negatif terhadap tingkat kemiskinan.

6. Efisiensi belanja sektor publik (belanja sektor pendidikan, belanja sektor kesehatan, dan belanja sektor infrastruktur) berpengaruh secara negatif terhadap kemiskinan.

## BAB IV

### METODE PENELITIAN

#### Jenis Penelitian

Secara umum penelitian ini menggunakan rancangan penelitian penjelasan (*explanatory research*). Penelitian ini untuk menguji secara empirik bagaimana tingkat efisiensi belanja pemerintah daerah di Jawa Timur, dan kebijakan yang sudah dilakukan untuk mengupayakan efisiensi belanja serta bagaimana pengaruh efisiensi belanja tersebut terhadap kesejahteraan masyarakat di Jawa Timur.

Penentuan jenis penelitian eksplanatori ini sesuai pengertian yang dijelaskan oleh (Sekaran, 2003) yaitu penelitian yang dilakukan dengan maksud penjelasan (*confirmatory research*) dengan memberikan penjelasan kausal atau hubungan antar variabel yang diteliti melalui pengujian hipotesis (*Hypothesis testing*). *Hypothesis testing* yaitu suatu studi yang memiliki tujuan menjelaskan sifat dari beberapa hubungan (*relationship*) tertentu, atau menguji perbedaan diantara beberapa kelompok atau grup, atau independensi dua faktor atau lebih di dalam situasi tertentu. *Explanatory research* disebut pula penelitian penjelasan, yaitu berusaha untuk menguji hipotesis yang menyatakan hubungan sebab-

akibat antara dua variabel atau lebih. Peneliti berusaha melakukan pengamatan terhadap berbagai konsekuensi yang timbul, serta menelusuri kembali fakta yang secara masuk akal sebagai faktor penyebabnya.

## Metode Pengumpulan Data

### 4.2.1. Jenis Data

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana meningkatkan efisiensi belanja pemerintah yang diharapkan berdampak positif terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat di Jawa Timur, yang dicerminkan oleh pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan. Penelitian ini menggunakan panel data pada 38 Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur. Data yang dibutuhkan adalah data sekunder Tahun 2006-2010, dengan jenis data utama yang dibutuhkan adalah: PDRB, APBD, data pendidikan, data kesehatan, data infrastruktur, data kemiskinan, dan data kebijakan pengelolaan anggaran.

### 4.2.2. Sumber Data

Sebagian besar data sekunder pada penelitian ini merupakan hasil publikasi Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Jawa Timur dan juga BPS pada masing-masing Kabupaten/Kota, Biro Keuangan Setda Provinsi Jawa Timur (Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah/BPKAD), Bappeda Provinsi Jawa Timur, Bappeda Kabupaten/Kota, Dinas Pengelola Keuangan/bagian keuangan pada masing-masing Kabupaten/Kota. Publikasi lainnya diperoleh dari Kementerian Keuangan, Direktorat Jenderal Bina Administrasi Keuangan Daerah (Dirjen Keuangan Daerah) Kementerian Dalam Negeri, dan Bank Indonesia serta instansi lain yang relevan dengan penelitian ini.

## Metode Dan Model Analisis

Berdasarkan tujuan penelitian, metode analisis yang digunakan dalam penelitian juga terdiri dari dua model analisis. *Pertama*, model analisis estimasi efisiensi belanja anggaran pendidikan, kesehatan dan infrastruktur dengan menggunakan pendekatan SFA. *Stochastic Frontier Analysis* adalah metode yang memungkinkan perbedaan derajat efisiensi menggunakan elemen input yang diperlukan untuk menghasilkan output, dalam masing-masing kesatuan ekonomi. *Score* efisiensi 1 dengan nilai 1 merupakan nilai yang paling efisien, yang digambarkan pada batas efisiensi. SFA juga merupakan metode yang mempertimbangkan jumlah pelaksanaan inefisiensi produksi dengan membandingkan terhadap jumlah yang efisien, yang menghasilkan *output* terbaik terhadap *input*. Namun, dalam penelitian ini pendekatan yang digunakan adalah fungsi biaya, sehingga spesifikasi model SFA adalah sebagai berikut:

1. Urusan Pendidikan, spesifikasi model yang digunakan adalah sebagai berikut:

$$\ln(SF_i) = \ln(\alpha_0) + \alpha_1 \ln(X_{1i}) + \alpha_2 \ln(X_{2i}) + \alpha_3 \ln(X_{3i}) + w_i - v_i$$

2. Urusan Kesehatan, spesifikasi model yang digunakan adalah sebagai berikut:

$$\ln(SK_i) = \ln(\beta_0) + \beta_1 \ln(X_{1i}) + \beta_2 \ln(Y_{2i}) + \beta_3 \ln(Y_{3i}) + w_i - v_i$$



3. Urusan Infrastruktur, spesifikasi model yang digunakan adalah sebagai berikut:

$$\ln(S_{it}) = \ln(\gamma_0) + \gamma_1 \ln(S_{it-1}) + \gamma_2 \ln(S_{it-2}) + \gamma_3 \ln(S_{it-3}) + \gamma_4 \ln(S_{it-4}) + w_i - v_i$$

Keterangan:

- BP : belanjapendidikan
- BK : belanjakesehatan
- BI : belanjainfrastruktur
- $X_1$  : jumlahsekolah
- $X_2$  : jumlahsiswa
- $X_3$  : jumlah guru
- $Y_1$  : jumlahpuskesmas
- $Y_2$  : jumlahmedis
- $Y_3$  : jumlahparamedik
- $Z_1$  : akses air bersih
- $Z_2$  : irigasi
- $Z_3$  : jangkauan layanan listrik
- $Z_4$  : proporsi panajang jalan yang baik
- $v_i$  : normalisasierror
- $u_i$  : inefisiensi teknis
- $i$  : Kabupaten/Kota.

Untuk mengetahui efisiensi suatu pengeluaran, maka digunakan metode pengukuran SFA (*Stochastic Frontier Analysis*). SFA mengidentifikasi hubungan input dan output dengan mempertimbangkan adanya penyimpangan yang disebut dengan *error* atau *noise* yang merupakan variasi random. Hasil estimasi dari SFA berupa ranking nilai tingkat efisiensi antar Kabupaten/Kota di Jawa Timur.

Selanjutnya berdasarkan hasil estimasi efisiensi tersebut di atas, faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat efisiensi akan dikaji lebih dalam khususnya untuk menjawab dua pertanyaan utama, yaitu:

1. Kebijakan pengelolaan anggaran apa saja yang telah dilakukan oleh masing-masing

daerah, sehingga menyebabkan tingkat efisiensi dalam pengelolaan anggaran belanja di sektor pendidikan, kesehatan dan infrastruktur di tiap daerah tinggi.

2. Kebijakan perbaikan SDM dan infrastruktur organisasi apa saja yang telah dilakukan oleh masing-masing daerah, sehingga menyebabkan tingkat efisiensi dalam pengelolaan anggaran belanja di sektor pendidikan, kesehatan dan infrastruktur di setiap daerah tinggi.

*Kedua*, metode ekonometrik dengan menggunakan persamaan simultan *three stage least square* (3 SLS) digunakan untuk mengestimasi besarnya dampak efisiensi dalam pengelolaan anggaran belanja terhadap kesejahteraan.

Spesifikasi model terdiri dari dua persamaan sebagai berikut:

$$Grt = \dots \dots \dots (1)$$

$$Kms = f(i) \dots \dots \dots (2)$$

Dimana:

- Grt : Tingkat pertumbuhan ekonomi
- Kms : Prosentase kemiskinan dari total penduduk
- Eff : Skore efisiensi pengelolaan anggaran belanja
- i : Bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur

### Definisi Operasional Penelitian

Berdasarkan pada model analisis yang digunakan dalam penelitian ini, maka definisi operasional masing-masing variable yaitu:

- a. Belanja Pendidikan (BP) adalah anggaran APBD Kabupaten/Kota di Jawa Timur yang dianggarkan pada belanja bidang pendidikan, baik belanja langsung maupun belanja tidak langsung.
- b. Belanja Kesehatan (BK) adalah anggaran APBD Kabupaten/Kota di Jawa Timur yang dianggarkan pada belanja bidang kesehatan, baik belanja langsung maupun belanja tidak langsung.

- c. Belanja Infrastruktur (BI) adalah anggaran APBD Kabupaten/Kota di Jawa Timur yang dianggarkan pada belanja bidang infrastruktur, baik belanja langsung maupun belanja tidak langsung.
- d. Jumlah Sekolah ( $X_1$ ) merupakan indikator output dari belanja pendidikan yang terdiri dari Sekolah SD, SMP dan SMA pada masing-masing Kabupaten/Kota di Jawa Timur.
- e. Jumlah Siswa ( $X_2$ ) merupakan indikator output dari belanja pendidikan yang terdiri dari siswa SD, SMP dan SMA pada masing-masing Kabupaten/Kota di Jawa Timur.
- f. Jumlah Guru ( $X_3$ ) merupakan indikator output dari belanja pendidikan yang terdiri dari guru SD, SMP dan SMA pada masing-masing Kabupaten/Kota di Jawa Timur.
- g. Jumlah Puskesmas ( $Y_1$ ) merupakan indikator output dari belanja kesehatan yang terdiri dari Puskesmas yang tersebar di seluruh Kabupaten/Kota di Jawa Timur.
- h. Jumlah Medis ( $Y_2$ ) merupakan indikator output dari belanja kesehatan yang terdiri dari tenaga medis yang tersebar di rumah sakit dan puskesmas seluruh Kabupaten/Kota di Jawa Timur.
- i. Jumlah paramedik ( $Y_3$ ) merupakan indikator output dari belanja kesehatan yang terdiri dari tenaga paramedik yang tersebar di rumah sakit dan puskesmas seluruh Kabupaten/Kota di Jawa Timur.
- j. Akses air bersih ( $Z_1$ ) adalah indikator output dari belanja infrastruktur yang merupakan proporsi jumlah air bersih dibandingkan dengan jumlah penduduk Kabupaten/Kota di Jawa Timur.
- k. Irigasi ( $Z_2$ ) adalah indikator output dari belanja infrastruktur yang merupakan irigasi yang tersedia untuk persawahan di Kabupaten/Kota di Jawa Timur.
- l. Jangkauan layanan listrik ( $Z_3$ ) adalah indikator output dari belanja infrastruktur yang merupakan listrik yang tersedia untuk masyarakat Kabupaten/Kota di Jawa Timur.
- m. Proporsi panjang jalan baik ( $Z_4$ ) adalah indikator output dari belanja infrastruktur yang dihitung dari panjang jalan baik dibagi dengan total panjang jalan di kabupaten/Kota di Jawa Timur.
- n. Pertumbuhan ekonomi (Grt) pertumbuhan ekonomi.





## BAB V

### ARAH PEMBANGUNAN DI JAWA TIMUR

Pembangunan yang dilakukan oleh Daerah dalam rangka mencapai cita-cita atau visi yang telah dicanangkan, tertuang dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) 20 tahunan dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 5 tahunan; RPJMD harus bersumber dari RPJP. Dalam RPJMD selain termuat visi dan misi juga analisis masalah yang dihadapi. Untuk dapat dioperasionalkan dalam kegiatan tahunan maka disusunlah rencana operasional yang disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). RKPD ini berisi tentang penjabaran dari RPJMD, yang memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program SKPD, lintas SKPD, dan lintas kewilayahan daerah. RKPD juga memuat kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Dalam RKPD juga dituangkan indikator kinerja yang merupakan rencana capaian kinerja yang diharapkan dari pelaksanaan program kerja yang ditetapkan.

Agar dapat menjadi dokumen yang memuat komitmen antara Pemerintah Daerah (eksekutif) dan DPRD (legislatif), maka disusunlah Kebijakan Umum APBD (KUA) yang merupakan dokumen kesepakatan

antara DPRD dan Pemerintah Daerah. KUA berisi program kegiatan RKPD yang berfungsi sebagai pedoman penyusunan APBD yang memuat proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan yang disertai dengan asumsi yang mendasari Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS).

PPAS berisi plafon atau batas atas jumlah rupiah yang diperkenankan dianggarkan dari tiap program/kegiatan yang tertuang dalam RKPD. Batas atas/ plafon jumlah rupiah untuk tiap program/kegiatan tersebut dijabarkan dalam rincian belanja untuk masing-masing kegiatan yang termuat dalam Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKASKPD) yang diajukan oleh SKPD. Penyusunan angka-angka rupiah tiap rincian belanja dalam RKASKPD harus mengikuti Standar Biaya/Standar Harga Barang dan Jasa.

Dalam rangka menjamin bahwa RKASKPD yang dihasilkan merupakan anggaran yang efisien dan ekonomis, maka RKASKPD tersebut harus dianalisis kewajarannya dengan menggunakan instrumen Analisis Standar Biaya (ASB). Dengan mekanisme analisis kewajaran tersebut diharapkan APBD yang disusun dari RKASKPD tersebut juga merupakan APBD yang efisien. Setelah APBD disetujui oleh DPRD maka ditetapkan APBD tersebut dalam Peraturan Daerah sebagai dasar realisasi/pelaksanaan/pengeluaran dana. Pelaksanaan APBD dikatakan berhasil bila dapat mencapai hasil indikator kinerja yang telah ditetapkan. Pelaksanaan APBD yang dapat memenuhi tujuan yang telah ditetapkan merupakan penganggaran yang efektif.



Tujuan efisiensi belanja pemerintah daerah diantaranya adalah mengurangi atau meminimalkan penggunaan sumber daya dari sisi masukan (*input*) suatu program kegiatan dalam pengadaan sumber daya.

Dengan sumber daya yang ada atau dengan sumber daya minimal dapat menghasilkan keluaran (*output*) maksimal tertentu. Efektivitas adalah produk akhir suatu kegiatan yang telah mencapai tujuannya, baik ditinjau dari segi kualitas hasil kerja, kuantitas hasil kerja, maupun target batas waktu. Efisiensi berarti bertindak dengan cara yang dapat meminimalisir kerugian atau pemborosan sumber daya dalam melaksanakan atau menghasilkan sesuatu.

Pemanfaatan anggaran untuk membiayai kegiatan dalam mencapai keluaran dan hasil yang diharapkan merupakan bentuk penganggaran yang mengkaitkan kinerja dengan alokasi anggaran. Hal ini merupakan implikasi penetapan penerapan anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*), dimana keluaran, sebagai syarat utama ditetapkannya kegiatan dan sebagai ukuran keberhasilan suatu satuan kerja daerah.

Usaha untuk menuntaskan berbagai masalah, baik dari sisi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pengendalian maupun evaluasi, agar tujuan pembangunan di Provinsi Jawa Timur dapat tercapai, dibutuhkan suatu manajemen pembangunan yang mengatur koordinasi dan kerja sama satuan kerja perangkat daerah dalam perencanaan, penganggaran, pengendalian dan pengawasan, serta evaluasi berbagai kebijakan program dan kegiatan pembangunan. Salah satu bentuk pengendalian dan evaluasi agar pembangunan tetap dalam

kerangka visi, misi, tujuan, dan sasaran yang termuat pada RPJMD adalah dengan cara pengembangan indikator kinerja. Selain itu, pengembangan indikator kinerja merupakan bagian penting dari manajemen pembangunan yang dapat memberikan indikasi/ukuran keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan dalam kaitannya dengan peningkatan kesejahteraan rakyat.

Untuk menjamin bahwa semua pengeluaran pemerintah bisa dipertanggungjawabkan kinerjanya, anggaran disusun dengan pendekatan anggaran berbasis kinerja, untuk mengukur tingkat keberhasilan program atau aktivitas pada organisasi sektor publik yang ditujukan dalam rangka mencapai hasil yang dapat memenuhi kebutuhan *stakeholder*. Anggaran berbasis prestasi kerja merupakan sistem penganggaran dalam bentuk penentuan kebijakan, program, kegiatan yang dapat dikaitkankan dengan hasil dari program dan kegiatan tersebut dalam bentuk keluaran, hasil, dan manfaat yang jelas dan terukur. Keterkaitan antara program/kegiatan dengan hasil adalah hubungan yang bersifat rasional dan mekanistik.

Pembangunan daerah dalam rangka mencapai cita-cita atau visi yang telah dicanangkan sesuai kebutuhan pengeluaran daerah Kabupaten dan Kota, seharusnya dapat memberikan evaluasi terhadap kinerja keberhasilan SKPD berkaitan dengan tingkat kemajuan dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, baik dalam tahap perencanaan (*ex-ante*), tahap pelaksanaan maupun tahap setelah kegiatan selesai dan berfungsi (*ex-post*).

Peningkatan pada kebutuhan pengeluaran daerah Kabupaten dan Kota, khususnya bidang pendidikan, bidang kesehatan, serta untuk pengeluaran belanja modal infrastruktur pelayanan publik, perlu dikelola secara efisien. Adanya peningkatan pengeluaran belanja pelayanan publik diharapkan dapat meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi.

### **Kinerja Perekonomian Jawa Timur**

Pertumbuhan ekonomi Provinsi Jawa Timur selalu mengalami peningkatan. Hal tersebut dapat dilihat dari PDRB Jawa Timur atas dasar harga berlaku yang mengalami peningkatan selama kurun waktu lima tahun terakhir.

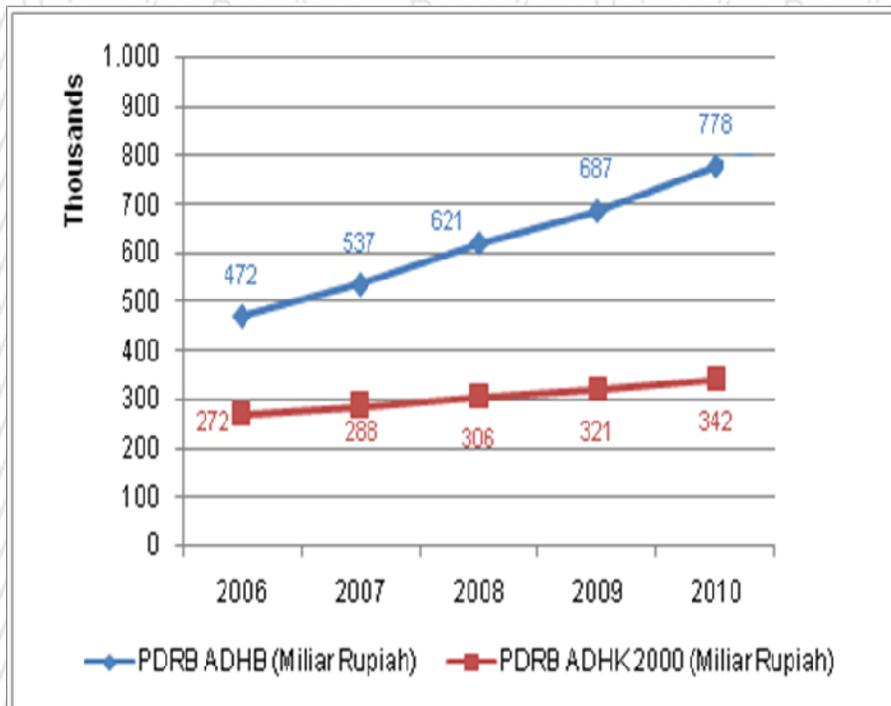
Pada Tahun 2006 PDRB Jawa Timur sebesar Rp. 472,29 triliun, meningkat menjadi Rp. 536,98 triliun Tahun 2007, Rp. 621,39 triliun Tahun 2008, Rp. 686,85 triliun Tahun 2009, dan Rp. 778,46 triliun Tahun 2010. Nilai PDRB yang dihasilkan tersebut masih mengandung pengaruh perubahan harga, sehingga belum bisa digunakan untuk menghitung pertumbuhan ekonomi Jawa Timur.

Untuk melihat pertumbuhan ekonomi Jawa Timur dapat dilihat dari PDRB atas dasar harga konstan 2000, karena pertumbuhan ekonomi ini benar-benar diakibatkan oleh perubahan jumlah nilai produk barang dan jasa yang sudah bebas dari pengaruh harga (pertumbuhan riil). Pertumbuhan PDRB Provinsi Jawa

Timur dapat dilihat pada gambar 5.1.

**Gambar 5.1**

**PDRB Jawa Timur Berdasarkan Harga Berlaku Dan Harga Konstan  
Tahun 2006-2010**

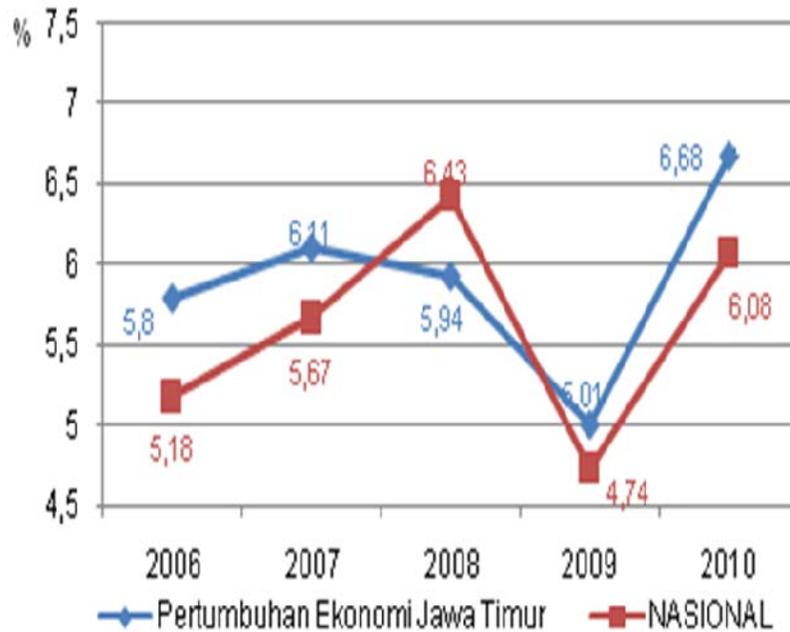


Sumber: BPS Provinsi Jawa Timur

Laju pertumbuhan ekonomi Provinsi Jawa Timur pada Tahun 2010 adalah sebesar 6,68%, lebih tinggi jika dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi Nasional yang hanya sebesar 6,08%. Selain pada Tahun 2008, pertumbuhan ekonomi Jawa Timur selalu di atas pertumbuhan ekonomi Nasional. Pada Tahun 2011 mengalami peningkatan sebesar 1,04% jika dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi pada Tahun 2010. Pada Tahun 2011 mencapai sebesar 7,22%, lebih tinggi jika dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi Nasional yang sebesar 6,50%. Hal tersebut mengindikasikan bahwa aktivitas ekonomi di Jawa Timur berkembang cukup tinggi jika dibandingkan dengan daerah-daerah lain di Indonesia. Perbandingan antara pertumbuhan ekonomi dan Nasional hingga Tahun 2010 dapat dilihat pada Gambar 5.2.

**Gambar 5.2**

**Pertumbuhan Ekonomi Jawa Timur Dan Nasional Tahun 2006-2010**

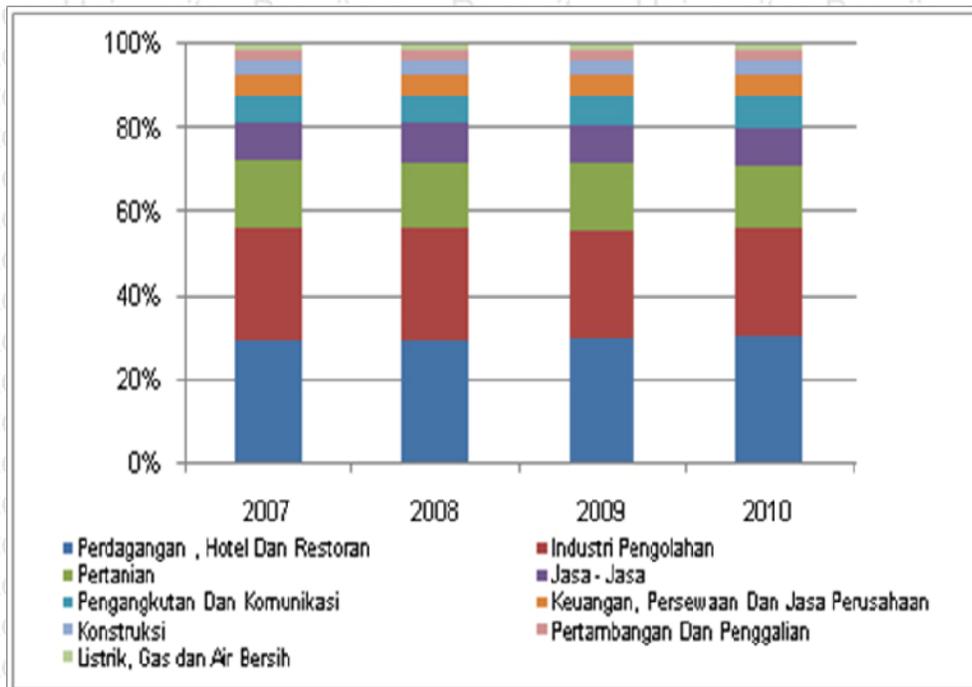


Sumber: BPS Provinsi Jawa Timur

Sektor perdagangan, hotel dan restoran merupakan sektor yang memiliki kontribusi terbesar terhadap PDRB Provinsi Jawa Timur. Hal tersebut dapat dilihat dari persentase kontribusi sektor tersebut yang selama empat tahun terakhir (2007-2010) mengalami peningkatan hingga memiliki kontribusi sebesar 31,78% pada Tahun 2010. Sektor lainnya yang juga menjadi pendukung utama pertumbuhan ekonomi Provinsi Jawa Timur adalah sektor Industri Pengolahan (25,12%) dan sektor Pertanian (14,34%). Hal tersebut menunjukkan bahwa aktivitas ekonomi di Provinsi Jawa Timur didominasi oleh sektor perdagangan, hotel dan restoran; industri pengolahan; serta pertanian. Kontribusi sektoral Provinsi Jawa Timur dapat dilihat pada Gambar 5.3.

Gambar 5.3

Kontribusi Sektoral Terhadap PDRB Jawa Timur Tahun 2007-2010



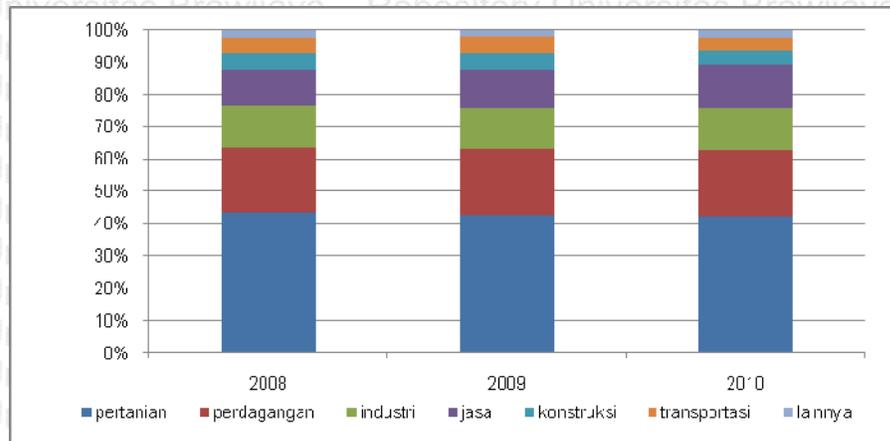
Sumber BPS Provinsi Jawa Timur

Sektor dengan penyerapan tenaga kerja yang terbesar di Provinsi Jawa Timur adalah sektor pertanian. Pada Tahun 2010, sektor pertanian di Jawa Timur mampu menyerap tenaga kerja hingga sebesar 38,34%. Sektor dengan serapan tenaga kerja yang terbesar berikutnya adalah sektor perdagangan (18,29%) dan sektor industri (11,99%). Jika dikaitkan dengan kontribusi sektoral, dapat dilihat bahwa sektor perdagangan, hotel dan restoran memiliki kontribusi yang lebih besar namun sektor pertanian mampu menyerap tenaga kerja lebih besar meskipun kontribusi sektor tersebut terhadap PDRB Provinsi Jawa Timur menempati posisi ketiga. Hal tersebut mengindikasikan bahwa sektor pertanian masih menjadi sektor yang dominan dalam mendukung perekonomian Provinsi Jawa Timur, khususnya dalam upaya mengurangi tingkat pengangguran. Penyebaran tenaga kerja di Jawa Timur dapat dilihat pada Gambar 5.4.

Gambar 5.4

### Penyerapan Tenaga Kerja Di Jawa Timur Berdasarkan Sektoral

Tahun 2008-2010



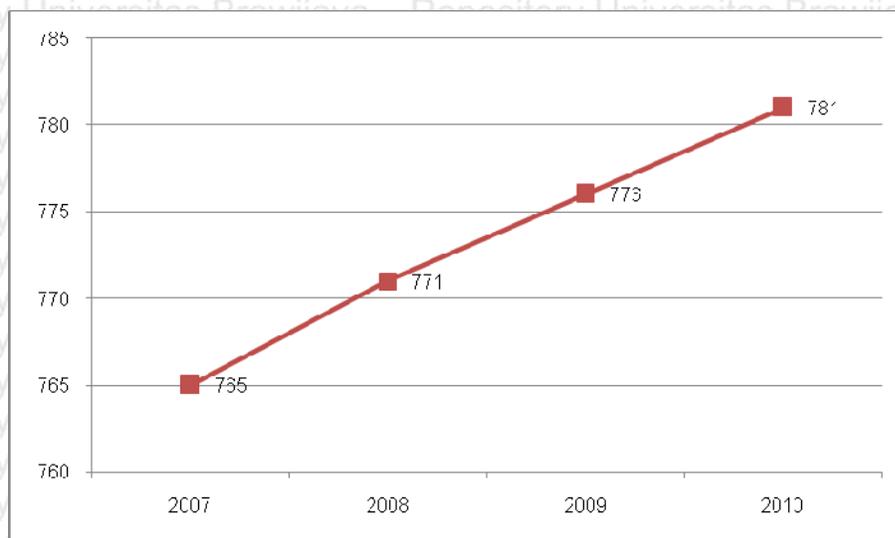
Sumber BPS Provinsi Jawa Timur

### Demografi dan Sosial

Dari sisi demografis, Jawa Timur merupakan Provinsi dengan jumlah penduduk terbesar ke dua di Indonesia setelah Provinsi Jawa Barat (43.170.260 jiwa). Jumlah penduduk Jawa Timur pada Tahun 2010 angka sementara sebesar 37.687.622 jiwa, terdiri dari penduduk laki-laki sebesar 19.079.491 jiwa dan penduduk perempuan sebesar 18.606.234 jiwa. Sedangkan jumlah penduduk disetiap Kabupaten/Kota sangat bervariasi, dari yang tertinggi Kota Surabaya dengan jumlah penduduk sekitar 2.765.487 jiwa dan terendah yaitu Kota Mojokerto dengan jumlah penduduk sebesar 120.196 jiwa. Jumlah penduduk yang besar tentu saja menandakan bahwa tingkat kepadatan penduduk di Provinsi Jawa Timur juga semakin tinggi. Kepadatan penduduk yang tinggi menyebabkan luas lahan, khususnya yang diperuntukkan bagi pemukiman juga semakin sempit. Keterbatasan lahan pemukiman menjadi permasalahan yang cukup besar bagi Provinsi Jawa Timur. Permasalahan tersebut dapat diatasi dengan adanya pengefektifan program keluarga berencana. Tingkat kepadatan penduduk Jawa Timur seperti pada Gambar 5.5.

Gambar 5.5

## Tingkat Kepadatan Penduduk Provinsi Jawa Timur Tahun 2007-2010

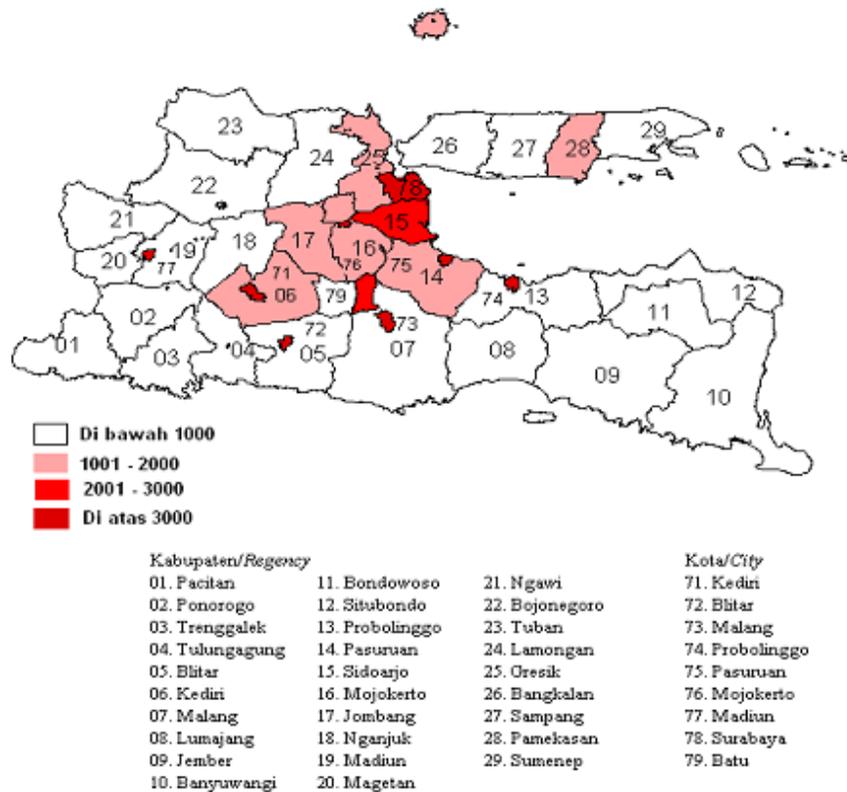


Sumber: Jawa Timur Dalam Angka, Tahun 2011

Kawasan perkotaan pada umumnya memiliki tingkat kepadatan penduduk yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan kawasan pedesaan. Pada Tahun 2010, wilayah dengan tingkat kepadatan yang tertinggi adalah Kota Surabaya yaitu sebesar 8.353 jiwa/Km<sup>2</sup>. Sedangkan wilayah dengan tingkat kepadatan terendah adalah Kabupaten Pacitan yaitu sebesar 381 jiwa/Km<sup>2</sup>. Perbedaan tingkat kepadatan penduduk yang sangat tinggi, Kota Surabaya memiliki tingkat kepadatan sebesar 21,92 kali lipat jika dibandingkan dengan Kabupaten Pacitan, dapat menunjukkan bahwa pada umumnya penduduk lebih memilih untuk tinggal di daerah perkotaan yang merupakan pusat aktivitas ekonomi. Banyaknya aktivitas ekonomi di daerah perkotaan menjadi daya tarik tersendiri bagi penduduk karena mampu menyediakan lapangan pekerjaan yang lebih banyak. Namun tingkat kepadatan kota yang sangat tinggi akan menjadi permasalahan yang besar jika daya dukung kota sudah tidak mampu memenuhi kebutuhan penduduk sehingga timbul pemukiman-pemukiman kumuh dan semakin menurunnya tingkat kesejahteraan penduduk perkotaan, seperti Gambar 5.6.

Gambar 5.6

## Peta Provinsi Jawa Timur Berdasarkan Tingkat Kepadatan Penduduk Tahun 2010



Sumber: Jawa Timur Dalam Angka, 2011

Kondisi sosial dapat diindikasikan oleh kondisi pendidikan, kesehatan dan kemiskinan. Pendidikan merupakan isu sentral dalam pembangunan yang berpusat pada rakyat, karena salah satu premis pentingnya pendidikan adalah memperbesar pilihan-pilihan kesempatan bagi rakyat. Pendidikan diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan serta kemampuan sumber daya manusia, untuk kemudian dapat dimanfaatkan berpartisipasi dalam proses pembangunan. Pembangunan pendidikan di Provinsi Jawa Timur selama periode Tahun 2009–2010 menunjukkan peningkatan akses dan kesempatan masyarakat untuk memperoleh pendidikan yang ditunjukkan dengan meningkatnya rata-rata lama sekolah penduduk usia 15 tahun dari 7,17 tahun pada Tahun 2009 menjadi

7,32 pada Tahun 2010 dan meningkatkan persentase angka melek huruf penduduk usia 15 tahun ke atas dari 86,97 persen pada Tahun 2009 menjadi 88,79 persen pada Tahun 2010. Pencapaian tersebut semakin diperkuat dengan adanya peningkatan angka partisipasi pendidikan pada semua jenjang pendidikan.

Peningkatan akses pendidikan juga diikuti dengan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang ditandai dengan meningkatnya angka partisipasi kasar (APK). Angka partisipasi kasar (APK) sekolah dasar (SD)/Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau sederajat mengalami peningkatan dari 112,30 pada Tahun 2009 menjadi 112,53 persen pada Tahun 2010. Hal yang sama juga terjadi pada sekolah menengah pertama (SMP)/Madrasah Tsanawiyah (MTs) atau sederajat yang mengalami peningkatan cukup besar, dari 101,69 pada Tahun 2009 menjadi 102,55 persen pada Tahun 2010.

Demikian juga dengan peningkatan APK jenjang pendidikan menengah dari 71,43 persen pada Tahun 2009 menjadi 73,70 persen pada Tahun 2010. Rincian pencapaian pembangunan indikator pendidikan dalam Tahun 2009-2010 seperti Tabel 5.1 berikut.

Tabel 5.1

**Pencapaian Pembangunan Indikator Pendidikan Tahun 2009-2010**

| <b>SASARAN / INDIKATOR</b>  | <b>2009</b> | <b>2010</b> |
|---|-------------|-------------|
| <b>1. Angka Partisipasi Kasar (APK) menurut kelompok umur (%)</b>   |             |             |
| 1 Partisipasi Sekolah Usia SD/MI (7-12 th)  | 112,30      | 112,53      |
| 2 Partisipasi Sekolah Usia SLTP/MTs (13-15 th)  | 101,69      | 102,55      |
| 3 Partisipasi Sekolah Usia SLTA/MA (15 – 18 th)   | 71,43       | 73,70       |
| <b>2. Angka Partisipasi Murni (APM) menurut kelompok umur (%)</b>   |             |             |
| 4 Partisipasi Sekolah Usia SD/MI (7-12 th)  | 97,71       | 97,81       |
| 5 Partisipasi Sekolah Usia SLTP/MTs (13-15 th)  | 85,44       | 85,94       |
| 6 Partisipasi Sekolah Usia SLTA/MA (15 – 18 th)   | 51,96       | 53,37       |
| <b>3. Angka Rata – Rata Lama Sekolah</b>  | <b>7,17</b> | <b>7,32</b> |
| 4. Angka Melek Huruf umur 15 tahun ke atas  | 86,97       | 88,02       |
| 5. Meningkatnya kualitas hasil belajar yang diukur dengan meningkatnya persentase siswa yang lulus evaluasi hasil belajar |             |             |
| 7 Jenjang SD  | 99,05       | 99,38       |

|   |             |       |       |
|---|-------------|-------|-------|
| 8 | Jenjang SMP | 98,01 | 98,21 |
| 9 | Jenjang SMA | 97,05 | 97,45 |

Sumber : Dinas Pendidikan Jawa Timur Tahun 2011

Dalam bidang Kesehatan, pencapaian kesejahteraan masyarakat di Jawa Timur, selain melalui sektor pendidikan juga dilakukan dengan peningkatan derajat kesehatan masyarakat. Berbagai program/kegiatan telah dilakukan oleh Pemerintah Jawa Timur dalam bidang kesehatan, pada Tahun 2010 antara lain : Program Upaya kesehatan masyarakat bertujuan meningkatkan jumlah, pemerataan, kualitas serta fungsi pelayanan kesehatan bagi masyarakat, terutama penduduk miskin, melalui pusat kesehatan masyarakat (puskesmas) 951 unit dan jaringannya meliputi puskesmas keliling 1.063 unit, pondok kesehatan desa (Ponkesdes) 2.334 unit, pondok bersalin desa (polindes) 5.013 unit, Posyandu 45.420 unit dan Desa Siaga 8.502 serta bidan di desa sebanyak 9.019 orang.

Sebagai upaya pencapaian tujuan pembangunan Millenium (MDGs) meliputi pemberantasan kemiskinan dan kelaparan, penurunan angka kematian ibu dan anak, pengendalian penyakit HIV dan AIDS serta peningkatan akses penduduk terhadap sanitasi dasar. Untuk meningkatkan akses dan kualitas pelayanan kesehatan melalui program Kabupaten dan Kota sehat, dilakukan melalui perbaikan antara lain kesehatan ibu dan anak, status gizi masyarakat, penurunan angka kesakitan dan kematian akibat penyakit, ketersediaan tenaga kesehatan, ketersediaan obat dan pengawasan obat-makanan, layanan KB, pembiayaan kesehatan, kesenjangan status kesehatan dan gizi masyarakat antar wilayah dan antar tingkat sosial ekonomi serta akses masyarakat terhadap fasilitas pelayanan kesehatan yang berkualitas.

Selain masih terdapat adanya masyarakat miskin dan tidak mampu, yang tidak masuk data Jamkesmas, hal ini menjadi tanggungjawab Pemerintah

Kabupaten dan Kota setempat maka, antara Gubernur, Bupati dan Walikota ada kerjasama pembiayaan sharing pelayanan kesehatan masyarakat yang dijamin oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten dan Kota. Masyarakat Jawa Timur Tahun 2009-2010 melalui program Jaminan kesehatan, sebagai mana Tabel 5.2.

Tabel 5.2

## Masyarakat Jawa Timur dengan Jaminan Kesehatan Tahun 2009-2010

| NO           | KEPESERTAAN                    | JUMLAH Jiwa TAHUN 2009 | JUMLAH Jiwa TAHUN 2010 |
|--------------|--------------------------------|------------------------|------------------------|
| 1            | Jamkesmas (Maskin Kuota)       | 10.710.051             | 10.710.051             |
| 2            | Jamkesmasda (Maskin non Kuota) | 1.411.742              | 1.257.572              |
| 3            | Masyarakat non Maskin          | 25.464.397             | 25.624.692             |
| Jumlah Total |                                | 37.746.485             | 37.432.020             |

Sumber data : Rekapitulasi laporan Dinkes Kabupaten dan Kota Tahun 2010 JPK = 46 %

### Kemiskinan Dan Pengangguran

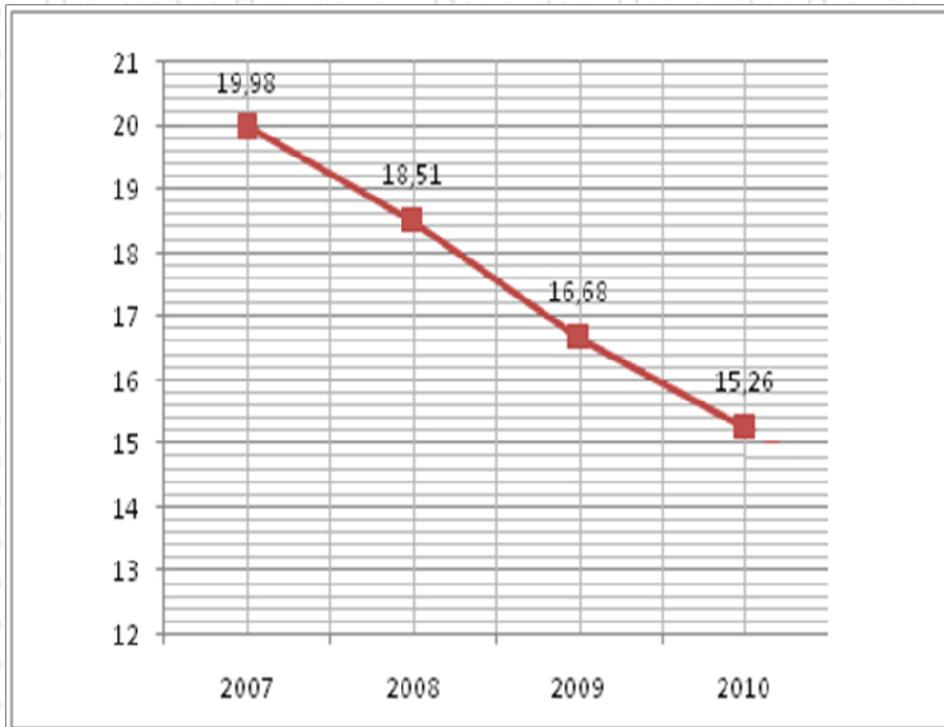
Selama kurun waktu lima tahun terakhir, perkembangan angka kemiskinan di Provinsi Jawa Timur menunjukkan penurunan dari tahun ke tahun.

Angka kemiskinan pada Tahun 2010 sebesar 15,26 persen dan angka ini sudah mencapai angka yang ditargetkan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur (15,0-15,5 persen). Pada tahun sebelumnya Tahun 2009, penduduk miskin berjumlah 5,53 juta atau sebesar 16,68 persen dari total penduduk di Jawa Timur. Selama kurun waktu setahun, persentase penduduk miskin mengalami penurunan sebesar 1,03 persen poin. Semakin rendahnya persentase penduduk miskin menunjukkan bahwa perkembangan sektor ekonomi di Provinsi Jawa Timur semakin bertumbuh secara berkelanjutan dan didukung dengan pemerataan

hasil pembangunan. Perkembangan Persentase Penduduk Miskin di Jawa Timur Tahun 2007-2010 seperti pada Gambar 5.7.

Gambar 5.7

Perkembangan Persentase Penduduk Miskin Di Jawa Timur Tahun 2007-2010

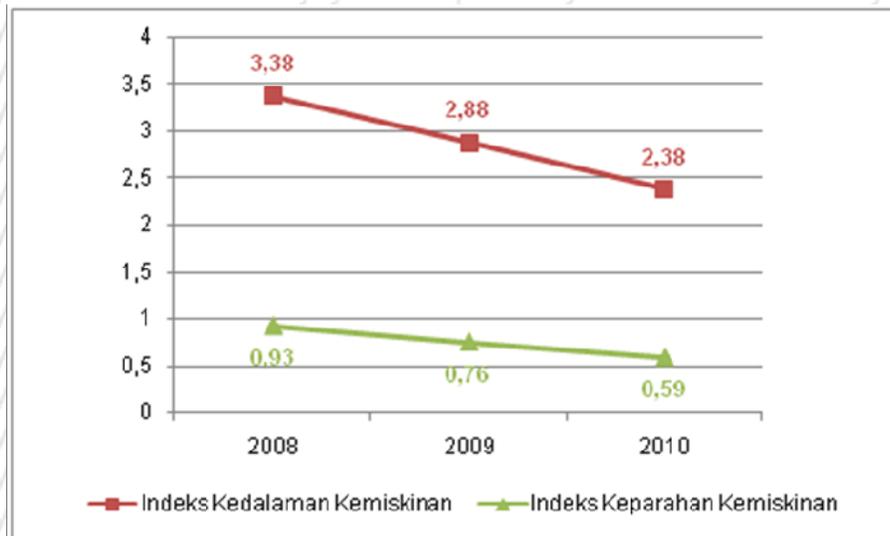


Sumber: BPS, Tahun 2011

Tingkat kemiskinan di Provinsi Jawa Timur juga dapat dilihat dari indeks keparahan kemiskinan dan indeks kedalaman kemiskinan. Dalam kurun waktu Tahun 2009 dan Tahun 2010, Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) dan Indeks Kearifan Kemiskinan (P2) menunjukkan penurunan. Indeks Kedalaman Kemiskinan turun dari 2,88 pada Tahun 2009 menjadi 2,38 pada Tahun 2010. Pola ini diikuti pula angka Indeks Kearifan Kemiskinan turun dari 0,76 menjadi 0,59 pada periode yang sama. Penurunan nilai kedua indeks ini mengindikasikan bahwa rata-rata pengeluaran penduduk miskin cenderung mendekati garis

kemiskinan dan ketimpangan pengeluaran penduduk miskin juga semakin mengecil. Indeks Kedalaman Kemiskinan dan Indeks Keparahan Kemiskinan Jawa Timur Tahun 2008-2010 seperti pada Gambar 5.8.

**Gambar 5.8**  
**Indeks Kedalaman Kemiskinan Dan Indeks Keparahan Kemiskinan Jawa Timur**  
**Tahun 2008-2010**



Sumber: Diolah dari data Susenas Panel Tahun 2008 s/d 2010

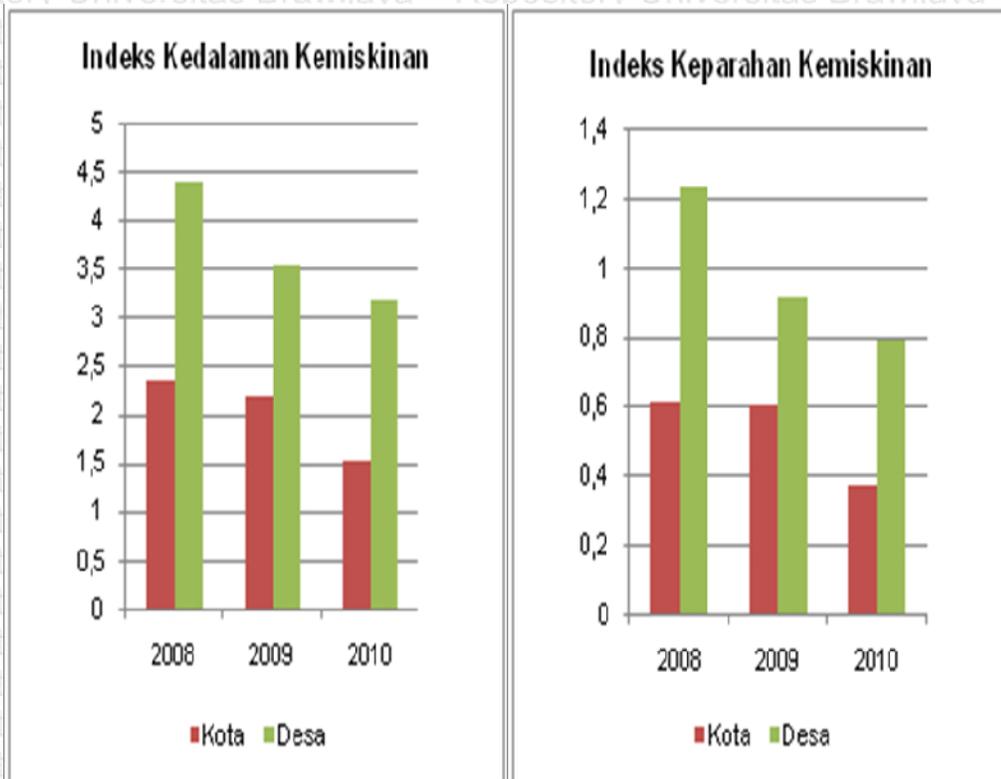
Nilai Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) di daerah pedesaan lebih tinggi 2 kali dari pada perkotaan. Pada Tahun 2010, nilai Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) untuk perkotaan hanya 1,51 sementara di daerah pedesaan mencapai 3,2. Nilai Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) untuk perkotaan sebesar 0,37 sementara di daerah pedesaan sebesar 0,78 atau 2 kali lipat daripada perkotaan. Kedua angka tersebut menunjukkan tingkat kemiskinan di daerah pedesaan lebih parah dari pada daerah perkotaan.

Akan tetapi pada saat yang bersamaan percepatan upaya perbaikan

tingkat kemiskinan di daerah perdesaan lebih cepat dari daerah perkotaan. Hal ini ditunjukkan dari besaran penurunan kedua angka tersebut pada masing-masing daerah yaitu 0,02 poin baik P1 maupun P2 untuk daerah perkotaan dan untuk perdesaan sebesar 0,22 poin untuk P1 dan 0,05 poin untuk P2. Indeks Kedalaman Kemiskinan dan Indeks Keparahan Kemiskinan Kota dan Desa di Jawa Timur Tahun 2008-2010 seperti pada Gambar 5.9.

Gambar 5.9

Indeks Kedalaman Kemiskinan Dan Indeks Keparahan Kemiskinan Kota Dan Desa Di Jawa Timur Tahun 2008-2010

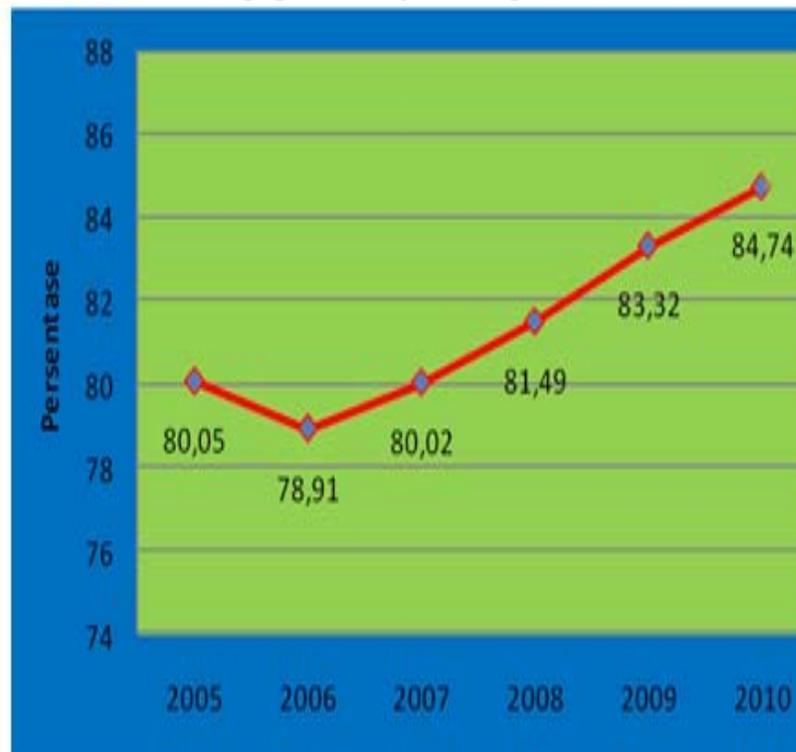


Sumber: Diolah dari data Susenas Panel Tahun 2008 s/d 2010

Sejak Tahun 2006, komposisi penduduk yang sudah berada di atas garis kemiskinan menunjukkan peningkatan secara berkelanjutan. Hal

tersebut mengindikasikan bahwa pembangunan di Provinsi Jawa Timur sudah mampu mengurangi angka kemiskinan Provinsi Jawa Timur. Angka kemiskinan yang semakin berkurang menunjukkan bahwa sudah terdapat pemerataan pembangunan, khususnya pembangunan ekonomi, di Provinsi Jawa Timur. Persentase Penduduk Diatas Garis Kemiskinan di Jawa Timur Tahun 2005-2010 seperti pada Gambar 5.10.

**Gambar 5.10**  
**Persentase Penduduk Diatas Garis Kemiskinan Di Jawa Timur Tahun 2005-2010**



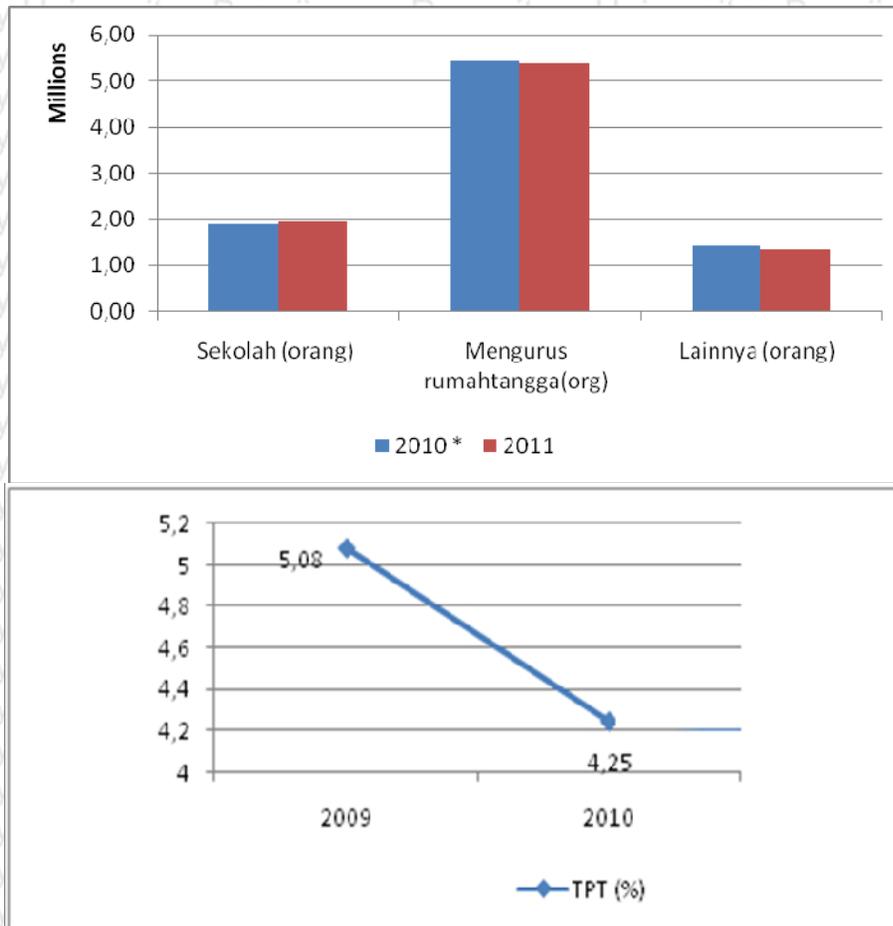
Sumber : BPS, Hasil Pengolahan Susenas

Capaian kinerja bidang ketenagakerjaan telah mampu menurunkan jumlah pengangguran dan Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT). Berdasarkan data BPS Provinsi Jawa Timur hingga tahun 2010 mencatat

sebesar 19.761.886 orang angkatan kerja. Dari angkatan kerja yang ada, jumlah penduduk yang bekerja sekitar 95,84% (18.940.340 orang), sementara pencari kerja yang tidak/belum terserap di pasar kerja sebesar 5,08% (821.546 orang). Nilai Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Jawa Timur pada Tahun 2010 mencapai 4,25 persen, atau mengalami penurunan sebesar 0,09 point persen dibanding nilai TPT Agustus Tahun 2010 yaitu sebesar 4,34 persen atau memberikan kontribusi penurunan TPT Nasional sebesar 67,78 persen (183.007 dari Nasional 270.000 orang). Secara rinci terlihat pada Gambar 5.11.

**Gambar 5.11**

**Jumlah Penduduk Usia Kerja Yang Termasuk Bukan Angkatan Kerja Tahun 2010–2011 Dan Tingkat Pengangguran Terbuka Tahun 2009-2010 Jawa Timur**

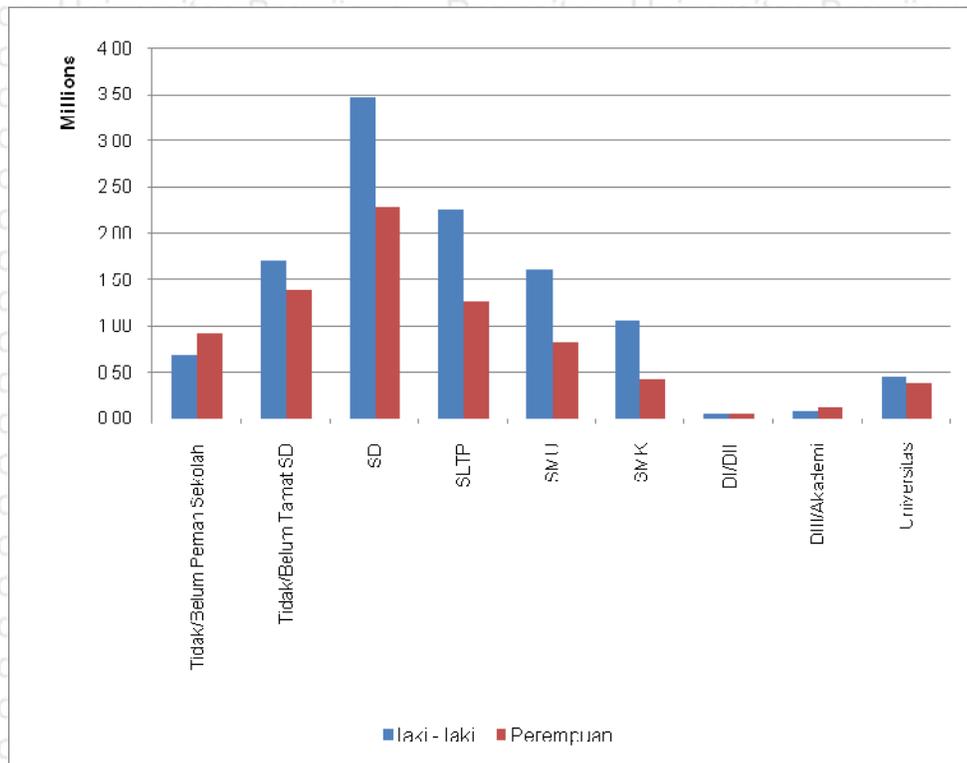


Sumber : Hasil Sakenas 2010 – 2011, BPS Provinsi Jawa Timur

Dalam perluasan penempatan tenaga kerja dan untuk menurunkan angka pengangguran Pemerintah Provinsi Jawa Timur Tahun 2010 melakukan peningkatan kualitas tenaga kerja dengan mengembangkan 4 Unit Balai Latihan Kerja (BLK) bertaraf Internasional di Surabaya, Singosari, Kediri dan Jember. Sedangkan pada Tahun 2011 diperluas 5 daerah yaitu Pasuruan, Mojokerto, Jombang, Tuban dan Sumenep. Penduduk Jawa Timur usia 15 tahun keatas yang bekerja menurut pendidikan tertinggi yang ditamatkan pada Tahun 2010, seperti Gambar 5.12 berikut.

**Gambar 5.12**

**Penduduk Jawa Timur Usia 15 Tahun Ke Atas Yang Bekerja Menurut Pendidikan Tertinggi Yang Ditamatkan Tahun 2010 (orang)**



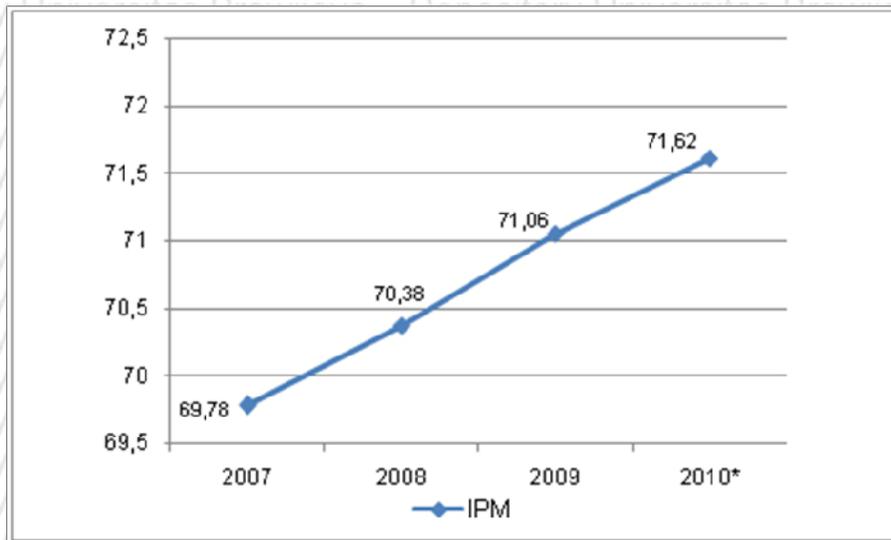
Sumber: Hasil Sakenas Tahun 2007 – 2011, BPS Provinsi Jawa Timur

Secara umum, kondisi sosial dapat dilihat dari nilai Indeks Pembangunan Masyarakat (IPM). Nilai IPM terbentuk dari tiga komponen, yaitu indikator pendidikan, kesehatan dan daya beli. Secara lebih spesifik, peningkatan IPM di Provinsi Jawa Timur pada Tahun 2010 seperti pada Gambar 5.13, berdasarkan indikator sebagai berikut:

1. Indeks Harapan Hidup naik dari 74,34 pada Tahun 2010 menjadi 74,68 pada Tahun 2011.
2. Indeks Pendidikan naik dari 74,98 pada Tahun 2010 menjadi 75,54 pada Tahun 2011.
3. Indeks Daya Beli naik dari 65,54 pada Tahun 2010 menjadi 66,24 pada Tahun 2011.

Gambar 5.13

### Perkembangan IPM Jawa Timur Tahun 2007-2010



Sumber : BPS

Keterangan : \*) Angka Diperbaiki

Angka IPM Provinsi Jawa Timur selalu mengalami peningkatan selama empat tahun terakhir, yaitu Tahun 2007-2010. Pada Tahun 2007 nilai IPM Provinsi Jawa Timur adalah sebesar 69,78, dan selanjutnya terus meningkat hingga mencapai 71,62 pada Tahun 2010. Berdasarkan tingkatan nilai IPM pada Tahun 2010, Provinsi Jawa Timur berada pada posisi ke 19. Hal tersebut mengindikasikan bahwa nilai IPM Provinsi Jawa Timur masih rendah. Nilai IPM yang tertinggi di Jawa Timur dicapai oleh Kabupaten Blitar dengan nilai sebesar 77,89, berikutnya adalah Kota Surabaya dengan angka IPM sebesar 77,87 dan Kota Malang dengan nilai IPM sebesar 77,83. Sedangkan nilai IPM yang terendah di Provinsi Jawa Timur adalah Kabupaten Sampang dengan nilai IPM sebesar 60,49. Hal tersebut mengindikasikan bahwa diperlukan adanya perbaikan kualitas pendidikan dan kesehatan di Provinsi Jawa Timur, dengan meningkatkan

fasilitas dan pelayanan publik, khususnya di bidang pendidikan dan kesehatan, serta perbaikan infrastruktur penunjang pembangunan daerah.

### **Perkembangan Anggaran Dan Pembangunan Jawa Timur**

#### **Anggaran dan Pembangunan**

Korelasi antara anggaran daerah dengan pembangunan daerah cukup tinggi. Hal ini dikarenakan untuk meningkatkan pembangunan daerah membutuhkan biaya yang tercermin dalam anggaran. Dimana pembangunan daerah tersebut dapat dilihat dari tiga aspek, yaitu (i) pertumbuhan ekonomi, (ii) turunnya Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT), dan (iii) penurunan tingkat kemiskinan.

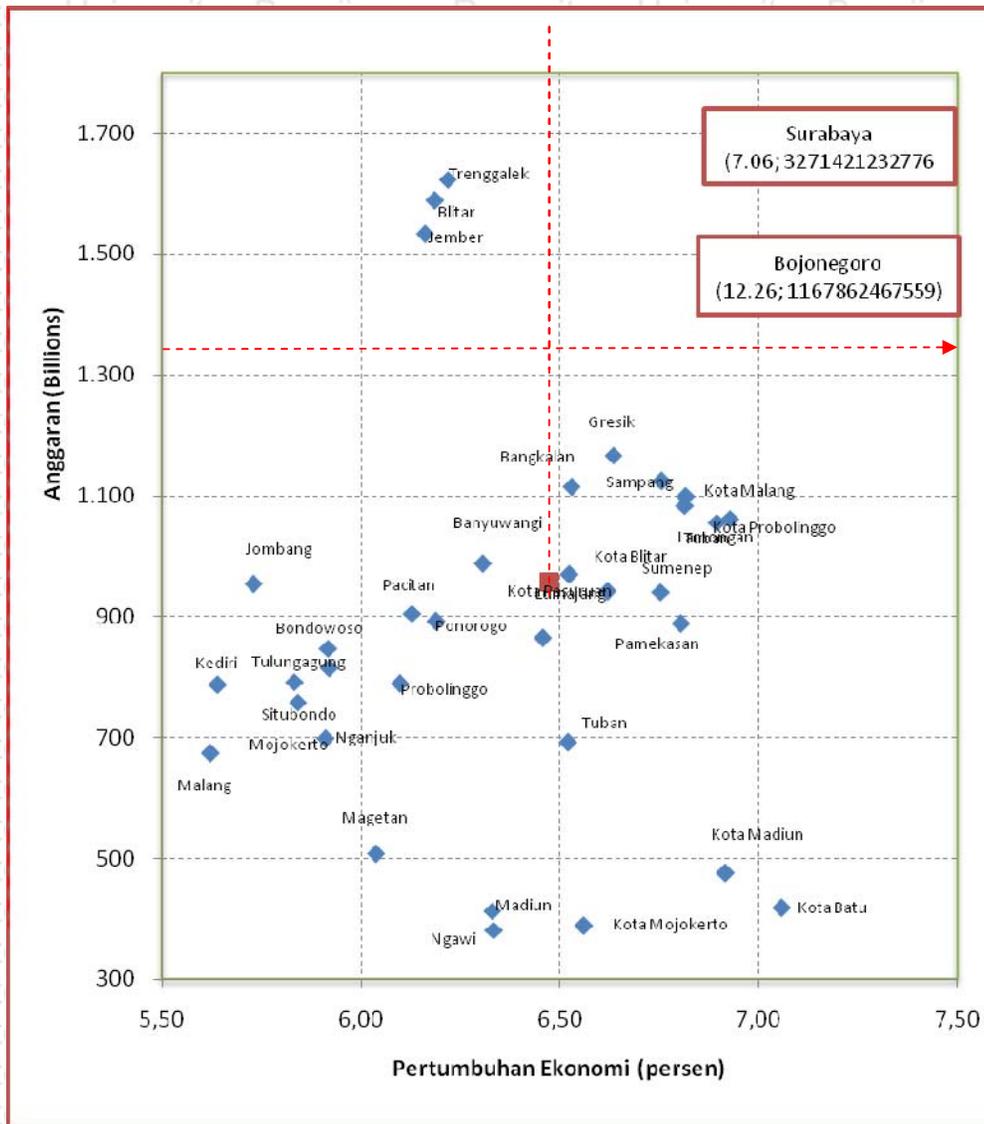
*Pertama*, besarnya anggaran tidak selalu menghasilkan pertumbuhan ekonomi daerah yang baik. Hal tersebut dapat dilihat dari sebaran anggaran dan pertumbuhan ekonomi pada masing-masing Kabupaten/Kota di Jawa Timur. Dari 38 Kabupaten/Kota di Jawa Timur, terdapat 10 Kabupaten/Kota yang anggaran dan pertumbuhannya di atas rata-rata, yaitu Kota Surabaya, Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Gresik, Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Sampang, Kota Malang, Kota Probolinggo, Kabupaten Lamongan, Kota Blitar dan Kabupaten Sumenep. Hal ini mengindikasikan bahwa anggaran pemerintah yang tinggi akan berdampak pada tingkat pertumbuhan yang tinggi pula. Pola yang seperti ini merupakan pola umum. Begitu juga dengan anggaran yang rendah juga berdampak pada pertumbuhan yang rendah, ada 17 Kabupaten/Kota yang memiliki kondisi demikian, seperti Kabupaten Pamekasan, Kabupaten Mojokerto.

Namun, beberapa Kabupaten/Kota memiliki kinerja keuangan yang cukup bagus yaitu Kabupaten Pacitan, Kabupaten Nganjuk, Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Tuban, Kota Mojokerto, Kota Madiun dan Kota Batu. Ketujuh Kabupaten/Kota ini memiliki pertumbuhan di atas rata-rata meskipun

anggaran pemerintah di bawah rata-rata. Begitu pula terdapat 4 Kabupaten di Jawa timur yang memiliki kinerja keuangan kurang baik, yaitu Kabupaten Malang, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Jember dan kabupaten Jombang. Hal ini dikarenakan besarnya anggaran tidak bisa membuat tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi di 4 Kabupaten tersebut. Secara rinci persebaran anggaran dan pertumbuhan ekonomi Kabupaten/Kota dapat digambarkan pada Gambar 5.14.

**Gambar 5.14**

**Persebaran Anggaran Dan Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota Di Jawa Timur Tahun 2010**



Sumber data: BPS, BPKAD Provinsi Jawa Timur (diolah)

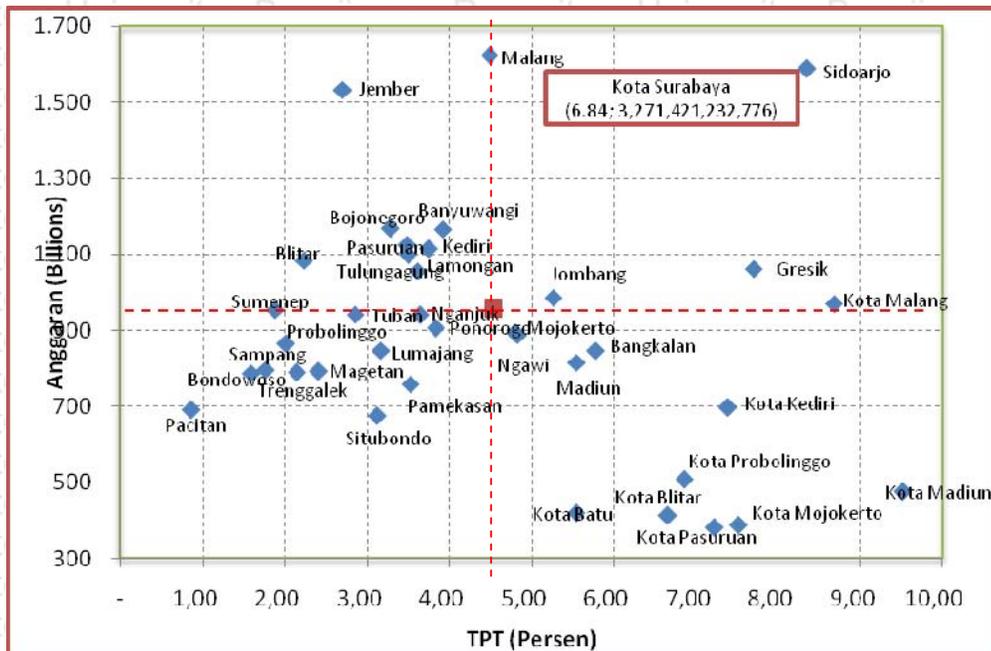
Kedua, besarnya anggaran pemerintah daerah tidak dapat menjamin rendahnya Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT). Terbukti Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Jombang, Kabupaten Gresik, Kota Malang dan Kota Surabaya yang menghabiskan anggaran di atas rata-rata anggaran seluruh Kabupaten/Kota Jawa Timur, namun nilai TPTnya berada di atas rata-rata TPT seluruh Kabupaten/Kota di Jawa Timur. Sedangkan Kabupaten/Kota yang memiliki efisiensi cukup bagus dimana

anggaran yang kecil mampu menurunkan TPTnya, yaitu Kabupaten Pacitan, Kabupaten Ponorogo, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Nganjuk, Kabupaten Magetan, Kabupaten Tuban, Kabupaten Sampang, Kabupaten Pamekasan dan Kabupaten Sumenep.

Secara logika ketika anggaran pemerintah tinggi semestinya Tingkat Pengangguran Terbukanya semakin turun, karena belanja pemerintah digunakan untuk program-program dalam rangka menciptakan lapangan pekerjaan. Terdapat 9 Kab/Kota yang memiliki kondisi tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa Kinerja 9 Kabupaten ini dalam batas wajar. Antara lain Kabupaten Malang, Kabupaten Jember, Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Blitar, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Kediri, Kabupaten Lamongan dan Kabupaten Tulungagung. Secara rinci persebaran anggaran dan tingkat pengangguran terbuka Kabupaten/Kota di Jawa Timur dapat digambarkan pada Gambar 5.15.

**Gambar 5.15**

**Persebaran Anggaran Dan Tingkat Pengangguran Terbuka Kabupaten/Kota  
Di Jawa Timur Tahun 2010**



Sumber data: BPS, BPKAD Provinsi Jawa Timur (diolah).

Ketiga, Besarnya anggaran pemerintah daerah tidak bisa dijadikan sebagai acuan untuk mengurangi proporsi penduduk miskin di daerah tersebut. Terbukti Kabupaten Kediri, Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Lamongan dan Kabupaten Gresik yang memiliki anggaran tinggi (diatas rata-rata), namun tingkat penduduk miskinnya masih cukup tinggi (diatas rata-rata). Hal ini berarti pengelolaan keuangan daerah tidak cukup efisien, karena penggunaan anggaran daerah tidak mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

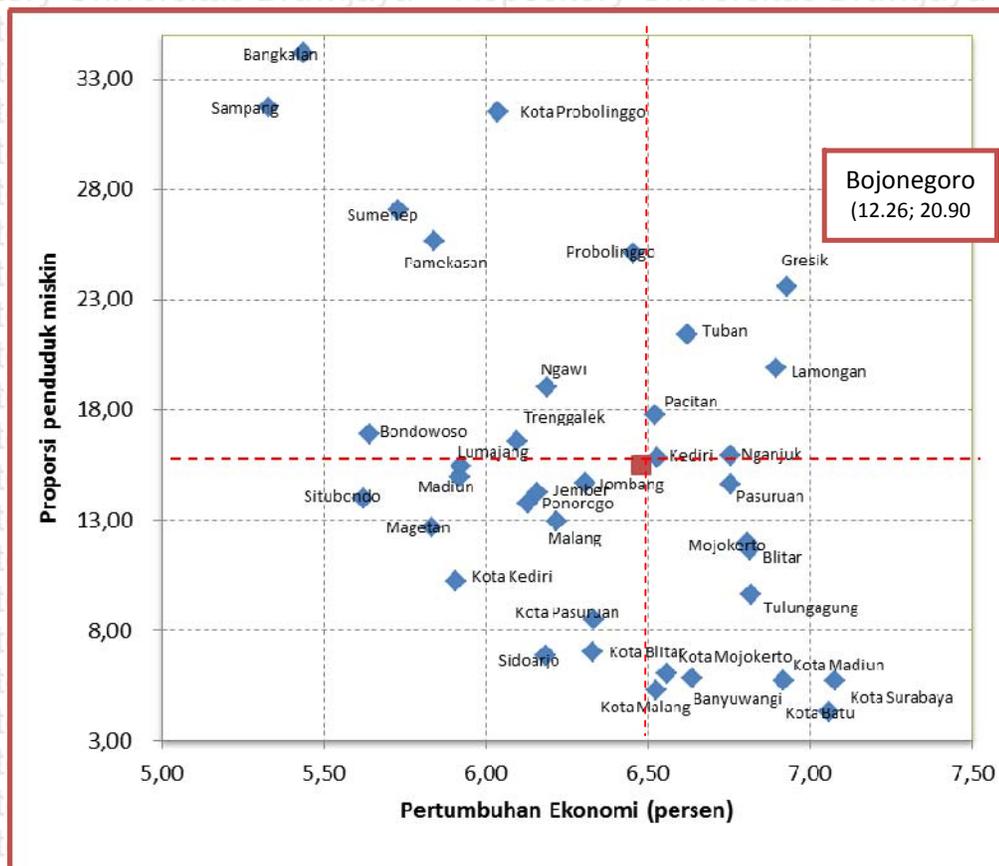
Pada dasarnya pemerintah daerah harus mampu mengefisiensikan pengelolaan keuangannya. Seperti halnya Kabupaten Lumajang, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Madiun, Kabupaten Magetan, Kota Kediri, Kota Blitar, Kota Pasuruan, Kota Mojokerto, Kota Madiun dan Kota Batu yang cukup efisien dalam pengelolaan keuangan. Proporsi jumlah penduduk miskin di 11 Kabupaten/Kota ini cukup rendah (di bawah rata-rata) meskipun

jumlah anggarannya cukup sedikit (di bawah rata-rata).Tentunya diharapkan semua Kabupaten/Kota dapat melakukan hal semacam ini. Sehingga tidak ada lagi *mindset* bahwa pengurangan kemiskinan harus dengan biaya yang tinggi.

Untuk dapat melakukan hal demikian diperlukan sebuah kreatifitas dari pemerintah daerah dalam mengelola anggarannya. Fenomena kemiskinan tidak selalu sama untuk masing-masing daerah. Kemiskinan merupakan fenomena yang menonjol diwilayah pedesaan, sedangkan pengangguran merupakan fenomena yang menonjol diwilayah perkotaan. Secara rinci pertumbuhan ekonomi dan proporsi penduduk miskin Kabupaten/Kota dapat dilihat pada Gambar 5.16.

**Gambar 5.16**

**Persebaran Proporsi Penduduk Miskin dan Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota Di Jawa Timur Tahun 2010**



*Sumber data: BPS, BPKAD Provinsi Jawa Timur (diolah)*

Anggaran belanja Sektor Strategis dan Pembangunan

Pembangunan ekonomi dapat meningkat jika pemerintah daerah

Jawa Timur mampu membelanjakan anggarannya untuk sektor-sektor

strategis. Urusan wajib pemerintah, dimana yang termasuk sektor strategis

yaitu anggaran belanja sektor pendidikan, sektor kesehatan dan sektor

infrastruktur. Sektor pendidikan dan kesehatan akan berdampak pada

tingkat IPM suatu wilayah sedangkan infrastruktur akan banyak

berdampak pada mobilisasi perdagangan. Sehingga peran pemerintah

melalui tata kelola APBD harus diimplementasikan secara efisien. Tata

kelola APBD yang efisien dalam pengelolaan anggaran khususnya untuk

sektor strategis dapat meningkatkan kapasitas ekonomi

daerah. Peningkatan kapasitas daerah diharapkan meningkatkan

pertumbuhan ekonomi yang sekaligus menurunkan tingkat kemiskinan,

dengan demikian dapat diartikan terjadinya peningkatan kesejahteraan.

Sejauh ini anggaran sektor pendidikan dan kesehatan yang tinggi ternyata

tidak selalu memberikan dampak yang baik pada tingkat Indeks Pembangunan

Manusia (IPM). Kabupaten Ponorogo, Kabupaten Jember, Kabupaten Malang,

Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Tuban dan Kabupaten

Lamongan merupakan Kabupaten/Kota yang kinerja IPMnya rendah, karena

untuk 7 Kabupaten/Kota ini menghabiskan anggaran di atas rata-rata namun nilai

IPMnya di bawah rata-rata.

Sedangkan 10 Kabupaten/Kota memiliki kinerja sektor pendidikan dan

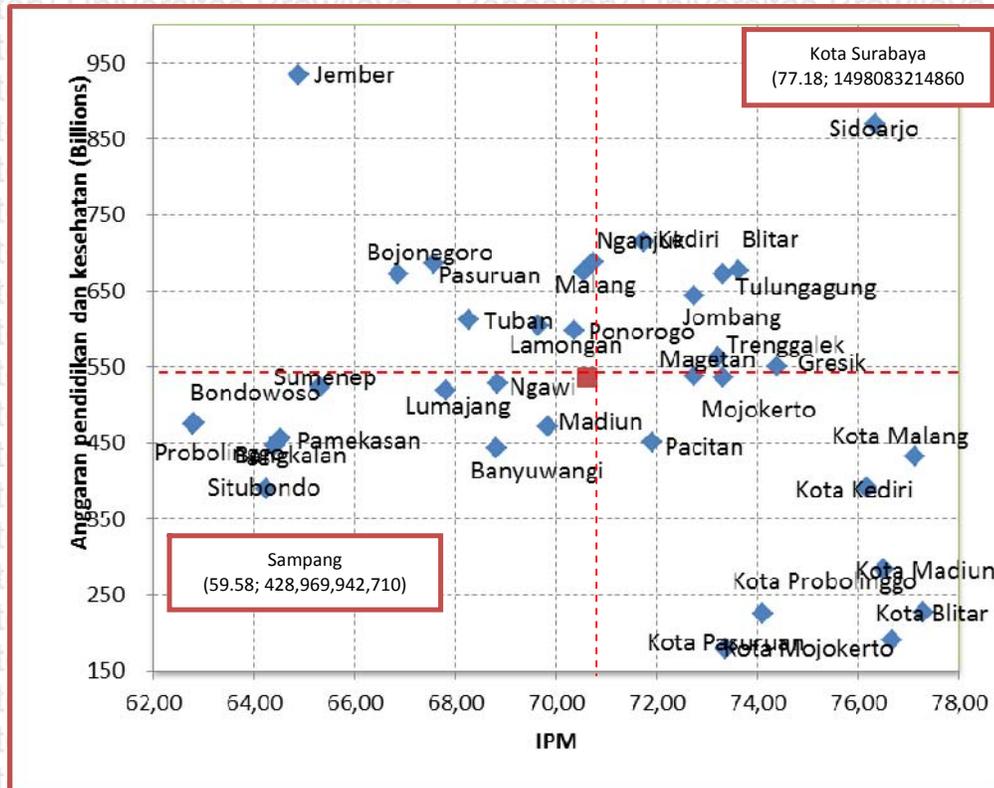
kesehatan cukup baik. Kabupaten/Kota untuk 10 daerah tersebut sebagian

besar merupakan kawasan kota, ada 7 Kota yaitu Kota Malang, Kota Blitar, Kota

Madiun, Kota Pasuruan, Kota Mojokerto, Kota Probolinggo, dan Kota Kediri. Secara lebih rinci persebaran anggaran pendidikan dan kesehatan serta IPM Kabupaten/Kota dapat digambarkan pada Gambar 5.17.

**Gambar 5.17**

**Persebaran Anggaran Dan IPM Kabupaten/Kota Di Jawa Timur Tahun 2010**

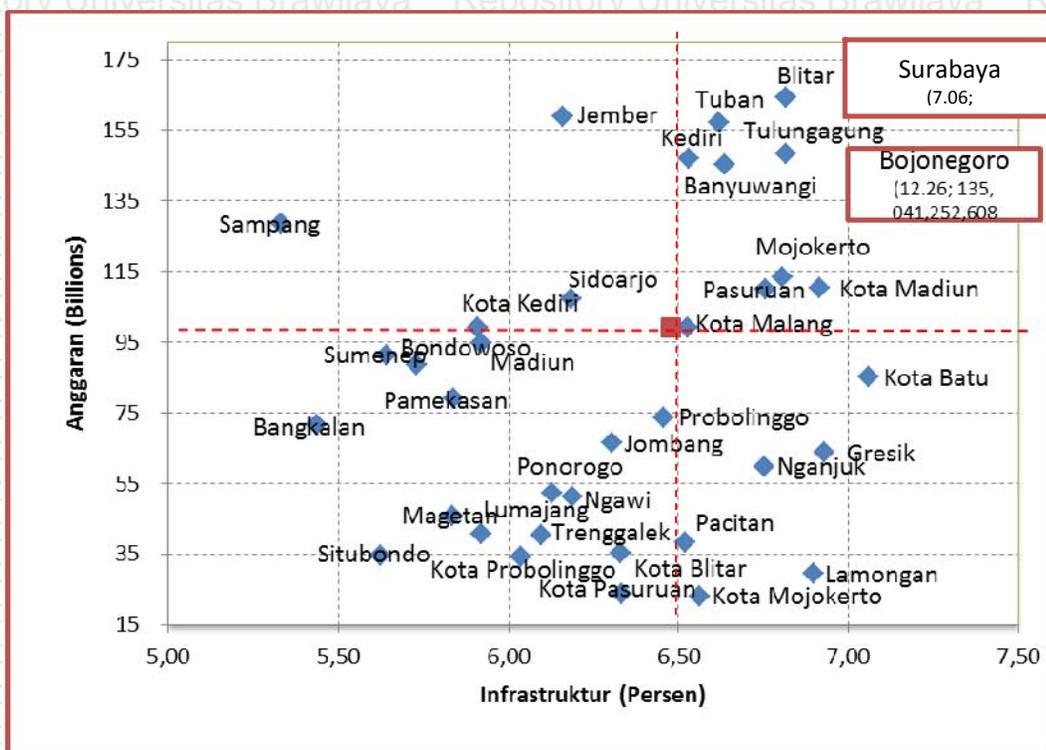


Sumber data: BPS, BPKAD Provinsi Jawa Timur (diolah).

Selanjutnya besarnya anggaran infrastruktur sangat berpengaruh kuat terhadap pertumbuhan ekonomi, dimana dari 38 Kabupaten/Kota di Jawa Timur terdapat 27 yang memiliki pola sama. Pola dimana anggaran infrastruktur berhubungan positif dengan pertumbuhan ekonomi. Ketika anggaran infrastruktur tinggi maka pertumbuhan ekonomi juga ikut tinggi. Namun, sebenarnya ada beberapa daerah yang mampu mengelola keuangannya lebih efisien, seperti Kabupaten Pacitan, Kabupaten Nganjuk, Kabupaten Lamongan, Kabupaten

Gresik, Kota Mojokerto dan kota Batu. Sedangkan daerah yang tidak efisien dalam mengelola anggaran infrastrukturnya yaitu Kabupaten Malang, Kabupaten Jember, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Sampang dan kota Kediri, memiliki anggaran diatas rata-rata namun tingkat pertumbuhan ekonominya berada di bawah rata-rata. Secara lebih rinci persebaran anggaran dan infrastruktur Kabupaten/Kota dapat digambarkan pada Gambar 5.18.

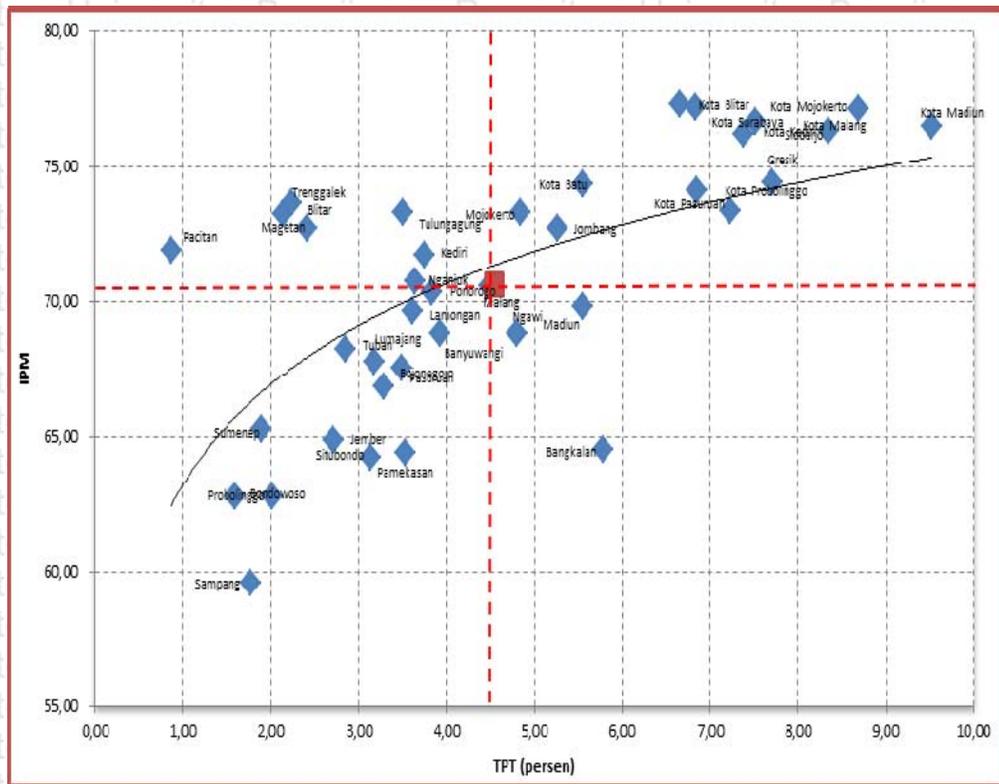
**Gambar 5.18**  
Persebaran Anggaran Dan Infrastruktur Kabupaten/Kota Di Jawa Timur Tahun 2010



Sumber data: BPS, BPKAD Provinsi Jawa Timur (diolah).

Kemudian, hubungan antara IPM dan TPT yang terlihat dalam Gambar 5.19 menunjukkan hubungan yang tidak normal. Pada dasarnya, IPM merupakan indikator kualitas sumber daya manusia yang diukur dari indeks pendidikan, indeks kesehatan dan indeks daya beli. Artinya, ketika capaian IPM di suatu daerah tinggi, maka kondisi perekonomiannya juga





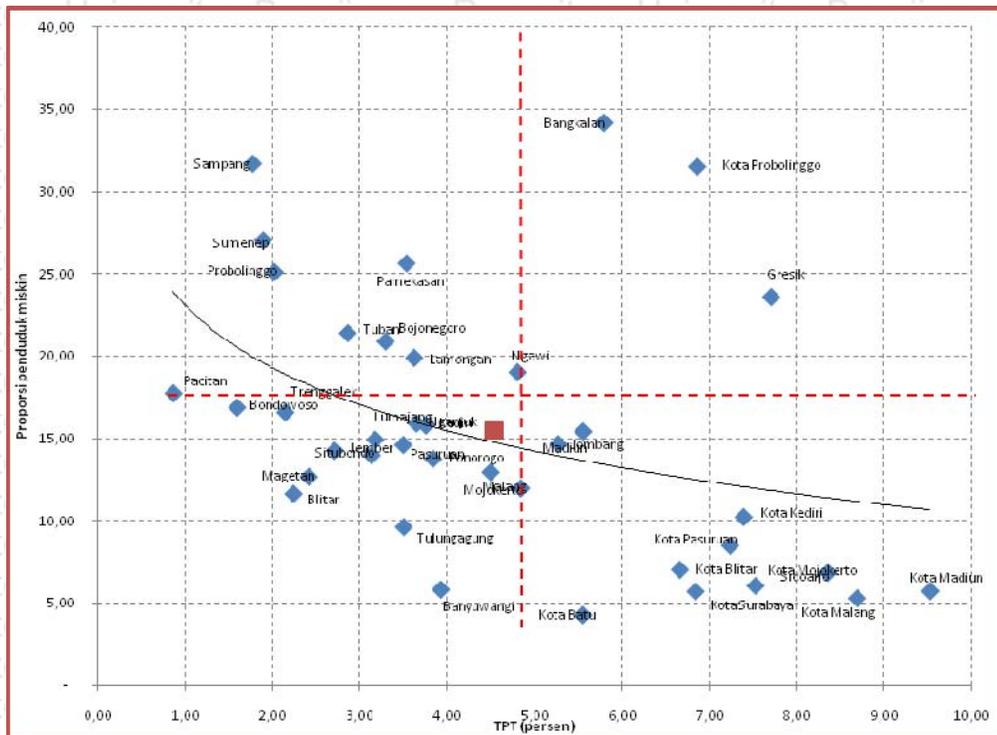
Sumber data: BPS, BPKAD Provinsi Jawa Timur (diolah)

Korelasi yang negatif ditunjukkan oleh proporsi penduduk miskin dan tingkat pengangguran terbuka pada sebagian besar wilayah Kabupaten/Kota. Dengan TPT rendah, capaian IPM nya tinggi. sebaliknya daerah yang memiliki TPT tinggi, IPM nya rendah. Hal ini mengindikasikan bahwa tingkat pengangguran terbuka bukan merupakan suatu ukuran yang digunakan untuk melihat tingkat kemiskinan. Seperti yang telah diulas sebelumnya, TPT tidak menggambarkan besarnya seluruh pengangguran yang ada di daerah, namun hanya terbatas pada pengangguran terbuka. Persebaran TPT seperti Gambar 5.20.

**Gambar 5.20**

**Persebaran TPT Dan Proporsi Penduduk Miskin Kabupaten/Kota Di Jawa Timur**

**Tahun 2010**



Sumber data: BPS, BPKAD Provinsi Jawa Timur (diolah).

Sebagian besar Kabupaten/Kota di Jawa Timur memiliki korelasi yang positif antara proporsi penduduk miskin dan tingkat IPM. Yang memiliki tingkat IPM tinggi, cenderung memiliki penduduk miskin yang rendah. Daerah-daerah tersebut antara lain adalah Kota Malang, Kota Batu, Kota Surabaya dan beberapa daerah lainnya. Begitu pula dengan daerah yang memiliki tingkat IPM rendah dan proporsi penduduk miskin tinggi antara lain adalah Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Sumenep, Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Pamekasan, Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Ngawi dan Kabupaten Lamongan. Kemiskinan yang terjadi pada wilayah ini salah satunya dipengaruhi oleh besarnya tingkat IPM.



## BAB VI

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Hasil analisis pengaruh efisiensi belanja pemerintah daerah terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan di Jawa Timur sebagai studi kasus pada pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur sebagaimana BAB V menunjukkan hasil bahwa kebijakan efisiensi adalah meminimalkan penggunaan sumberdaya dari sisi masukan (*input*) dalam program kegiatan yang ada dapat menghasilkan keluaran (*output*) maksimal tertentu. Efisiensi yang dapat meminimalisir kerugian atau pemborosan sumberdaya dalam melaksanakan atau menghasilkan anggaran untuk membiayai kegiatan dalam mencapai keluaran dan hasil yang diharapkan.

Peningkatan pada kebutuhan pengeluaran daerah Kabupaten dan Kota, bidang pendidikan, bidang kesehatan, serta untuk pengeluaran belanja modal infrastruktur pelayanan publik, diharapkan dapat dikelola secara efisien. Dengan adanya peningkatan pengeluaran belanja pelayanan publik setiap tahun, diharapkan dapat meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi.

- Hasil estimasi regresi

Efisiensi pengeluaran dengan menggunakan metode pengukuran SFA

(Stochastic Frontier Analysis) sebagai berikut :

4. Urusan Pendidikan Tahun 2006

$$\ln(SF_t) = \ln(1.446756) - 0.8147929 \ln(X_{1t}) + 3.331528 \ln(X_{2t}) - 1.025967 \ln(X_{3t}) + u_t - v_t$$

Urusan Pendidikan Tahun 2008

$$\ln(SF_t) = \ln(-1.004894) - 1.906332 \ln(X_{1t}) + 2.28247 \ln(X_{2t}) + 1.222041 \ln(X_{3t}) + u_t - v_t$$

Urusan Pendidikan Tahun 2010

$$\ln(SF_t) = \ln(0.7597623) - 0.8570917 \ln(X_{1t}) + 2.01606 \ln(X_{2t}) + 0.7342551 \ln(X_{3t}) + u_t - v_t$$

5. Urusan Kesehatan Tahun 2006, spesifikasi model yang digunakan adalah sebagai berikut:

$$\ln(SK_t) = \ln(1.22e + 07) - 1.615017 \ln(X_{1t}) - 1.220156 \ln(Y_{2t}) + 3.14767 \ln(Y_{3t}) + u_t - v_t$$

Urusan Kesehatan Tahun 2008

$$\ln(SK_t) = \ln(5.007604) - 1.511728 \ln(X_{1t}) - 0.6738893 \ln(Y_{2t}) + 4.893496 \ln(Y_{3t}) + u_t - v_t$$

Urusan Kesehatan Tahun 2010

$$\ln(SK_t) = \ln(1.051745) + 1.552213 \ln(X_{1t}) + 0.0259386 \ln(Y_{2t}) + 2.894991 \ln(Y_{3t}) + u_t - v_t$$

6. Urusan Infrastruktur Tahun 2006, spesifikasi model yang digunakan adalah sebagai berikut:

$$\ln(BI_t) = \ln(0.2069826) + 4.189232 \ln(Z_{1t}) + .5077458 \ln(Z_{2t}) - 0.079071 \ln(Z_{3t}) + 1.096695 \ln(Z_{4t}) + u_t - v_t$$

Urusan Infrastruktur Tahun 2008

$$\ln(BI_t) = \ln(0.2392471) + 0.9402983 \ln(Z_{1t}) + 5.047905 \ln(Z_{2t}) + .3264561 \ln(Z_{3t}) + 4.464537 \ln(Z_{4t}) + u_t - v_t$$

Urusan Infrastruktur Tahun 2010

$$\ln(BI_t) = \ln(2.00e + 07) + 0.0273623\ln(Z_{1t}) + 8.066732\ln(Z_{2t}) - 0.3209033\ln(Z_{3t}) - 0.0219389\ln(Z_{4t}) + u_t - v_t$$

Berdasarkan hasil estimasi efisiensi dengan menggunakan metode SFA, secara keseluruhan persamaan menunjukkan bahwa komponen input berupa belanja pendidikan, kesehatan dan infrastruktur, signifikan dengan tingkat kesalahan kurang dari 10 persen, sehingga semua variabel independen mempengaruhi variabel. Hasil estimasi efisiensi pengeluaran publik, seperti pada Tabel 6.1 berikut.

**Tabel 6.1.**  
**Hasil Estimasi Efisiensi Pengeluaran Publik Dengan Metode SFA**

| NO   | TAHUN | PERSAMAAN EFISIENSI(semua persamaan dalam bentuk $\ln$ )   |
|--|-------|--|
| <b>Belanja Pendidikan</b>  |       |  |
| 1  | 2006  | belanja pendidikan = $1.446756 - 0.8147929^*$ jumlah sekolah + $3.331528^{**}$ jumlah siswa - $1.025967^*$ jumlah guru + (error inefisiensi + error distribusi statistik)                          |
|  | 2008  | belanja pendidikan = $-1.004894 - 1.906332^*$ jumlah sekolah + $2.28247^{**}$ jumlah siswa + $1.222041^*$ jumlah guru + (error inefisiensi + error distribusi statistik)                           |
|  | 2010  | belanja pendidikan = $-1.004894 - 1.906332^*$ jumlah sekolah + $2.28247^{**}$ jumlah siswa + $1.222041^*$ jumlah guru + (error inefisiensi + error distribusi statistik)                           |
| <b>Belanja Kesehatan</b>   |       |  |
| 2  | 2006  | Belanja kesehatan = $(1.22e + 07) - 1.615017^*$ jumlah puskesmas - $1.220156$ jumlah tenaga medis + $5.14787^{**}$ jumlah tenaga paramedic + (error inefisiensi + error distribusi statistik)      |
|  | 2008  | Belanja kesehatan = $5.007604 + 1.511728^*$ jumlah puskesmas - $0.8738893^*$ jumlah tenaga medis + $4.893496^{**}$ jumlah tenaga paramedic + (error inefisiensi + error distribusi statistik)      |
|  | 2010  | Belanja kesehatan = $1.051745 + 1.552213^*$ jumlah puskesmas - $0.0259388^*$ jumlah tenaga medis + $2.894991^{**}$ jumlah tenaga paramedic + (error inefisiensi + error distribusi statistik)      |
| <b>NO TAHUN PERSAMAAN EFISIENSI(semua persamaan dalam bentuk <math>\ln</math>)</b> |       |  |
| <b>Belanja Infrastruktur</b>   |       |  |
| 3  | 2006  | Belanja infrastruktur = $0.2069826 + 4.189232^*$ akses air bersih + $0.5077458$ irigasi - $0.070071$ listrik + $1.096695^*$ proporsi jalan baik + (error inefisiensi + error distribusi statistik) |
|  | 2008  | Belanja infrastruktur = $0.2392471 + 0.9402983^*$ akses air bersih + $5.047905^*$ irigasi - $0.3264561^*$ listrik + $0.4464537^*$ proporsi jalan baik + (error inefisiensi +                       |

|      |   |
|------|---|
|      | error distribusi statistik)   |
| 2010 | Belanja infrastruktur = (2.00e+07) + 0.0273623* akses air bersih + 8.066752* irigasi - 0.3209033* listrik - 0.0219389* proporsi jalan baik + (error inefisiensi + error distribusi statistik) |

Ket:

\*\* = signifikan dengan tingkat error kurang dari 5%

\* = signifikan dengan tingkat error 5%-10%

Sumber: Hasil analisis, 2013

Persamaan simultan *three stage least square*(3SLS) untuk mengestimasi besarnya dampak efisiensi pengelolaan anggaran belanja terhadap pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan adalah sebagai berikut:

**Tabel 6.2**  
**Hasil Estimasi Dampak Efisiensi Pengelolaan Anggaran Belanja Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Dan Kemiskinan (Kesejahteraan) Dengan Metode 3SLS**

|          | Coef.     | Std. Err. | z     | P> z  | [95% Conf. Interval ] |
|----------|-----------|-----------|-------|-------|-----------------------|
| Growth06 |           |           |       |       |                       |
| efP06    | -.0240261 | .0180652  | -1.33 | 0.184 | -.0594332 .0113811    |
| efK06    | .0002015  | .0137768  | 0.01  | 0.988 | -.0268005 .0272034    |
| efInf06  | .0675045  | .0280871  | 2.40  | 0.016 | .0124549 .1225541     |
| _cons    | 1.780675  | .0440925  | 40.38 | 0.000 | 1.694255 1.867095     |
| KMS06    |           |           |       |       |                       |
| efK06    | -.070105  | .0517743  | -1.35 | 0.076 | -.1715808 .0313708    |
| efP06    | .014414   | .068676   | 0.21  | 0.834 | -.1201885 .1490164    |
| efInf06  | -.1912697 | .1094912  | -1.75 | 0.081 | -.4058686 .0233292    |
| Growth06 | -.8700606 | .4310815  | -2.02 | 0.044 | -1.714965 -.0251565   |
| _cons    | 4.506956  | .7852972  | 5.74  | 0.000 | 2.967802 6.04611      |

Sumber: Hasil Analisis, 2013

Dimana :

ef : Efisiensi

P : Pendidikan

K : Kesehatan

Inf : Infrastruktur

Kms : Kemiskinan



Berdasarkan Tabel 6.2, terdapat dua persamaan utama yaitu persamaan pertumbuhan ekonomi (*Growth*) dan kemiskinan (KMS). Kedua persamaan ini merupakan persamaan simultan, artinya terdapat salah satu variabel yang memiliki fungsi ganda yaitu sebagai variabel independen dan sekaligus menjadi variabel dependen. Dimana, dalam analisis ini, variabel yang memiliki fungsi ganda tersebut adalah variabel pertumbuhan ekonomi. Secara lebih rinci kedua persamaan tersebut dapat dituliskan pada persamaan berikut:

1. Dampak pengelolaan efisiensi belanja publik (pendidikan, kesehatan, infrastruktur) terhadap pertumbuhan ekonomi

$$Gr = 1.780675 - .0240261 eFP + .0002015 eK + .0675045 eInf + v_t - u_t$$

2. Dampak pertumbuhan ekonomi terhadap kemiskinan

$$Kms = 4.506956 + .014414 eFP - .070105 eK - .1912697 eInf + v_t - u_t$$

### Efisiensi Pengelolaan Anggaran Publik

Perhitungan efisiensi pengelolaan anggaran digunakan untuk mengukur besarnya output yang dihasilkan dengan anggaran (input) yang digunakan. Dalam perhitungan efisiensi anggaran dengan menggunakan *Stochastic Frontier Analysis* (SFA), semakin kecil skor efisiensi (mendekati 1,00) maka pengelolaan anggaran dapat dikatakan semakin efisien dan semakin besar nilainya maka efisiensi pengelolaan anggaran semakin tidak efisien.

Capaian rata-rata efisiensi sektor pendidikan Tahun 2006 sampai dengan Tahun 2010, secara umum mengalami peningkatan (Efisiensi mendekati 1,00). Sedangkan efisiensi sektor kesehatan cenderung konstan (tidak terdapat perubahan yang signifikan). Disisi lain, efisiensi sektor infrastruktur mengalami



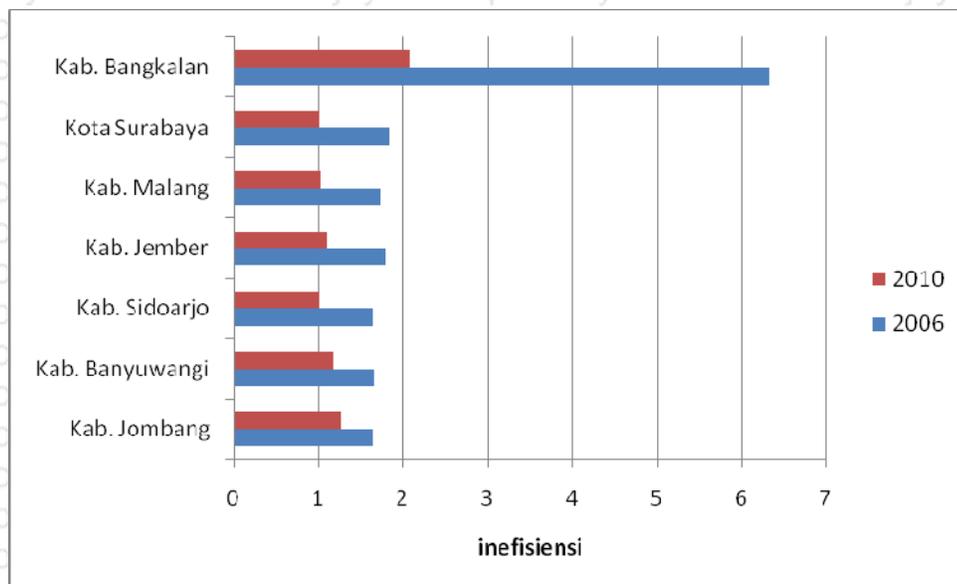
penurunan (Efisiensi nilainya semakin besar/menjauhi 1,00). Namun, dari ketiga sektor tersebut, capaian efisiensi sektor infrastruktur tergolong lebih baik jika dibandingkan dengan pendidikan dan kesehatan. Secara rinci, penjelasan mengenai efisiensi pada sektor strategis adalah sebagai berikut.

#### Efisiensi Sektor Pendidikan

Sebagian besar Kabupaten/Kota di Jawa Timur mengalami penurunan efisiensi anggaran pendidikan yang cukup signifikan. Namun ada beberapa daerah yang mengalami peningkatan efisiensi seperti: Kabupaten Sidoarjo, Kota Surabaya, Kabupaten Malang, Kabupaten Jember, Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Jombang, sedangkan Kabupaten Bangkalan peningkatan efisiensinya yang tertinggi. Seiring dengan peningkatan anggaran pendidikan, aksesibilitas pendidikan di Kabupaten Bangkalan juga mengalami peningkatan. Hal ini diindikasikan dengan meningkatnya jumlah sekolah, siswa dan guru dari Tahun 2006 sampai pada Tahun 2010. Perkembangan tingkat efisiensi alokasi anggaran pendidikan di Kabupaten Bangkalan pada Tahun 2006, 2008 dan 2010 secara berturut-turut sebesar 6,34; 1,54; dan 2,08. Sebaliknya, terdapat 17 daerah Kabupaten/Kota yang mengalami penurunan tingkat efisiensi. Ketujuhbelas daerah tersebut adalah Kota Madiun, Kota Mojokerto, Kota Kediri, Kota Blitar, Kota Pasuruan, Kota Batu, Kota Probolinggo, Kabupaten Nganjuk, Kabupaten Ponorogo, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Blitar, Kabupaten Ngawi, Kabupaten Madiun, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Pacitan dan Kabupaten Magetan. Secara rinci perkembangan tingkat efisiensi pendidikan Kabupaten/Kota adalah sebagai mana Gambar 6.1 dan Gambar 6.2 berikut.



**Gambar 6.1**  
**Tingkat Efisiensi Pendidikan Kabupaten/Kota Di Jawa Timur yang Mengalami Peningkatan**

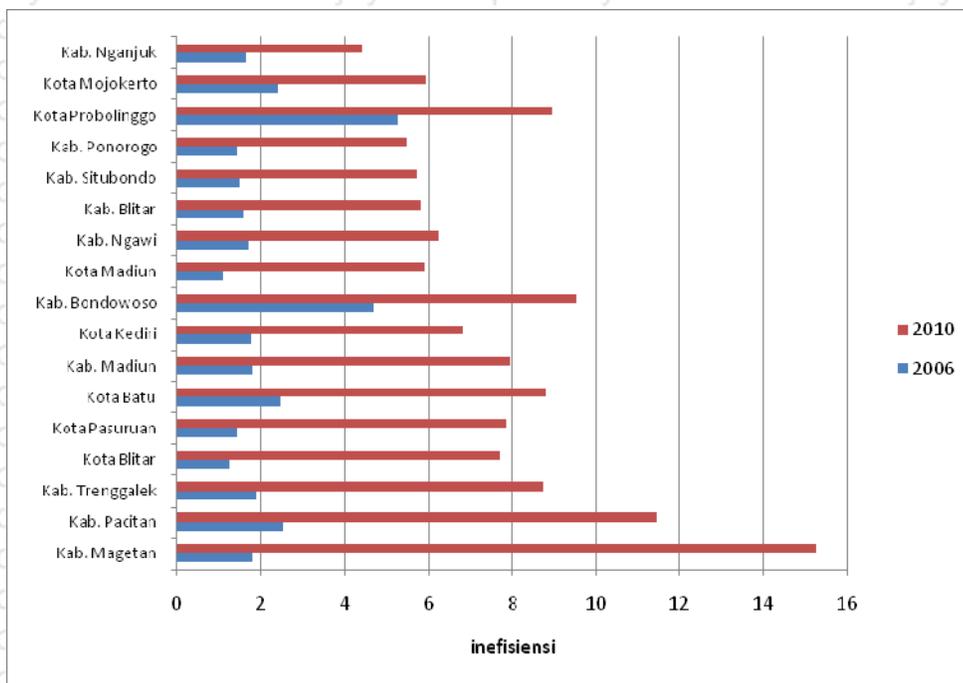


Sumber data: BPS, BPKAD Provinsi Jawa Timur (diolah).

Penurunan tingkat efisiensi yang terjadi pada Kabupaten/Kota disebabkan karena tingginya peningkatan anggaran yang tidak diimbangi dengan peningkatan output. Misalnya, pada Kota Mojokerto yang mengalami inefisiensi anggaran pada Tahun 2010. Hal ini dicerminkan oleh tingkat efisiensi anggaran yang mengalami penurunan, sebesar 2,39 pada Tahun 2006, kemudian pada Tahun 2010 menjadi 5,93. Kondisi tersebut disebabkan oleh berkurangnya jumlah sekolah SD 2 unit, jumlah siswa SD 1.554 siswa. Begitu juga dengan Kabupaten Magetan yang mengalami penurunan jumlah sekolah SD, SMP, dan SMA masing-masing sebesar 4, 26, dan 28. Selain itu, di Kabupaten Magetan juga terjadi penurunan jumlah siswa pada tingkat SD, SMP, dan SMA, dengan proporsi pada masing-masing jenjang 4.475, 10.188, 15.114. Selanjutnya, Kabupaten Pacitan juga mengalami penurunan jumlah sekolah SD, jumlah siswa SD, jumlah siswa SMP yang masing-masing sebesar 27 unit, 3123 siswa, dan 983 siswa.



**Gambar 6.2**  
**Tingkat Efisiensi Pendidikan Kabupaten/Kota Di Jawa Timur yang Mengalami Penurunan**



Sumber data: BPS, BPKAD Provinsi Jawa Timur (diolah).

Penurunan jumlah sekolah dan murid yang terjadi pada Kabupaten/Kota mengindikasikan adanya perbedaan kualitas dari beberapa sekolah, sehingga memunculkan persepsi masyarakat tentang sekolah favorit dan sekolah tidak favorit. Dimana, sekolah tidak favorit cenderung tidak diminati oleh masyarakat, sehingga hanya terdapat fasilitas atau bangunan sekolah namun jumlah muridnya sedikit. Dengan alasan efisiensi operasional sekolah, terpaksa sekolah-sekolah tersebut harus ditutup atau digabung dengan sekolah lainnya. Efisiensi yang cenderung menurun dalam kurun waktu lima tahun terakhir juga mengindikasikan bahwa biaya yang diperlukan untuk meningkatkan kualitas pendidikan semakin mahal dan daya tampung di beberapa sekolah cenderung menurun. Jika hal ini terjadi terus menerus, maka semakin besarnya alokasi anggaran pendidikan

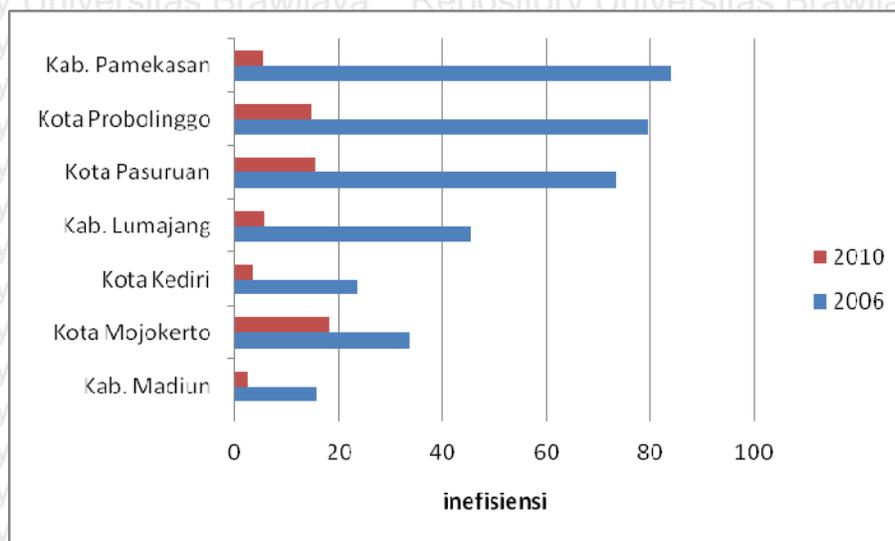


tidak akan berpengaruh pada tingkat perbaikan kualitas sumber daya manusia (IPM) di daerah tersebut.

#### Efisiensi Sektor Kesehatan

Perkembangan capaian rata-rata efisiensi kesehatan Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur selama Tahun 2006 sampai dengan Tahun 2010 cenderung konstan. Namun, tidak menutup kemungkinan terdapat Kabupaten/Kota yang mengalami peningkatan maupun penurunan tingkat efisiensi yang signifikan. Daerah yang mengalami peningkatan efisiensi yang signifikan dari Tahun 2006-2010, antara lain Kabupaten Madiun, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Pamekasan, Kota Kediri, Kota Probolinggo, Kota Pasuruan dan Kota Mojokerto. Secara rinci tingkat efisiensi kesehatan Kabupaten/Kota yang mengalami peningkatan adalah sebagaimana dalam gambar 6.3 berikut.

**Gambar 6.3**  
**Kabupaten/Kota Dengan Tingkat Efisiensi Kesehatan Yang Meningkatkan**



Sumber data: BPS, BPKAD Provinsi Jawa Timur (diolah)

Ketujuh daerah tersebut merupakan daerah yang memiliki peningkatan anggaran lebih kecil dari rata-rata, kecuali Kota



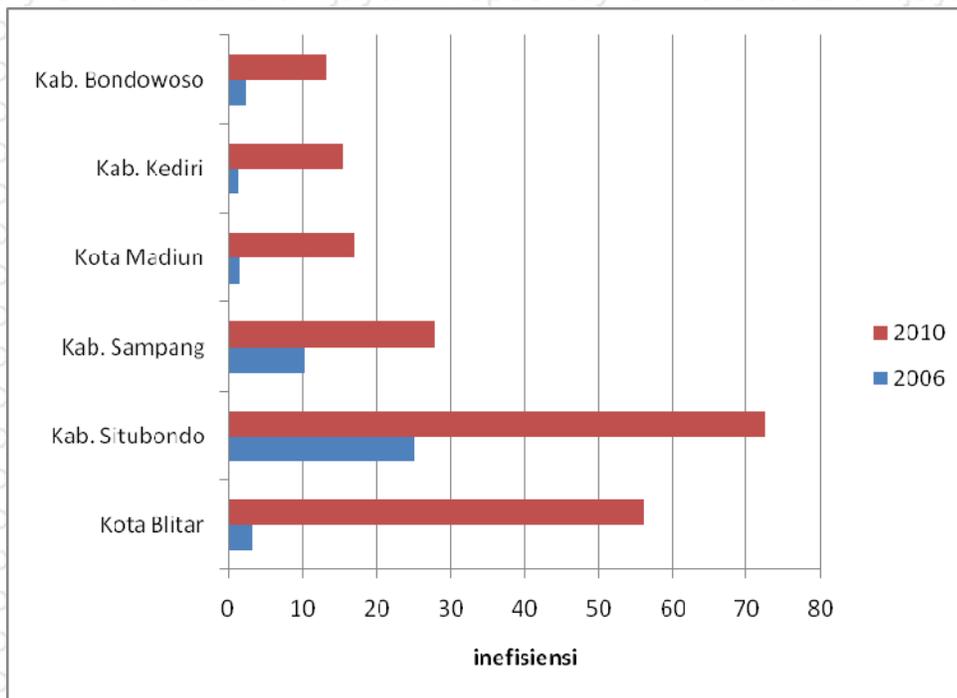
Kediri. Meskipun dengan peningkatan anggaran di bawah rata-rata, daerah-daerah tersebut mampu meningkatkan jumlah output dalam sektor kesehatan, terutama dalam sarana kesehatan, yakni puskesmas. Seperti pada Kabupaten Lumajang misalnya, yang memiliki peningkatan jumlah puskesmas sebanyak 97 unit selama lima tahun terakhir, kemudian diikuti oleh Kabupaten Madiun, Kabupaten Pamekasan, dan Kota Pasuruan yang masing-masing mengalami peningkatan sebesar 80 unit, 75 unit dan 48 unit. Disamping itu, peningkatan tenaga medis selama lima tahun terakhir pada Rumah Sakit Umum dan Puskesmas secara signifikan, terjadi di Kota Kediri naik 146 orang. Di Kabupaten Mojokerto, juga terdapat peningkatan tenaga paramedis sebanyak 53 orang dan Kota Probolinggo 18 orang.

Kondisi sebaliknya terjadi di beberapa Kabupaten/Kota di Jawa Timur yang mengalami penurunan dalam tingkat efisiensi anggaran sektor kesehatan. Daerah-daerah tersebut antara lain adalah Kota Blitar, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Sampang, Kota Madiun, Kabupaten Kediri dan Kabupaten Bondowoso. Penurunan tingkat efisiensi yang terjadi pada daerah-daerah ini disebabkan oleh menurunnya jumlah tenaga kerja sektor kesehatan baik dari medis maupun paramedis yang tergolong cukup besar. Mengingat masih banyaknya Kabupaten/Kota yang efisiensi belanja belum maksimal, ini menandakan pelayanan kesehatan belum memadai, karena bagi masyarakat, keberhasilan Kabupaten/Kota, apabila dapat memberikan layanan publik yang memadai. Oleh sebab itu perlu mengelola anggaran secara efisien terhadap program bidang kesehatan. Secara rinci tingkat efisiensi kesehatan Kabupaten/Kota yang mengalami penurunan adalah sebagai mana pada Gambar 6.4 berikut.



Gambar 6.4

Kabupaten/Kota Dengan Tingkat Efisiensi Kesehatan Yang Menurun



Sumber data: BPS, BPKAD Provinsi Jawa Timur (diolah)

Penurunan tingkat efisiensi di Kota Blitar utamanya disebabkan oleh penurunan jumlah tenaga paramedis sebanyak 86 orang, walaupun jumlah tenaga medis di Rumah Sakit Umum dan Puskesmas mengalami peningkatan 30 orang. Tidak berbeda jauh dengan kondisi Kota Blitar, terjadi pula di Kabupaten Kediri yang memiliki peningkatan anggaran diatas rata-rata juga memiliki jumlah tenaga kesehatan yang semakin menurun, 71 tenaga medis dan 948 paramedis.

Selain itu, daerah lain yang mengalami penurunan efisiensi kesehatan adalah Kota Madiun, dimana pada daerah ini terjadi penurunan tenaga layanan kesehatan, sebanyak 2 orang tenaga medis dan sebanyak 146 orang paramedis.

Peningkatan anggaran Kota Madiun dalam sektor kesehatan selama lima tahun terakhir, tidak diimbangi dengan peningkatan jumlah tenaga kesehatan. Begitu juga dengan Kabupaten Bondowoso yang mengalami penurunan jumlah tenaga medis dan paramedis masing-masing sebesar 18 orang dan 493 orang.



Peningkatan efisiensi kesehatan pada Kabupaten/Kota mengindikasikan adanya upaya dalam mengalokasikan anggaran kesehatannya untuk memperluas jangkauan layanan kesehatan masyarakat, terutama dalam sarana kesehatan.

Dengan demikian, diharapkan aksesibilitas masyarakat dalam sektor kesehatan semakin meningkat.

Sebaliknya, penurunan efisiensi kesehatan mengindikasikan bahwa peningkatan anggaran yang terjadi tidak dialokasikan untuk memperbaiki aksesibilitas layanan kesehatan. Sehingga dapat dikatakan beberapa Kabupaten/Kotatersebut belum mampu menyediakan layanan kesehatan yang murah, karena jangkauan layanan yang masih belum maksimal.

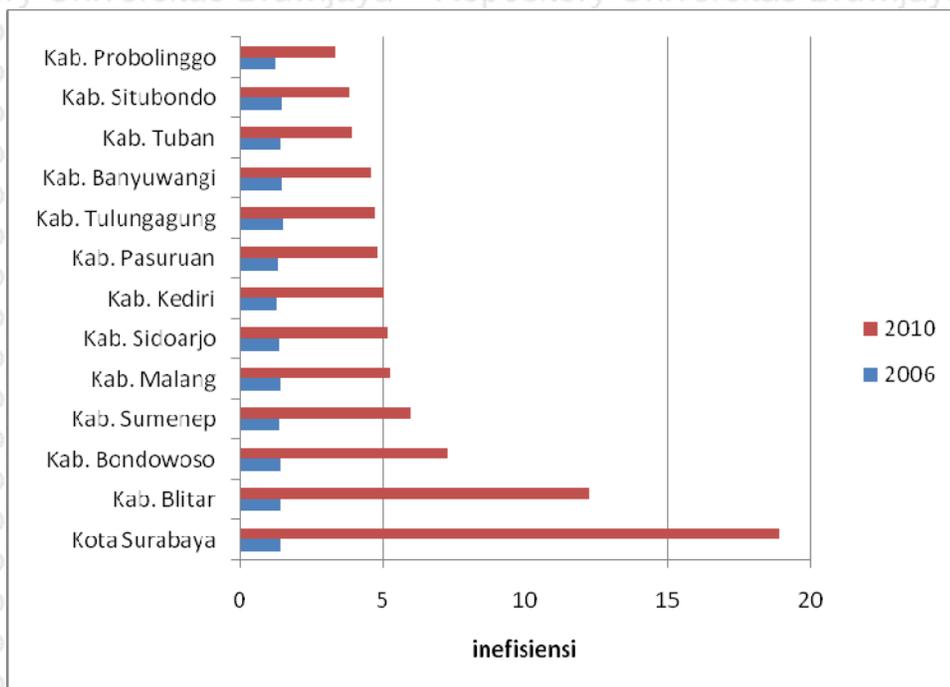
#### Efisiensi SektorInfrastruktur

Secara umum, tingkat efisiensi sektor infrastruktur mengalami penurunan, walaupun pada Tahun 2010 terdapat empat daerah yakni Kabupaten Pacitan, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Gresik dan Kota Probolinggo yang mencapai titik efisien (efisiensi=1,00). Namun, perbaikan yang terjadi pada beberapa daerah tersebut, masih menyisakan kondisi yang sebaliknya, seperti yang dialami oleh tigabelas daerah antara lain Kabupaten Sumenep, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Blitar, Kabupaten Bondowoso, Kota Surabaya, Kabupaten Malang, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Tuban, Kabupaten Tulungagung, Kabupaten Pasuruan, dan Kabupaten Blitar. Secara rinci tingkat efisiensi infrastruktur Kabupaten/Kota yang mengalami penurunan adalah sebagai mana Gambar 6.5 berikut.



Gambar 6.5

Kabupaten/Kota Dengan Tingkat Efisiensi Infrastruktur Yang Menurun



Sumber data: BPS, BPKAD Provinsi Jawa Timur (diolah)

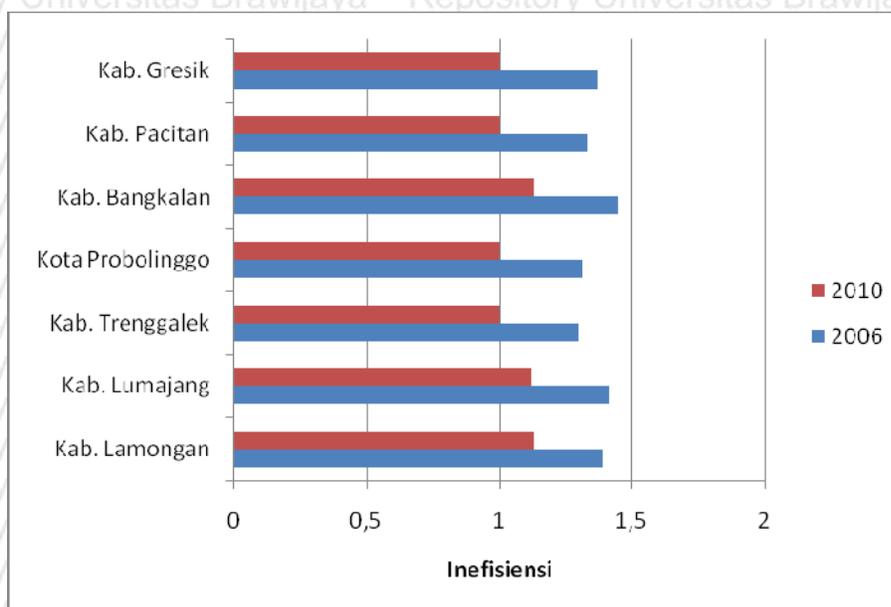
Dari tigabelas Kabupaten/Kota diatas, Kota Surabaya merupakan daerah yang mengalami penurunan tingkat efisiensi sangat signifikan. Hal tersebut terjadi karena peningkatan anggaran yang sangat besar pada sektor infrastruktur, merupakan peningkatan tertinggi jika dibandingkan dengan daerah lain yakni sebesar Rp.529,045,975,784.00 dalam kurun waktu lima tahun. Namun, peningkatan anggaran ini tidak diimbangi dengan peningkatan output pada sektor infrastruktur. Bahkan capaian output cenderung mengalami penurunan. Penurunan output infrastruktur ditandai dengan menurunnya luas layanan air bersih sebesar 3 persen dan rasio irigasi sawah 27 persen. Selanjutnya diikuti oleh Kabupaten Blitar, Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Sumenep dan Kabupaten Malang.



Selain beberapa daerah yang mengalami penurunan tingkat efisiensi, adapula beberapa daerah yang menunjukkan kecenderungan peningkatan efisiensi anggaran sektor infrastruktur. Daerah yang paling efisien dalam pengelolaan anggaran infrastruktur adalah Kota Probolinggo, Kabupaten Gresik, Kabupaten Trenggalek dan Kabupaten Pacitan dengan skor efisiensi 1,00. Keempat daerah tersebut dapat meningkatkan output yang dihasilkan dengan peningkatan anggaran yang tidak terlalu besar, bahkan pada Kabupaten Gresik, terjadi penurunan anggaran. Secara rinci tingkat efisiensi infrastruktur Kabupaten/Kota yang mengalami peningkatan adalah sebagaimana Gambar 6.6 berikut.

**Gambar 6.6**

**Kabupaten/Kota Dengan Tingkat Efisiensi Infrastruktur Yang Meningkat**



Sumber data: BPS, BPKAD Provinsi Jawa Timur (diolah)

Penurunan tingkat efisiensi infrastruktur dalam luas layanan air bersih, rasio irigasi sawah dan luas layanan listrik masyarakat mengindikasikan bahwa biaya yang diperlukan dalam penyediaan sarana yang digunakan dalam menunjang aktivitas perekonomian, terutama untuk kegiatan produksi semakin



mahal. Menurunnya rasio jalan yang baik akan menghambat mobilitas aktivitas perekonomian masyarakat. Hal ini disebabkan biaya yang harus dibayar oleh masyarakat dalam penyediaan infrastruktur akan semakin meningkat.

Sedangkan peningkatan efisiensi anggaran sektor infrastruktur tersebut menunjukkan bahwa dengan alokasi anggaran yang lebih rendah dalam penyediaan sarana infrastruktur, Kabupaten/Kota tersebut mampu menambah sarana yang diperlukan dalam menunjang kegiatan produksi masyarakat. Dengan kata lain, masyarakat tidak perlu membayar mahal atas penyediaan sarana-sarana penunjang aktivitas perekonomian.

Untuk memudahkan, perbandingan-perbandingan tingkat efisiensi dari Kabupaten/Kota dari Tahun 2006-2010 yang mengalami makin efisien (efisiensi meningkat) serta Kabupaten/Kota yang mengalami makin tidak efisien (efisiensi menurun) serta efisiensi Kabupaten/Kota yang tidak mengalami perubahan efisiensi (tetap) untuk masing-masing sektor yaitu sektor Pendidikan, Infrastruktur dan sektor Pendidikan, seperti tergambar pada tabel 6.3.

Tabel 6.3

Jumlah Kabupaten/Kota Dengan Masing-masing Tingkat Efisiensin Di Jawa Timur

| Tingkat Efisiensi   | SEKTOR     |               |           |
|---|------------|---------------|-----------|
|   | Pendidikan | Infrastruktur | Kesehatan |
| Makin efisien/ efisiensi meningkat (skor dekat angka satu)            | 7          | 7             | 7         |
| Makin tidak efisien/ efisiensi menurun (skor menjauh dari angka satu) | 17         | 13            | 6         |
| Tetap / tidak berubah   | 14         | 18            | 25        |
| Total   | 38         | 38            | 38        |

Sumber :Hasil Analisis Tahun 2013



Dari Tabel 6.3 diatas, nampak bahwa pada Tahun 2010 jumlah daerah Kabupaten/Kota yang tingkat efisiensinya menurun (makin tidak efisien/skor efisiensi menjauh dari angka satu) terkecil adalah sektor kesehatan. Jumlahnya paling kecil yaitu 6 (enam) daerah Kabupaten/Kota saja. Sedangkan untuk sektor pendidikan 17 (tujuh belas) daerah Kabupaten/Kota. Ini disebabkan oleh perbedaan tingkat kesulitan dalam tata kelola, dimana sektor pendidikan adalah paling rumit dibanding sektor infrastruktur dan kesehatan, karena sektor pendidikan terlalu banyak indikator output yang ditentukan sehingga tata kelola menjadi lebih sulit. Demikian pula dalam sektor infrastruktur.

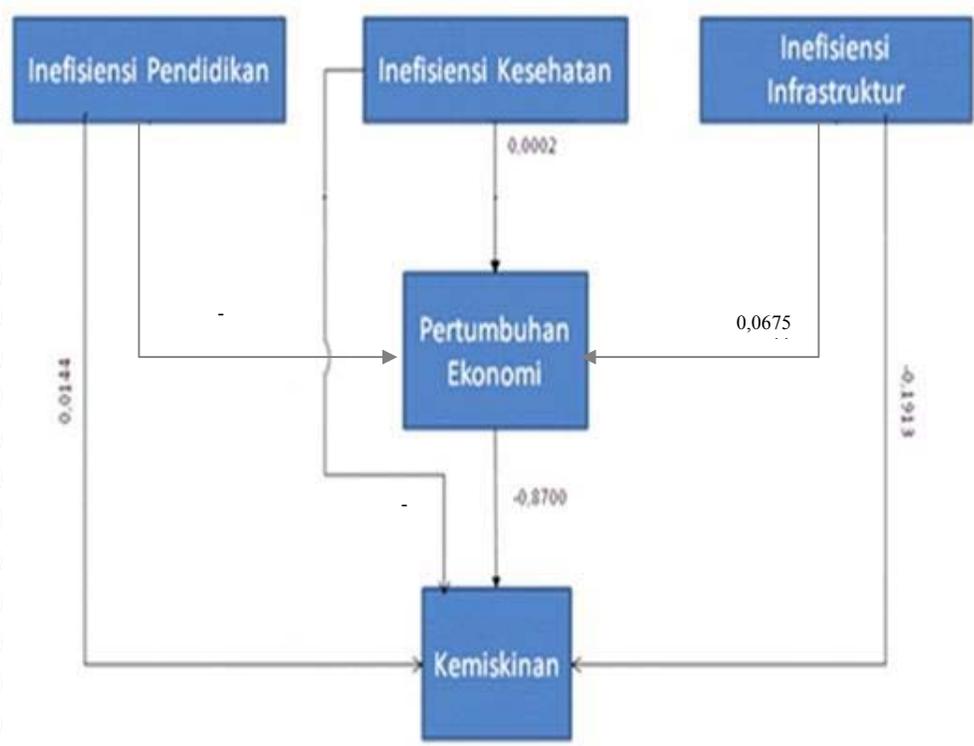
## **6.2. Dampak Tingkat Efisiensi Pengelolaan Anggaran Belanja Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Di Jawa Timur**

Efisiensi dalam sektor pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur memiliki pengaruh yang berbeda terhadap pertumbuhan ekonomi. Dari ketiga sektor tersebut, efisiensi anggaran sektor infrastruktur memiliki pengaruh paling signifikan dan positif terhadap pertumbuhan ekonomi sebesar 0,675. Artinya, setiap terjadi peningkatan skor efisiensi sebesar satu unit (semakin tidak efisien), maka pertumbuhan ekonomi akan meningkat 0,675 persen. Hal tersebut mengindikasikan bahwa, semakin efisien pengeluaran infrastruktur yang dilakukan, maka pertumbuhan ekonomi akan semakin menurun.

Hasil penelitian ini bertentangan dengan hipotesa pertama yang menyebutkan bahwa efisiensi sektor strategis berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Secara faktual, penyebab utamanya adalah semakin efisien anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam penyediaan infrastruktur, maka penggunaan sumber daya (baik anggaran dan tenaga kerja) lebih ketat. Hubungan inefisiensi pendidikan, inefisiensi kesehatan, dan inefisiensi

infrastruktur dengan pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan secara ringkas dapat dilihat pada Gambar 6.7 berikut.

**Gambar 6.7**  
**Hubungan Inefisiensi Pendidikan, Inefisiensi Kesehatan, dan Inefisiensi Infrastruktur Dengan Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan**



**Keterangan:**

\*\* : 1-5 %

\* : 5-10 %

Korelasi antara skor efisiensi infrastruktur dengan tingkat kemiskinan adalah negatif. Artinya, semakin tingginya tingkat inefisiensi anggaran infrastruktur yang terjadi, maka tingkat kemiskinan akan semakin menurun.

Dengan kata lain, peningkatan efisiensi anggaran di sektor infrastruktur akan menyebabkan kemiskinan semakin meningkat. Pemerintah bisa melakukan efisiensi di sektor infrastruktur dengan penggunaan anggaran yang lebih ketat. Efisiensi anggaran yang dilakukan, mengindikasikan bahwa alokasi



anggaran yang dilakukan oleh pemerintah dalam pembangunan benar-benar mengoptimalkan kapasitas sumberdaya.

Sebagai contoh, dalam pembangunan jalan di Jalur Lintas Selatan (JLS) Pulau Jawa, tenaga kerja yang diperlukan sejumlah 10 orang untuk menyelesaikan. Jika pemerintah menggunakan 10 orang tenaga kerja, maka pemerintah dapat melakukan efisiensi anggaran. Namun, ketika pemerintah memperkerjakan 13 orang dalam pelaksanaan pembangunan jembatan dengan penggunaan waktu yang sama, hal ini juga akan menimbulkan efek positif dalam jangka pendek namun efek negatif dalam jangka panjang. Dalam jangka pendek, perlakuan seperti ini akan mengurangi jumlah pengangguran, namun jika dilakukan terus menerus, akibatnya adalah pembengkakan anggaran.

Sedangkan anggaran pemerintah bersumber dari rakyat. Sehingga, penggunaan anggaran yang berlebihan (*inefisien*) pada akhirnya merupakan beban yang harus dibayar oleh masyarakat, dengan jumlah yang lebih besar.

Disamping itu, penggunaan sumberdaya dalam pembangunan infrastruktur yang berlebihan hanya akan mendorong tingginya tingkat konsumsi pemerintah yang lebih besar, tanpa mengarah pada peningkatan investasi. Peningkatan konsumsi tentunya akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi, dan juga mengurangi tingkat kemiskinan, namun hanya dalam jangka pendek. Sedangkan efisiensi pada dasarnya diarahkan untuk lebih memperkuat pertumbuhan ekonomi, melalui peningkatan investasi agar tidak hanya mengarah pada konsumsi. Sehingga, kebijakan ini tidak seharusnya dilakukan pemerintah secara berkelanjutan, karena dalam jangka panjang efeknya akan lebih buruk.

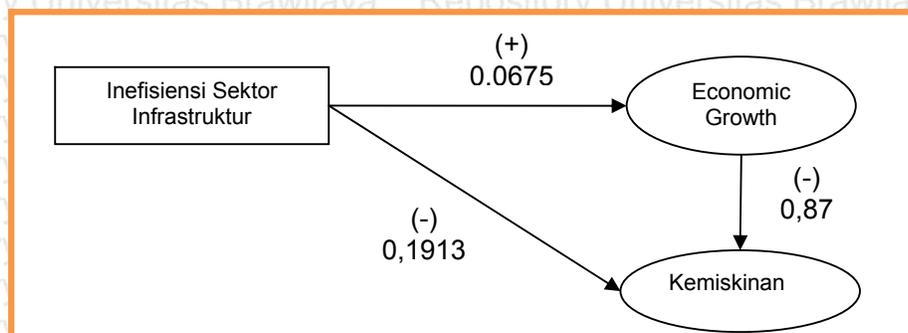
Disisi lain, pertumbuhan ekonomi juga dapat mempengaruhi tingkat kemiskinan, dengan korelasi negatif sebesar 0,87. Artinya, ketika terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi sebesar 1,00 persen, maka proporsi tingkat



kemiskinan akan berkurang sebesar 0,87. Peningkatan pertumbuhan ekonomi berkaitan erat dengan peningkatan aktivitas perekonomian. Artinya, semakin tinggi aktivitas perekonomian yang terjadi, maka tingkat kemiskinan akan semakin berkurang. Tingginya aktivitas perekonomian tersebut, tentunya tidak lepas dari tingkat investasi. Sehingga, diharapkan dapat meningkatkan mobilitas perekonomian masyarakat yang pada akhirnya mengurangi tingkat pengangguran dan meningkatkan pendapatan masyarakat.

Dari uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa efisiensi alokasi anggaran infrastruktur dapat mempengaruhi tingkat kemiskinan secara langsung maupun tidak langsung. Pengaruh secara tidak langsung dapat terjadi melalui pertumbuhan ekonomi. Korelasi antara efisiensi sektor infrastruktur, pertumbuhan ekonomi, dan kemiskinan dapat disimpulkan dalam Gambar 6.8 berikut.

**Gambar 6.8**  
**Pengaruh Skor Efisiensi Infrastruktur Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Dan Kemiskinan**



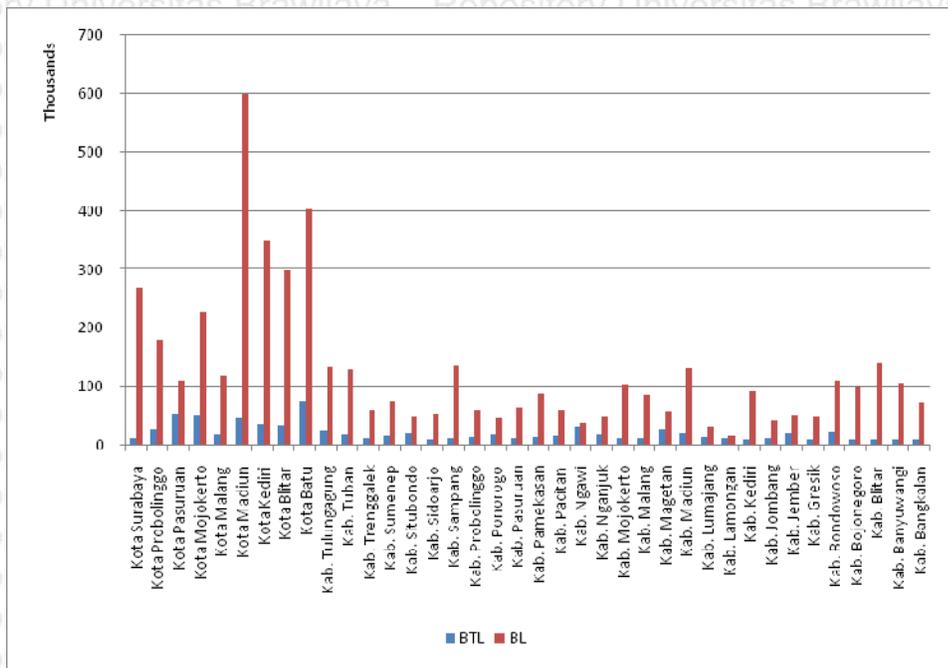
Dari sisi pengeluaran, belanja infrastruktur yang terdiri dari urusan perhubungan dan pekerjaan umum terbagi dalam belanja langsung dan belanja tidak langsung. Sebagian besar Kabupaten/Kota memiliki jumlah belanja langsung yang lebih besar dibandingkan dengan belanja tidak langsung pada Tahun 2010. Hal ini mengindikasikan bahwa alokasi belanja yang digunakan untuk belanja pegawai lebih kecil dibandingkan dengan belanja barang jasa dan



modal. Secara rinci Belanja Langsung dan belanja tidak langsung sebagaimana pada Gambar 6.9.

Gambar 6.9

**Belanja Langsung Dan Belanja Tidak Langsung Perkapita Kabupaten/Kota Sektor Infrastruktur Tahun 2010**



Sumber: Master Tabel APBD, Universitas Brawijaya

Alokasi belanja langsung dalam urusan infrastruktur, terbagi dalam tiga komponen, yakni belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal.

Belanja modal merupakan komposisi yang paling mendominasi dalam belanja langsung. Sehingga, bisa dikatakan bahwa belanja sektor infrastruktur di

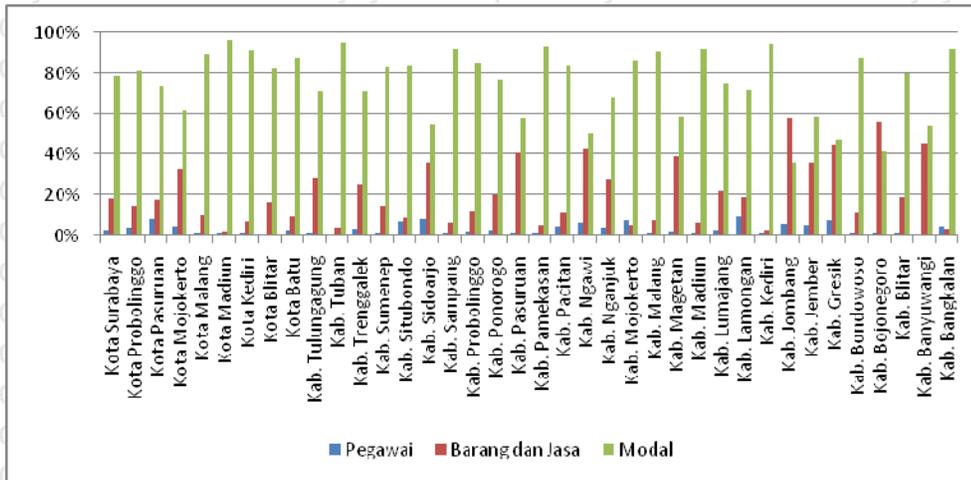
Kabupaten/Kota lebih mengarah pada investasi atau kapasitas infrastruktur daerah. Alokasi belanja modal pemerintah daerah akan memberikan *multiplier effect* dalam pembangunan yang cukup besar.

Persentase Komposisi Belanja Langsung Perkapita Kabupaten/Kota Sektor Infrastruktur Tahun 2010 seperti tergambar pada Gambar 6.10.

Gambar 6.10



## Persentase Komposisi Belanja Langsung Perkapita Kabupaten/Kota Sektor Infrastruktur Tahun 2010



Sumber: Master Tabel APBD, Universitas Brawijaya

Berbeda dengan sektor infrastruktur, skor efisiensi sektor pendidikan berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi sebesar 0,024. Artinya, setiap terjadi peningkatan efisiensi pendidikan sebesar 1,00, maka pertumbuhan ekonomi akan meningkat sebesar 0,024. Namun, signifikansinya sangat kecil, sehingga bisa dikatakan pengaruhnya tidak terlalu besar. Peningkatan efisiensi dalam sektor pendidikan tidak dapat mempengaruhi tingkat pertumbuhan ekonomi secara langsung.

Sedangkan korelasi antara tingkat efisiensi pendidikan dan kemiskinan tidak memiliki hubungan sama sekali (tidak signifikan). Tidak adanya pengaruh tersebut karena efisiensi sektor pendidikan yang dilakukan tidak secara langsung meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam pencapaian kesejahteraan masyarakat, dibutuhkan stimulus lain yang tentunya harus diiringi dengan kondisi perekonomian yang baik. Karena pada dasarnya, efisiensi pada sektor pendidikan hanya akan meningkatkan kapasitas dasar masyarakat.

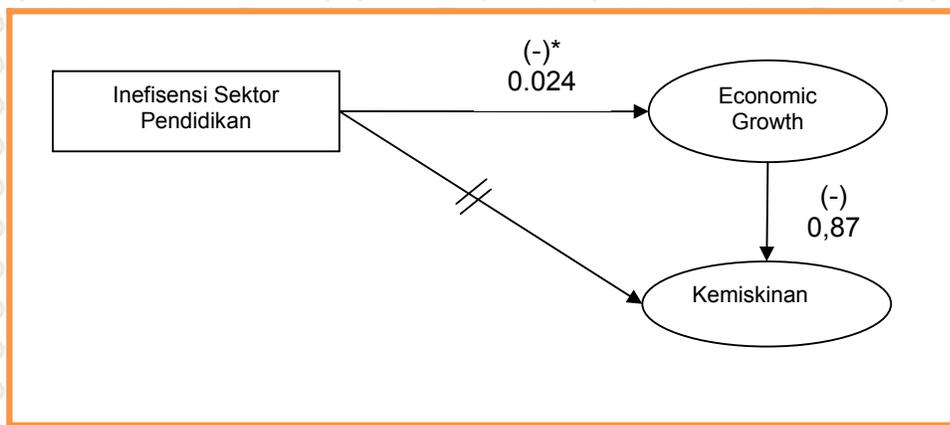
Kemiskinan dapat berubah, ketika terjadi perbaikan ekonomi di suatu daerah. Adanya perbaikan ekonomi di suatu daerah akan mendorong



tersalurkannya pendidikan dan *skill* yang dimiliki oleh masyarakat. Sudah tentu, tingkat pendidikan dan *skill* masyarakat identik dengan peran pemerintah dalam menyediakan sarana dan prasarana pendidikan.

Ketika hal tersebut dilakukan secara bersama-sama, maka hasil dari efisiensi pendidikan (SDM) dapat tertampung dalam dunia kerja. Artinya, terdapat wadah bagi para pelajar dalam mengaplikasikan hasil yang diperoleh di dunia kerja. Logikanya, pendidikan formal dibutuhkan sebagai salah satu syarat utama dalam perolehan lapangan pekerjaan di Indonesia. Ketika masyarakat, dalam hal ini tenaga kerja memiliki pendidikan yang tinggi (pendidikan formal), maka peluang dalam perolehan kerja semakin besar. Jika masyarakat mudah dalam mengakses pekerjaan, maka diharapkan hal ini dapat mendorong aktivitas perekonomian, sehingga diharapkan pertumbuhan ekonomi akan semakin meningkat. Secara rinci pengaruh skor efisiensi Pendidikan terhadap pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan seperti tergambar pada Gambar 6.11.

**Gambar 6.11**  
**Pengaruh Skor Efisiensi Pendidikan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan**



\*=signifikansinya sangat kecil

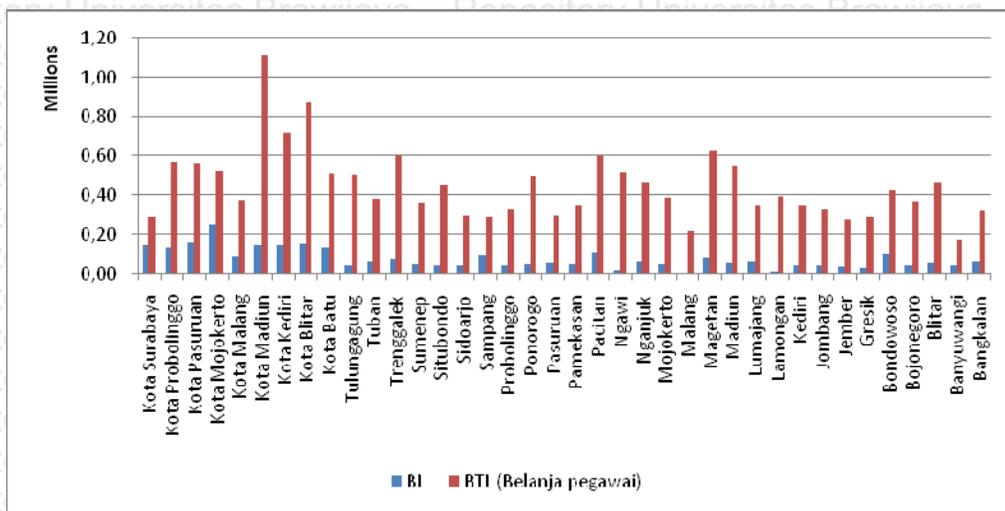
Belanja sektor pendidikan yang terdiri dari belanja urusan pendidikan, kebudayaan dan perpustakaan, menunjukkan kecenderungan pada belanja



pegawai (belanja tidak langsung). Bahkan pada sebagian besar Kabupaten/Kota ketimpangan antara belanja langsung dan belanja tidak langsung sangat besar. Kecenderungan tersebut mengindikasikan bahwa sebagian besar alokasi anggaran pendidikan digunakan untuk gaji pegawai. Daerah dengan alokasi belanja langsung untuk pendidikan yang rendah, mengindikasikan adanya kebutuhan untuk meningkatkan fasilitas pendidikan yang rendah pula. Secara rinci belanja langsung dan belanja tidak langsung sektor pendidikan seperti pada Gambar 6.12.

Gambar 6.12

**Belanja Langsung Dan Belanja Tidak Langsung Perkapita Kabupaten/Kota Sektor Pendidikan Tahun 2010**



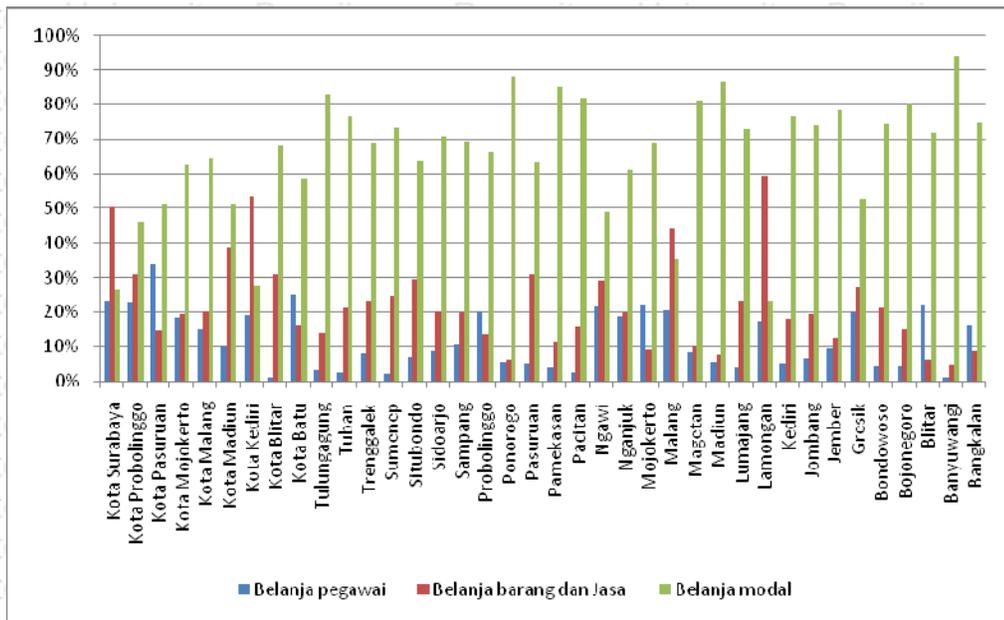
Sumber: Master Tabel APBD, Universitas Brawijaya

Komposisi belanja langsung Kabupaten/Kota urusan pendidikan pada sebagian besar Kabupaten/Kota didominasi oleh belanja modal. Namun, adapula beberapa daerah seperti Kota Surabaya, Kota Kediri, Kabupaten Malang dan Kabupaten Lamongan yang belanja langsungnya lebih mengarah pada belanja barang dan jasa. Hal ini mengindikasikan bahwa upaya dalam perbaikan kualitas dalam sarana dan prasarana pendidikan yang digunakan. Alokasi yang berbeda-beda dalam belanja pendidikan di Kabupaten/Kota juga mengindikasikan adanya



kebutuhan yang berbeda pula. Sehingga, dalam alokasinya, tidak harus berpatokan pada berapa persentase belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal. Akan tetapi, akan lebih baik lagi jika belanja yang dilakukan lebih mengarah pada permasalahan pendidikan yang terjadi di masing-masing daerah. Sehingga, belanja yang dilakukan lebih efektif dan hasilnya bisa lebih optimal. Komposisi belanja langsung sektor pendidikan sebagaimana pada Gambar 6.13.

**Gambar 6.13**  
**Persentase Komposisi Belanja Langsung Perkapita Kabupaten/Kota Sektor Pendidikan Tahun 2010**



Sumber: Master Tabel APBD, Universitas Brawijaya

Sedangkan untuk sektor kesehatan, efisiensi skor kesehatan tidak memiliki pengaruh secara langsung terhadap pertumbuhan ekonomi. Hal ini disebabkan efisiensi anggaran dalam kesehatan merupakan salah satu bentuk investasi dalam jangka panjang terhadap sumber daya manusia (*human investment*), sehingga pengaruhnya tidak dapat dirasakan langsung dalam



jangka pendek, namun dampaknya akan lebih dapat dirasakan dalam jangka panjang.

Efisiensi skor kesehatan memiliki pengaruh langsung dan negatif terhadap tingkat kemiskinan sebesar 0,0701. Artinya, semakin tidak efisien anggaran sektor kesehatan, maka kemiskinan akan semakin menurun.

Singkatnya, ketika efisiensi skor kesehatan mengalami peningkatan sebesar 1,00 maka tingkat kemiskinan akan menurun sebesar 0,0701 persen. Hal ini berarti, ketika output kesehatan yang dihasilkan rendah ataupun anggaran yang disalurkan untuk program bantuan kesehatan semakin menurun, maka akses masyarakat miskin untuk perolehan layanan kesehatan semakin susah. Dengan kata lain, *out of pocket* masyarakat dalam akses layanan kesehatan juga mahal.

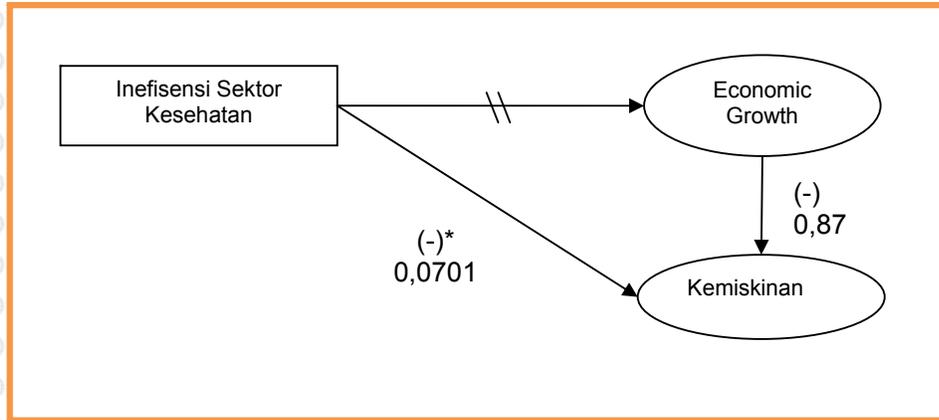
Sebaliknya, ketika terjadi inefisiensi anggaran, dalam hal ini anggaran yang disalurkan dalam bentuk bantuan dana kesehatan meningkat, maka beban anggaran pemerintah juga akan semakin bertambah. Hal ini akan berdampak pada mudahnya akses kesehatan masyarakat miskin. Namun, perlu digarisbawahi bahwa beban anggaran pemerintah yang semakin besar tersebut, pada hakikatnya merupakan beban bersama yang akan ditanggung oleh masyarakat.

Disamping itu, kesehatan merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi produktivitas tenaga kerja. Ketika kualitas kesehatan tenaga kerja buruk, maka produktivitasnya akan semakin menurun (rendah) dan sebaliknya. Sehingga, hal ini akan lebih memacu masyarakat untuk lebih produktif untuk mendapatkan pendapatan yang lebih tinggi. Dengan produktivitas yang semakin tinggi diharapkan dapat mengurangi persentase tingkat kemiskinan masyarakat.

Pengaruh Skor Efisiensi Kesehatan terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan terlihat pada Gambar 6.14 berikut.



**Gambar 6.14**  
**Pengaruh Skor Efisiensi Kesehatan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Dan Kemiskinan**

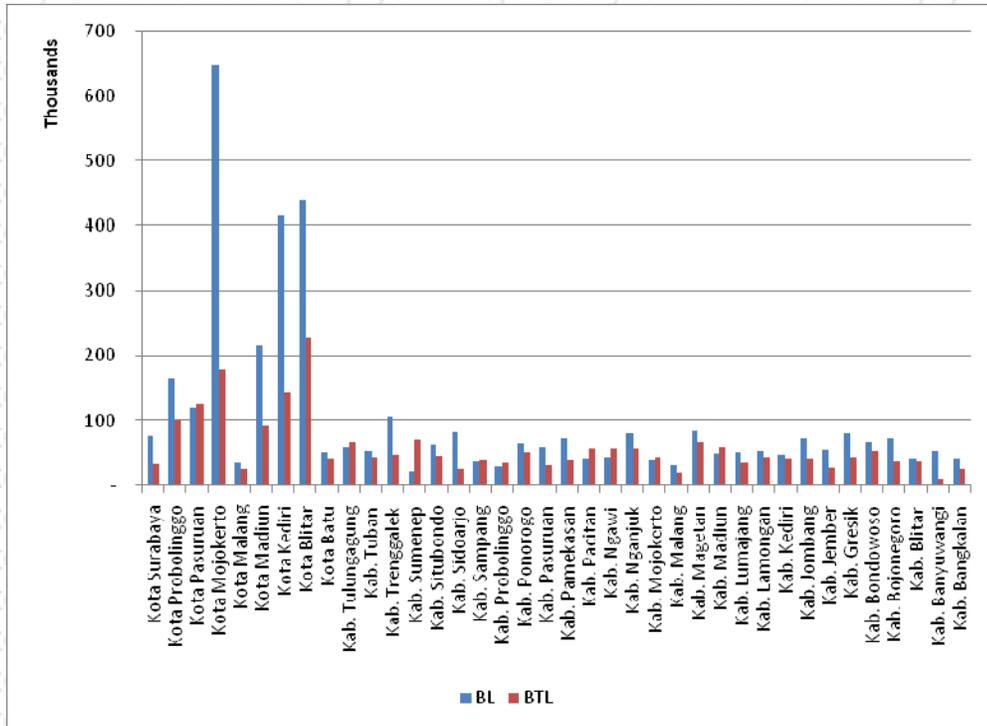


\*=signifikasinya rendah

Struktur belanja urusan kesehatan pada sebagian besar Kabupaten/Kota lebih mengarah pada belanja langsung. Beberapa daerah yang memiliki belanja langsung perkapita cukup tinggi dibandingkan dengan daerah lainnya antara lain Kota Mojokerto, Kota Madiun, Kota Kediri, dan Kota Blitar. Tingginya belanja langsung pada Kabupaten/Kota tersebut menunjukkan adanya upaya dalam pemenuhan sarana dan prasarana dalam layanan kesehatan.

Keberhasilan pembangunan disektor kesehatan dilakukan pemerintah Kabupaten/Kota melalui program kesehatan yang dapat menghasilkan output dalam memberikan peningkatan layanan publik, sehingga masyarakat yang membutuhkan terlayani. Hal ini tentu berkaitan bagaimana pemerintah Kabupaten/Kota mengalokasikan anggaran belanja yang mengarah kepada kebutuhan layanan bagi masyarakat. Perbandingan belanja langsung dan belanja tidak langsung sektor kesehatan seperti pada Gambar 6.15 berikut.

**Gambar 6.15**  
**Belanja Langsung Dan Belanja Tidak Langsung Perkapita Kabupaten/Kota Sektor Kesehatan, Tahun 2010**

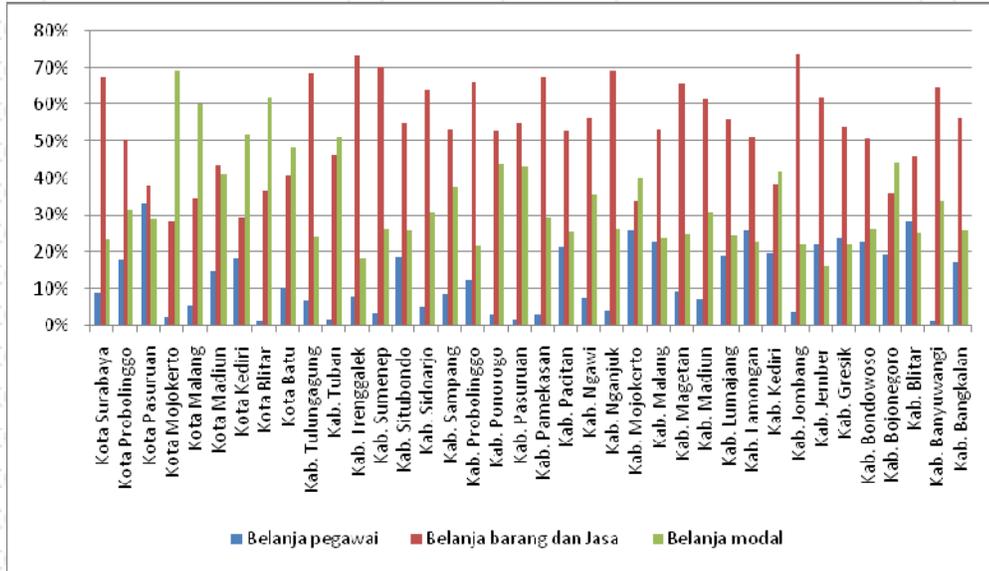


Sumber: Master Tabel APBD, Universitas Brawijaya

Berbeda halnya dengan komposisi belanja langsung pada urusan pendidikan dan infrastruktur, komposisi belanja langsung pada urusan kesehatan lebih variatif. Namun, sebagian besar Kabupaten/Kota lebih banyak mengalokasikan belanja langsungnya pada belanja barang dan jasa. Namun, pada beberapa daerah, misalnya pada Kota Mojokerto, Kota Malang, Kota Madiun, Kota Kediri, Kota Batu, Kabupaten Tuban, Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Kediri dan Kabupaten Bojonegoro lebih banyak mengarahkan belanja langsung pada belanja modal. Tingginya alokasi belanja modal pada urusan kesehatan diharapkan dapat mencapai efisiensi, terutama pada output yang dihasilkan. Presentase Komposisi belanja langsung kesehatan seperti pada Gambar 6.16 berikut.

Gambar 6.16

Persentase Komposisi Belanja Langsung Perkapita Kabupaten/Kota Sektor Kesehatan, 2010



Sumber: Master Tabel APBD, Universitas Brawijaya

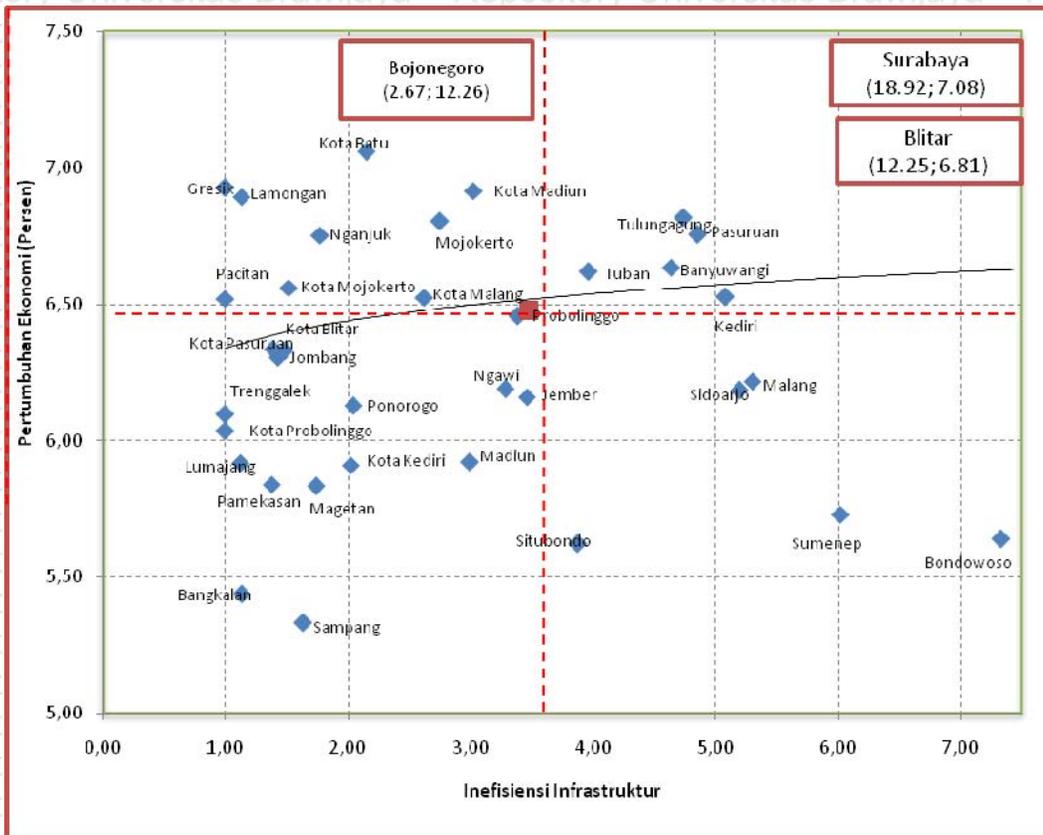
### 6.3. Pemetaan Efisiensi Anggaran Dengan Kemiskinan

Sebagian besar Kabupaten/Kota di Jawa Timur memiliki tingkat efisiensi anggaran infrastruktur yang cukup tinggi. Pola korelasi antara efisiensi anggaran infrastruktur dengan pertumbuhan ekonomi tidak selalu menunjukkan arah yang positif. Kondisi ini dapat dilihat ketika tingkat efisiensi infrastruktur di atas rata-rata (di bawah 3,48), dan pertumbuhan ekonomi juga kecil (di bawah rata-rata) seperti Kabupaten Sampang, Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Pamekasan, Kabupaten Lumajang. Begitu pula dengan Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Tuban dan beberapa Kabupaten lainnya yang memiliki tingkat efisiensi yang rendah namun pertumbuhan ekonominya tinggi. Hal tersebut mengindikasikan bahwa pada sebagian Kabupaten/Kota, tinggi rendahnya tingkat efisiensi infrastruktur akan berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi. Sehingga, diharapkan efisiensi infrastruktur dapat menstimulus investasi yang kemudian dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Sedangkan daerah-daerah yang tidak menunjukkan kondisi tersebut misalnya Kabupaten Bangkalan, Trenggalek, Kota Probolinggo memiliki efisiensi



infrastruktur yang tinggi namun pertumbuhan ekonominya rendah. Daerah tersebut mampu meningkatkan kapasitas infrastruktur dengan anggaran yang minim. Walaupun faktanya, pertumbuhan ekonomi daerah tersebut tidak sepenuhnya ditentukan oleh tingkat efisiensi infrastruktur, namun efisiensi infrastruktur merupakan salah satu indikator yang mempengaruhi besarnya tingkat pertumbuhan ekonomi. Keterkaitan tingkat efisiensi anggaran infrastruktur dengan pertumbuhan ekonomi dapat dilihat dalam Gambar 6.17 berikut.

**Gambar 6.17**  
**Sebaran Inefisiensi Anggaran Infrastruktur Dengan Pertumbuhan Ekonomi**  
**Kabupaten/Kota Jawa Timur**



Sumber data: BPS, BPKAD Provinsi Jawa Timur (diolah)

Tingkat efisiensi infrastruktur yang cukup tinggi pada sebagian besar Kabupate/Kota diikuti oleh tingkat kemiskinan yang rendah. Kondisi ini menunjukkan bahwa terdapat korelasi negatif antara capaian tingkat efisiensi



dengan kemiskinan seperti yang dialami oleh Kota Mojokerto, Kota Blitar dan Kota Pasuruan. Begitu pula dengan Kabupaten Bondowoso dan Kabupaten Sumenep yang memiliki tingkat kemiskinan yang cukup tinggi dan tingkat efisiensi yang rendah. Hal ini mengindikasikan bahwa untuk mengatasi kemiskinan yang ada di wilayah ini diperlukan biaya yang cukup tinggi, terutama dalam meningkatkan mobilitas masyarakat melalui penambahan output di sektor infrastruktur. Namun, masih terdapat beberapa daerah yang memiliki tingkat efisiensi yang tinggi dengan proporsi kemiskinan yang tinggi pula seperti Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Sampang, Kota Probolinggo, dan Kabupaten Pamekasan.

Untuk mengatasi hal tersebut, diperlukan pembangunan infrastruktur yang melibatkan banyak tenaga kerja (bersifat padat karya), yang dapat menyerap banyak tenaga kerja. Hal ini tentu akan berpengaruh terhadap kesempatan kerja bagi tingkat pengangguran, akibat tingkat pengangguran terbuka akan menurun. Pengangguran yang menurun tentunya akan berpengaruh kepada jumlah penduduk miskin. Sehingga, diharapkan proporsi jumlah penduduk miskin dapat berkurang khususnya dalam jangka pendek.

Upaya yang harus dilakukan oleh pemerintah Kabupaten/Kota melalui perluasan program-program melibatkan banyak tenaga kerja melalui peningkatan proporsi anggaran pemerintah daerah masing-masing Kabupaten/Kota untuk belanja pembangunan dibandingkan dengan belanja yang bersifat rutin. Keterkaitan tingkat efisiensi anggaran infrastruktur dengan kemiskinan dapat dilihat dalam Gambar 6.18 berikut.

**Gambar 6.18**

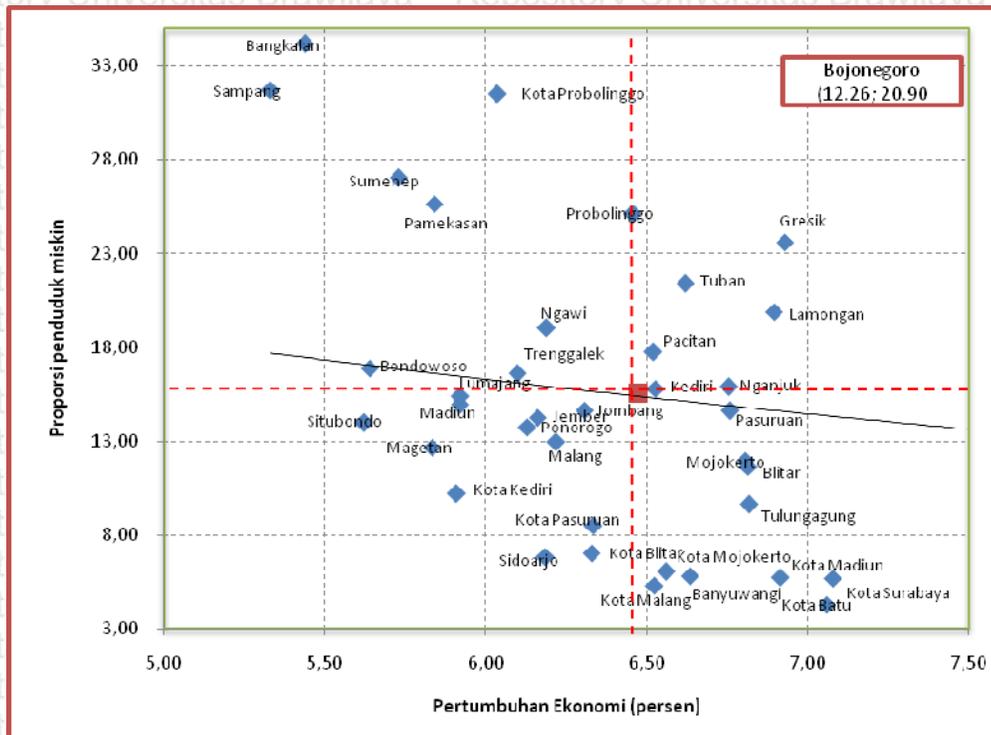
**Sebaran Inefisiensi Anggaran Infrastruktur Dengan Tingkat Kemiskinan  
Kabupaten/Kota Jawa**





dimana masih banyak masyarakat dengan tingkat pendapatan rendah diantara masyarakat yang berpendapatan tinggi. Dengan kata lain, padatnya aktivitas perekonomian hanya berada pada orang-orang tertentu saja. Keterkaitan tingkat pertumbuhan ekonomi dengan kemiskinan dapat dilihat dalam Gambar 6.19 berikut.

**Gambar 6.19**  
**Sebaran Pertumbuhan Ekonomi Dengan Proporsi Penduduk Miskin di Kabupaten/Kota Jawa Timur**



Sumber data: BPS, BPKAD Provinsi Jawa Timur (diolah)

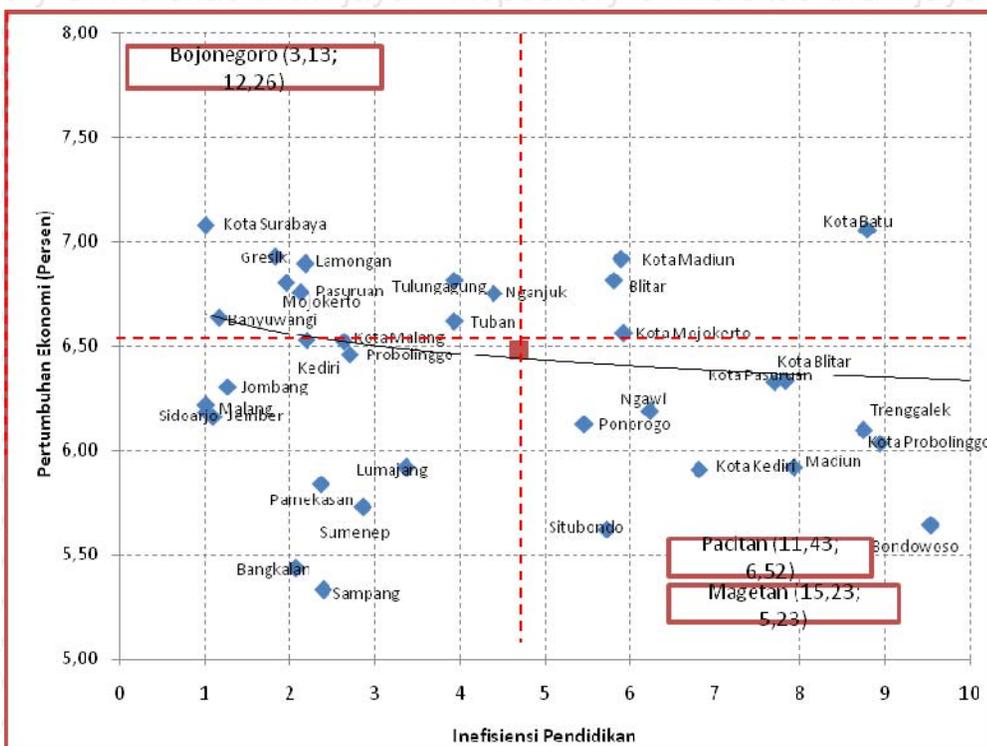
Sebagian besar Kabupaten/Kota yang lebih efisien dalam alokasi pengeluaran pendidikan cenderung memiliki pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi. Misalnya, Kota Surabaya yang memiliki tingkat efisiensi 1,02 dan pertumbuhan ekonomi sebesar 7,08 persen. Begitu pula dengan Kabupaten Bondowoso yang memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi sebesar 5,64 persen dan efisiensi pendidikan sebesar 9,54. Artinya, semakin tidak efisien alokasi



anggaran pendidikan, maka semakin rendah capaian pertumbuhan ekonomi.

Disisi lain, terdapat beberapa daerah yang tidak efisien dalam alokasi anggaran pendidikan, tetapi pertumbuhan ekonominya cukup tinggi. Daerah-daerah tersebut antara lain Kabupaten Pacitan, Kota Batu, Kota Mojokerto, Kabupaten Blitar, dan Kota Madiun. Hal tersebut disebabkan pendapatan utama yang diperoleh masyarakat tidak berasal dari sektor formal, karena daerah-daerah tersebut memiliki sektor unggulan di bidang lain, misalnya di bidang pertanian dan pariwisata. Keterkaitan tingkat efisiensi anggaran pendidikan dengan pertumbuhan ekonomi dapat dilihat dalam Gambar 6.20 berikut.

**Gambar 6.20**  
**Sebaran Inefisiensi Anggaran Pendidikan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di**  
**Kabupaten/Kota Jawa**  
**Timur**



Sumber data: BPS, BPKAD Provinsi Jawa Timur (diolah)

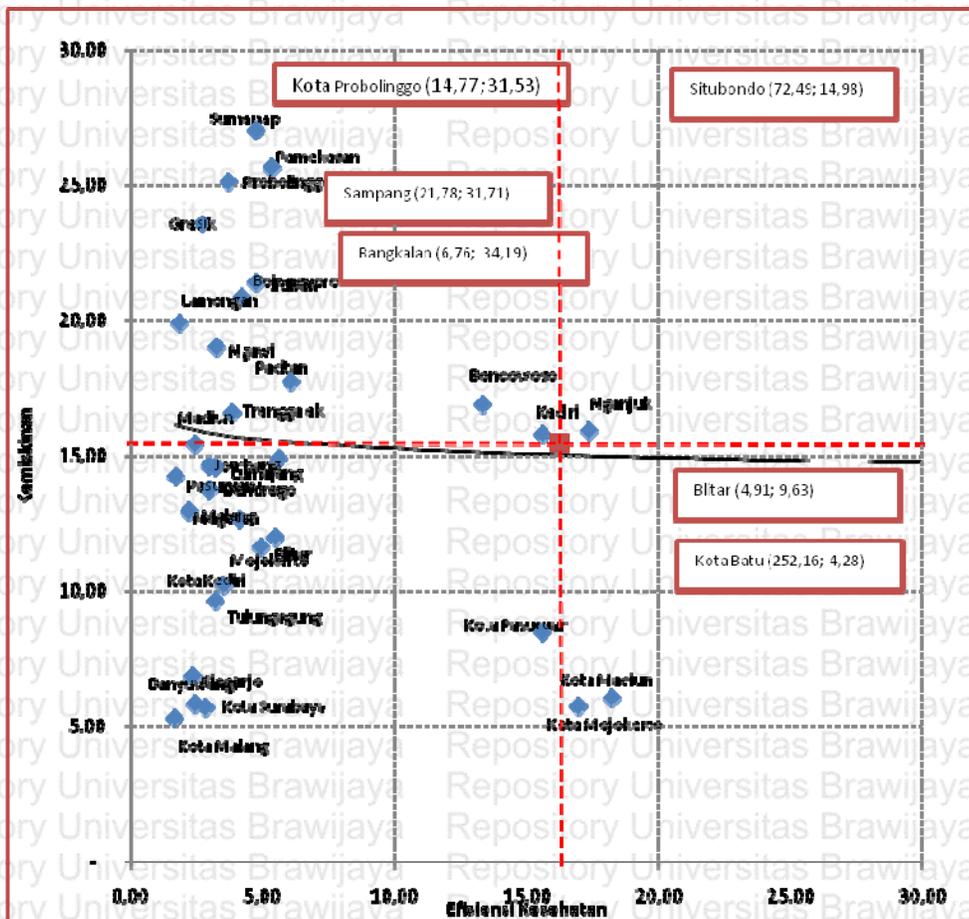
Efisiensi kesehatan Kabupaten/Kota di Jawa Timur sebagian besar berada di bawah rata-rata dengan proporsi tingkat kemiskinan yang dibawah



rata-rata pula. Namun, terdapat beberapa Kabupaten/Kota yang memiliki tingkat efisiensi tinggi dengan proporsi kemiskinan yang tinggi pula. Hal ini mengindikasikan bahwa skor efisiensi kesehatan mempengaruhi persentase penduduk miskin, namun tidak semua daerah yang merasakan dampak langsung dalam tahun yang sama. Keterkaitan tingkat efisiensi anggaran kesehatan dengan kemiskinan dapat dilihat dalam Gambar 6.21 berikut.

Gambar 6.21

**Sebaran Inefisiensi Anggaran Kesehatan Dengan Proporsi Penduduk Miskin Di Kabupaten/Kota Jawa Timur**



Sumber data: BPS, BPKAD Provinsi Jawa Timur (diolah)

Sebagian Kabupaten/Kota di Jawa Timur memiliki tingkat efisiensi yang rendah (inefisien), namun cenderung memiliki persentase penduduk miskin yang tinggi. Namun, sebagian lainnya memiliki tingkat efisiensi yang tinggi (efisien)



dalam alokasi anggaran sektor kesehatan) disertai persentase penduduk miskin yang tinggi pula. Hal ini sesuai dengan temuan diatas yang menyatakan bahwa skor efisiensi kesehatan berpengaruh negatif terhadap persentase tingkat kemiskinan. Daerah-daerah yang menunjukkan persentase penduduk miskin yang tinggi pada dasarnya merupakan daerah yang memiliki tingkat kemiskinan yang tinggi pada awalnya, sehingga dampak dari efisiensi alokasi kesehatan tidak dapat dirasakan secara langsung dalam tahun yang sama. Fenomena kemiskinan tidak selalu sama dengan pengangguran. Kemiskinan merupakan fenomena yang menonjol di wilayah pedesaan, sedangkan pengangguran merupakan fenomena yang menonjol di wilayah perkotaan.

#### 6.4. Temuan Dan Kontribusi Penelitian

##### 6.4.1 Temuan Penelitian

Dari kajian teori dan kajian empiris menghasilkan beberapa temuan yang dapat dijadikan sumbangsih bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan dapat dijadikan sebagai sumber informasi bagi pengambil kebijakan khususnya dalam pembangunan ekonomi daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur, antara lain sebagai berikut :

1. Temuan empiris tingkat efisiensi pengelolaan anggaran belanja pemerintah daerah Kabupaten/Kota dengan estimasi SFA, didapatkan skor efisiensi ketiga sektor strategis, yaitu (i) Sektor pendidikan, (ii) sektor infrastruktur, dan (iii) sektor kesehatan, secara keseluruhan persamaan anggaran belanja publik menunjukkan signifikan dengan tingkat kesalahan kurang dari sama dengan 10 persen, sehingga semua variable independent mempengaruhi variable. Persamaan simultan *three stage least square* (3SLS) untuk mengestimasi besarnya dampak efisiensi pengelolaan anggaran belanja, dari dua persamaan utama yaitu



persamaan pertumbuhan ekonomi (Growth) dan kemiskinan (KMS), dampak pengelolaan efisiensi belanja publik pendidikan, kesehatan, infrastruktur terhadap pertumbuhan ekonominya variable efisiensi belanja infrastruktur yang berpengaruh signifikan, sedangkan variable-variable lainnya tidak signifikan berpengaruh. Dampak pertumbuhan ekonomi terhadap kemiskinan, variable yang signifikan yaitu variable efisiensi belanja infrastruktur, efisiensi belanja kesehatan dan pertumbuhan ekonomi. Sedangkan variable lainnya tidak signifikan berpengaruh.

Dalam penelitian ini, variable independent yang dikatakan dapat signifikan mempengaruhi variable dependent yaitu variable yang memiliki nilai  $P > |z|$  kurang dari sama dengan 10 persen, dan sebaliknya variable independent tidak signifikan mempengaruhi variable dependent jika nilai  $P > |z|$  lebih dari 10 persen.

2. Temuan empiris menunjukkan bahwa tata kelola pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur masih belum bisa efisien, karena sebagian besar Kabupaten/Kota mengalami inefisiensi.

- a. Tata kelola sektor pendidikan pada Tahun 2006 ke Tahun 2010, dari 38 Kabupaten/Kota di Jawa Timur, terdapat 7 Kabupaten/Kota yang tingkat efisiensi meningkat, dan 17 Kabupaten/Kota yang tingkat efisiensinya menurun, sedangkan Kabupaten/Kota di Jawa Timur lainnya tingkat efisiensinya tidak berubah.

- b. Tata Kelola sektor infrastruktur sedikit lebih baik daripada sektor pendidikan. Hal ini dikarenakan jumlah Kabupaten/Kota yang mengalami penurunan efisiensi di Tahun 2010 lebih sedikit jika dibandingkan pada sektor pendidikan. Efisiensi sektor Infrastruktur



pada Tahun 2006 ke Tahun 2010, terdapat 7 Kabupaten/Kota yang tingkat efisiensi meningkat, dan 13 Kabupaten/Kota yang tingkat efisiensinya menurun, sisanya tetap. Hal ini menunjukkan bahwa tata kelola pemerintah daerah di sektor infrastruktur masih belum bisa efisien, karena sebagian besar Kabupaten/Kota mengalami inefisiensi pada Tahun 2010.

- c. Tata Kelola sektor kesehatan lebih baik daripada sektor infrastruktur dan sektor pendidikan. Hal ini dikarenakan jumlah Kabupaten/Kota yang mengalami penurunan efisiensi di Tahun 2010 lebih sedikit jika dibandingkan pada sektor infrastruktur dan pendidikan. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat 7 Kabupaten/Kota yang tingkat efisiensi meningkat, dan 6 Kabupaten/Kota yang tingkat efisiensinya menurun, sisanya tetap. Kondisi ini memperlihatkan bahwa tata kelola pada sektor kesehatan lebih mudah daripada kedua sektor yang lain.

3. Dampak efisiensi belanja pendidikan, belanja infrastruktur, dan belanja kesehatan tidak selalu berdampak positif terhadap tingkat kemiskinan.

- a. Efisiensi sektor infrastruktur dapat mempengaruhi tingkat kemiskinan secara langsung maupun tidak langsung. Pengaruh secara tidak langsung dapat terjadi melalui pertumbuhan ekonomi. Korelasi antara skor efisiensi infrastruktur dengan tingkat kemiskinan adalah negatif. Artinya, semakin tingginya tingkat inefisiensi anggaran infrastruktur yang terjadi, maka tingkat kemiskinan akan semakin menurun. Dengan kata lain, peningkatan efisiensi anggaran di sektor infrastruktur akan menyebabkan kemiskinan semakin meningkat. Dalam jangka



pendek, akan mengurangi jumlah pengangguran, namun jika dilakukan terus menerus, akibatnya adalah pembengkakan anggaran. Sedangkan anggaran pemerintah bersumber dari rakyat. Sehingga, penggunaan anggaran yang berlebihan (inefisien) pada akhirnya merupakan beban yang harus dibayar oleh masyarakat, dengan jumlah yang lebih besar.

b. Pengaruh tidak langsung yang melalui pertumbuhan ekonomi juga dapat mempengaruhi tingkat kemiskinan, dengan korelasi negatif sebesar 0,87. Artinya, ketika terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi sebesar 1,00 persen, maka proporsi tingkat kemiskinan akan berkurang sebesar 0,87. Peningkatan pertumbuhan ekonomi berkaitan erat dengan peningkatan aktivitas perekonomian.

Sehingga semakin tinggi aktivitas perekonomian yang terjadi, maka tingkat kemiskinan akan semakin berkurang. Tingginya aktivitas perekonomian tersebut, tentunya tidak lepas dari tingkat investasi. Selanjutnya, diharapkan dapat meningkatkan mobilitas perekonomian masyarakat yang pada akhirnya mengurangi tingkat pengangguran dan meningkatkan pendapatan masyarakat.

4. Efisiensi sektor kesehatan hanya berpengaruh secara langsung dan negatif terhadap tingkat kemiskinan sebesar 0,0701, tanpa melalui pertumbuhan ekonomi. Hal ini disebabkan efisiensi anggaran belanja kesehatan merupakan salah satu bentuk investasi dalam jangka panjang terhadap sumber daya manusia (*human investment*), sehingga pengaruhnya tidak dapat dirasakan langsung dalam saat bersamaan, namun dampaknya akan dapat dirasakan dalam jangka panjang. Artinya, semakin tidak efisien anggaran sektor kesehatan, maka kemiskinan akan semakin menurun. Maksudnya, ketika efisiensi skor kesehatan



mengalami peningkatan sebesar 1,00 maka tingkat kemiskinan akan menurun sebesar 0,0701 persen. Hal ini berarti, ketika output kesehatan yang dihasilkan rendah ataupun anggaran yang disalurkan untuk program bantuan kesehatan semakin menurun, maka akses masyarakat miskin untuk perolehan layanan kesehatan semakin susah. Sebaliknya, ketika terjadi inefisiensi anggaran, dalam hal ini anggaran yang disalurkan dalam bentuk bantuan dana kesehatan meningkat, maka beban anggaran pemerintah juga akan semakin bertambah. Hal ini akan berdampak pada mudahnya akses kesehatan masyarakat miskin. Namun, perlu digarisbawahi bahwa beban anggaran pemerintah yang semakin besar tersebut, pada hakikatnya merupakan beban bersama yang akan ditanggung oleh masyarakat. Disamping itu, kesehatan merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi produktivitas tenaga kerja. Ketika kualitas kesehatan tenaga kerja buruk, maka produktivitasnya akan semakin menurun (rendah) dan sebaliknya. Sehingga, hal ini akan lebih memacu masyarakat untuk lebih produktif untuk mendapatkan pendapatan yang lebih tinggi. Dengan produktivitas yang semakin tinggi diharapkan dapat mengurangi persentase tingkat kemiskinan masyarakat.

5. Efisiensi sektor pendidikan tidak berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi maupun kemiskinan. Hal ini mengindikasikan bahwa efisiensi sektor pendidikan yang dilakukan tidak secara langsung meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam pencapaian kesejahteraan masyarakat, dibutuhkan stimulus lain yang tentunya harus diiringi dengan kondisi perekonomian yang baik, karena pada dasarnya, efisiensi pada sektor pendidikan hanya akan meningkatkan kapasitas dasar masyarakat. Kemiskinan dapat berubah, ketika terjadi perbaikan ekonomi di suatu daerah. Dengan adanya perbaikan ekonomi di suatu daerah



akan mendorong tersalurkannya pendidikan dan *skill* yang dimiliki oleh masyarakat. Sudah tentu, tingkat pendidikan dan *skill* masyarakat identik dengan peran pemerintah dalam menyediakan sarana dan prasarana pendidikan.

6. Temuan teoritis pertumbuhan ekonomi ternyata belum mampu mengatasi masalah kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan pendapatan wilayah. Disamping itu diperlukan perubahan-perubahan faktor ekonomi (sektor swasta dan pemerintah) seperti pendidikan, kesehatan dan infrastruktur serta faktor lain (non ekonomi seperti nilai sosial, kondisi politik, nilai moral dan budaya) untuk menunjang pembangunan ekonomi di Jawa Timur. Kesejahteraan masyarakat dapat tercapai bila daerah tersebut mampu melaksanakan pembangunan ekonomi dengan baik dengan memberikan perhatian pada usaha-usaha yang melibatkan orang miskin, penciptaan lapangan kerja dan peningkatan pendapatan.

7. Tingkat kesejahteraan masyarakat harus diawali dengan membuat perencanaan pembangunan yang mengarah kepada peningkatan kesejahteraan melalui realokasi anggaran yang tidak efisien pada APBD untuk belanja publik.

8. Penanggulangan kemiskinan dan pengangguran untuk masing-masing Kabupaten/Kota di Jawa Timur tidak harus sama, karena kemiskinan merupakan fenomena yang menonjol di wilayah pedesaan, sedangkan pengangguran menonjol di daerah perkotaan.

#### 6.4.2. Kontribusi Bagi Pembuat Kebijakan

Pengelolaan Keuangan Daerah secara efisien merupakan suatu instrumen untuk mencapai pertumbuhan ekonomi daerah. Pemerintah daerah dituntut



mampu mengalokasikan anggaran sesuai skala prioritas yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi. Sehingga, harus diikuti upaya-upaya pengelolaan keuangan secara efektif dan efisien pada setiap daerah.

Terdapat tiga sektor utama dalam mewujudkan suatu pertumbuhan ekonomi daerah yang lebih cepat, yaitu sektor pendidikan, sektor kesehatan dan sektor infrastruktur. Perbaikan tingkat efisiensi di bidang pendidikan dan kesehatan memang tidak berdampak langsung pada pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan, namun upaya untuk melakukan perbaikan efisiensi pengelolaan keuangan di dua bidang tersebut memberikan peluang untuk memperbesar pagu anggaran pada urusan lain yang terkait langsung dengan pertumbuhan, misalnya pengeluaran bidang pertanian, UMKM dan alokasi anggaran untuk membantu secara langsung penduduk miskin. Sedangkan perbaikan efisiensi bidang infrastruktur, justru cenderung berdampak pada peningkatan jumlah penduduk miskin. Namun, yang harus dikaji lebih dalam lagi bahwa efisiensi tidak hanya diukur berdasarkan angka kuantitatifnya, namun juga perlu dilihat dari segi kondisi ekonomi dan kualitas dari masing-masing daerah. Sehingga pemerintah lebih berhati-hati dalam memberikan keputusan apakah Kabupaten/Kota tersebut efisien atau belum. Untuk itu, hasil penelitian ini sangat bermanfaat bagi pengelola keuangan daerah, baik pemerintah Kabupaten dan Kota maupun Provinsi di Jawa Timur dalam melakukan evaluasi dan monitoring penggunaan dana-dana APBD.

#### 6.4.3. Kontribusi Bagi Pengembangan Ilmu Pengetahuan

Untuk memperbaiki dan menyempurnakan Otonomi Daerah, telah terjadi perubahan sistem pengelolaan keuangan daerah. Perubahan ini tetap berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh di masyarakat.



Tujuan utama penelitian ini adalah bagaimana pengaruh efisiensi pengelolaan anggaran pemerintah daerah berdampak terhadap pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan, sehingga kesejahteraan masyarakat tercapai. Dimana, efisiensi pengelolaan anggaran dapat diartikan sebagai penyediaan barang publik secara efisien, sehingga masyarakat akan membayar barang dan jasa publik tersebut lebih murah daripada jika anggaran dikelola secara kurang efisien.

#### 6.4.4. Kontribusi Bagi Peneliti Lain

Penelitian ini sangat bermanfaat bagi para peneliti lain yang ingin mendalami kebijakan pengelolaan keuangan daerah. Berdasarkan hasil temuan ini diharapkan kepada para peneliti lain agar melakukan penelitian lanjutan untuk mengkaji secara mendalam terhadap variabel-variabel yang belum dikaji pada penelitian ini.

Semua variabel yang diteliti terbukti tidak semuanya berpengaruh positif secara signifikan. Hubungan antar Variabel mempunyai sifat dan pengaruh yang bervariasi. Namun demikian, bagi peneliti lain yang berkeinginan untuk mendalami penelitian terhadap efisiensi pengelolaan anggaran daerah, terhadap pengaruh variabel belanja pendidikan, belanja kesehatan dan belanja infrastruktur, terutama belanja modal sosial publik dan pembangunan manusia masih sangat diharapkan, agar penelitian ini bisa berkelanjutan.

#### 6.4.5. Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini memiliki dua keterbatasan utama. **Pertama**, pengukuran efisiensi anggaran publik, khususnya pada sektor pendidikan dan kesehatan, hanya mempertimbangkan aspek kuantitas bukan pada aspek kualitas. Hal ini dikarenakan pengukuran secara kuantitas lebih mudah daripada mengukur



kualitas. Seperti misalnya pengukuran output di sektor pendidikan, hanya sebatas pada jumlah sekolah, jumlah guru dan jumlah siswa, namun tidak memperhitungkan bagaimana kualitasnya, baik kualitas bangunan sekolah, kualitas guru/pengajar maupun kualitas lulusan siswanya. Sedangkan pengukuran output di sektor kesehatan hanya sebatas pada jumlah tenaga medis dan paramedis, jumlah rumah sakit maupun puskesmas, yang mana pengukuran ini tidak melihat bagaimana kualitas dari tenaga medis maupun paramedis, serta kualitas bangunan serta sarana dan prasarana kesehatan. Sehingga belum tentu daerah yang memiliki skor efisiensi meningkat tersebut, tidak baik, hal ini bisa terjadi karena mereka meningkatkan pada aspek kualitas.

**Kedua**, model analisis hanya mempertimbangkan peran pemerintah saja dalam aktivitas ekonomi, tidak memasukkan peran swasta. Padahal secara teoritis, peningkatan pertumbuhan ekonomi dan penurunan kemiskinan itu terjadi jika terdapat dua faktor penting, yaitu pemerintah dan swasta. Dimana swasta berperan melalui investasi mampu menumbuhkan dan menciptakan aktivitas ekonomi. Pemerintah, melalui pengeluaran publik diharapkan mampu meningkatkan kapasitas daerah. Dua peranan besar tersebut dapat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi secara positif yang akhirnya akan mengurangi tingkat kemiskinan, sehingga dapat berdampak pada peningkatan kesejahteraan. Pertumbuhan ekonomi dan penurunan tingkat kemiskinan adalah ukuran Kesejahteraan.



## BAB VII PENUTUP

Bagian penutup disertasi terdiri atas kesimpulan dan saran. Pada bagian kesimpulan menyajikan secara ringkas terhadap apa yang telah diperoleh dalam pembahasan, sedangkan saran pada hasil penelitian ini merupakan anjuran yang perlu disampaikan kepada yang berkepentingan terhadap hasil penelitian yang telah dilakukan.

### 7.1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan hasil analisis yang telah dilakukan pada bab-bab sebelumnya, selanjutnya dapat diambil kesimpulan terhadap dampak efisiensi belanja pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur, dimana penelitian ini berhubungan antara input dan output sebagai ukuran kinerja pemerintah dalam memberikan pelayanan publik. Ukuran kinerja di maksud apakah penggunaan alokasi anggaran yang ada dapat mencapai output tertentu sesuai yang ditargetkan, sehingga efisiensi pada sektor pelayanan publik (*public sector efficiency*) dari kegiatan yang dilakukan dengan baik melalui pengorbanan anggaran seminimal mungkin. Beberapa kesimpulan tersebut antara lain adalah:

1. Hasil analisis terhadap efisiensi 38 Kabupaten/Kota di Jawa Timur periode Tahun 2006-2010, dalam pengelolaan anggaran sektor pendidikan, kesehatan dan infrastruktur sebagian tidak mengalami perbaikan efisiensi, sehingga beberapa daerah pengelolaan anggaran bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur masi terjadi inefisiensi (pemborosan). Peningkatan efisiensi sektor pendidikan terdapat pada 7 Kabupaten/Kota,



yaitu Kabupaten Jombang, Banyuwangi, Sidoarjo, Jember, Malang, Bangkalan dan Kota Surabaya. Peningkatan efisiensi sektor kesehatan terdapat pada Kabupaten Madiun, Lumajang, Pamekasan serta Kota Mojokerto, Kota Pasuruan dan Kota Probolinggo. Untuk peningkatan efisiensi sektor Infrastruktur terdapat pada Kabupaten Lamongan, Lumajang, Trenggalek, Bangkalan, Pacitan, Gsesik dan Kota Probolinggo. Penurunan tingkat efisiensi pada sektor pendidikan terdapat pada 17 Kabupaten/Kota dan sektor kesehatan ada 6 Kabupaten/Kota serta sektor Infrastruktur ada 13 Kabupaten/Kota.

2. Perbaikan tingkat efisiensi tata kelola anggaran di bidang kesehatan lebih baik dibandingkan infrastruktur dan pendidikan. Hal ini mengindikasikan adanya tingkat kesulitan tata kelola yang berbeda. Sehingga terdapat indikasi bahwa tata kelola belanjaurusan pendidikan adalah yang paling rumit dibandingkan infrastruktur dan kesehatan.

3. Terjadinya penurunan efisiensi di sektor pendidikan dan kesehatan kemungkinan besar disebabkan oleh perbaikan kualitas pelayanan pendidikan dan kesehatan.

Sedangkan penurunan efisiensi di sektor infrastruktur karena adanya peningkatan biaya pengadaan jalan atau prasarana bahan baku.

4. Terjadinya perbaikan tingkat efisiensi di bidang pendidikan dan kesehatan tidak berdampak pada pertumbuhan ekonomi.

5. Terdapat indikasi perbaikan efisiensi di bidang kesehatan ternyata justru meningkatkan jumlah kemiskinan. Hal ini mengindikasikan bahwa peningkatan efisiensi di bidang kesehatan ternyata akan menjadi beban biaya bagi pengelola sektor kesehatan



(Rumah Sakit dan Puskesmas), sehingga berakibat menurunnya tingkat aksesibilitas masyarakat dibidang kesehatan, atau dari perspektif masyarakat biaya kesehatan menjadi lebih mahal.

6. Perbaikantingkatefisiensi di bidanginfrastrukturjustrucenderungberdampakpadapeningkatanjumlahpenudukmiskin. Hal ini dapat terjadi karena kegiatan infrastruktur sebagian besar melibatkan tenaga kerja yang rendah tingkat pendidikan dan ketrampilan. Oleh karena itu ketika terjadi peningkatan efisiensi dibidang infrastruktur berarti pengurangan lapangan pekerjaan bagi tenaga kerja yang rendah tingkat pendidikan dan ketrampilan.

## 7.2. Saran-saran

1. Perbaikan efisiensi di sektor publik perlu dilakukan secara cermat, artinya perlu mempertimbangkan adanya aspek peningkatan kualitas layanan bukan hanya pada perhitungan pengurangan biaya. Sebagai contoh, peningkatan kepuasan pelayanan kesehatan tentu akan meningkatkan biaya kesehatan, namun tingkat kepuasan itu sendiri sulit diukur secara kuantitas.
2. Pertimbangan utama tata kelola anggaran publik, khususnya pendidikan dan kesehatan, sebaiknya pada aspek efektivitas, setelah itu baru ditentukan tingkat efisiensinya. Oleh karena itu, Standar Pelayanan Minimum (SPM) menjadi penting untuk mendampingi perbaikan kinerja efisiensi pelayanan publik.
3. Pengukuran efisiensi dalam melakukan penelitian ini hanya pada aspek kuantitas, khususnya pada sektor pendidikan dan kesehatan. Hal ini merupakan keterbatasan dalam penelitian ini. Oleh karena itu diharapkan

adanya pengembangan penelitian lebih lanjut terkait dengan pengukuran efisiensi yang mempertimbangkan aspek kualitas.

4. Pelaku Ekonomi dalam menciptakan Kesejahteraan, komponen peran swasta perlu dimasukkan dalam model analisis tentang dampak efisiensi terhadap Kesejahteraan.

5. Dalam rangka mempersiapkan aparatur daerah yang terampil dalam pengelolaan keuangan daerah, disarankan pentingnya terus meningkatkan kualitas sumberdaya manusia dengan jalan pendidikan lanjutan dan pelatihan-pelatihan dibidang pengelolaan keuangan daerah.



## DAFTAR PUSTAKA

- Abu-Dabe, Suleiman and Aamer S, 2003. *Government Expenditure, Military Spending and Economic Growth: Causality Evidence from Egypt, Israel and Syria..* <http://ssrn.org/-163>. Diakses tanggal 5 Oktober 2009.
- Adi Widodo, 2010. *Analisis Pengaruh Sektor Publik di Kabupaten/Kota Pada Provinsi Jawa Tengah Terhadap Pengentasan Kemiskinan Melalui Peningkatan Pembangunan Manusia.* Tesis tidak dipublikasikan. Universitas Diponegoro
- Adkins dan Moomaw, 2005. *Analyzing the Technical Efficiency of School Districts.* Oklahoma State University.
- Afonso, António dan Miguel St. Aubyn. 2004. *Non-parametric Approaches to Education and Health Expenditure Efficiency in OECD Countries.* SSRN-id498383
- Afonso, António., Ludger Schuknecht dan Vito Tanzi. 2005. *Public sector efficiency: An international comparison.* *Journal of public choice* Vol. 123, No. ¾ Provinsi Jawa Barat), Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro, Semarang.
- Alexiou, Constantinos. 2009. *Government Spending and Economic Growth: Econometric Evidence from the South Eastern Europe (SEE).* *Journal of Economic and Social Research* 11(1) 2009, 1-16.
- Amran Harun, 2004, *Penelitian tentang efisiensi dan efektifitas pengelolaan keuangan Pemda DKI Jakarta, Badan penelitian dan Pengembangan, Departemen Dalam Negeri.*
- Arsyad, Lincoln. 1999. *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah.Edisi Pertama.* Penerbit BPFE. Yogyakarta.
- Arsyad, Lincoln. 2004. *Ekonomi Pembangunan.* Yogyakarta: FE UGM
- Baum, Donald N and Shuanglin Lin. 1993. *The Differential Effects on Economic Growth of Government Expenditure on Education, Welfare, and Defense.* *Journal of Economic Development*, Vol. 18 No.1 h.175-185.
- Balitbangda, 2008, *Analisis tentang efisiensi dan efektifitas pengeluaran pemerintah terhadap pembangunan daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur, Jurnal Balitbangda NTT, Volume IV Nomor 03 Tahun 2008.*
- Bank Indonesia, 2010, Laporan *Tri wulan I-2010*, Bank Indonesia, Surabaya.



Bank Indonesia, 2012, *Kajian Ekonomi Regional Jawa Timur, Tri wulan I-2012, Bank Indonesia. Surabaya.*

Boediono. 1998. *Teori Pertumbuhan Ekonomi. Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.*

Boediono, 1999, *Teori Pertumbuhan Ekonomi Pembangunan, Cetakan keenam, Penerbit BPFE, Yogyakarta.*

\_\_\_\_\_, 2002. *Kebijakan Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Rangka Pelaksanaan Azaz Desentralisasi Fiskal. Paper disampaikan pada Rapat Koordinasi Pendayagunaan Aparatur Negara Tingkat Nasional Tahun 2002, 11 Pebruari 2002. Jakarta.*

BPS JawaTimur. *APBD 2007-2009*

BPS JawaTimur. *Pertumbuhan Ekonomi 2007-2009*

BPS JawaTimur. *Data Ekonomi makro Jawa Timur Tahun 2011*

Bratakusuma. Sholikin. 2003. *Perencanaan Pembangunan Daerah. Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.*

Budiarto, Bambang. 2007. *Pengukuran Keberhasilan Pengelolaan Keuangan Daerah. Seminar Ekonomi Daerah. Surabaya.*

Caporaso, James A and Levine David P. 1992. *Theories Of Political Economy. Cambridge University Press. USA*

Chakraborty, H. S., et al. 2001. *Interchannel Coupling in Ionic Photoionization Far above Threshold: The Neon Isoelectronic Sequence. USA.*

Cooper, William W et all. 2000. *Data Envelopment Analysis: A Comprehensive Text with Models, Application, Reference, and DEA-Solver Software. Kluwer Academic Publishers. Norwell, USA.*

Cooper, Donald R dan Schindler, Pamela.S, 2001. *Business Research Methods. Seventh Edition .Published by McGraw-Hill.*

Curristine,T., Lonti, Z., dan Joumard, I. 2007. *Improving Public Sektor Efficiency: Challenges and Opportunities.OECD Journal on Budgeting. Volume 7 – No. 1.*

Dasilva Petrus 2001, *Evaluasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Sikka "Tesis S2 Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada Yogyakarta" (tidak dipublikasikan).*



Davey, Kenneth, 1989, "Hubungan Keuangan Pusat-Daerah di Indonesia" dalam *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, UI Press, Jakarta

Devas Nick, Brian Binder, Anne Booth, Kenneth Davey, Roy Kelly. 1999, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia (Terjemahan Masri Maris)* UI-Press, Jakarta.

Deni Friawan. 2008, *Kondisi Pembangunan Infrastruktur di Indonesia*. CSIS Vol.37. No.2 Juni 2008. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Desi Dwi Bastias, 2010, *Analisis pengaruh pengeluaran pemerintah atas pendidikan, kesehatan dan infrastruktur terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia periode 1969-2009*, Fakultas Ekonomi, Universitas Diponegoro, Semarang.

Dipoyudo, Kirdi, 1985. *Keadilan Sosial*, Jakarta: CV. Rajawali.

Dritsakis, Nikolaos dan Adamopoulos, Antonis. 2004. *A Causal Relationship Between Government Spending and Economic Development: An Empirical Examination of The Greek Economy*. *Aplie Economic*, 36, 457 – 464.

Dumairy 1996, *Perekonomian Indonesia*, Erlangga, Jakarta

Dwiyanto, Agus. Dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM. Yogyakarta.

\_\_\_\_\_. 2003. *Reformasi: Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM. Yogyakarta.

Edward E, Ghartey. 2008. "The Budgetary Process and Economic Growth in Jamaica: Some Empirical Evidence from 1960 to 2004", September 2007, [www.mona.uwi.edu/economics/notices/Presentations/pdf](http://www.mona.uwi.edu/economics/notices/Presentations/pdf) (07.02.2008).

Estache, Antonio dkk. 2007. *Growth Effects of Public Expenditure on the State and Local Level: Evidence From a Sample of Rich Government.. World Bank Policy Research Working Paper 4219*. <http://ssrn.org/id981827>. Diakses tanggal 5 Oktober 2009.

Ghozali, Imam. 2006. *Statistik Multivariat SPSS*. Penerbit Badan Penerbit Universitas Diponegoro. Semarang.



Gregorius Gehi Batafor, 2011, *Tesis, Evaluasi kinerja keuangan dan tingkat kesejahteraan masyarakat kabupaten Lembata-Provinsi NTT, Program Pascasarjana, Universitas Udayana, Denpasar.*

Gujarati, Damodar, N. 1998. *Basic Econometrics, International Edition. Published by Prentice- Hall International, Inc.*

Gujarati, Damodar N. 2003. *Basic Econometrics Fourth Edition. The McGraw Hill Companies Inc. New York.*

Halim, Abdul. 2001. *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah. Penerbit UPP Akademi Manajemen Perusahaan YKPN. Yogyakarta.*

\_\_\_\_\_, 2002, *Akuntansi Dan Pengendalian Keuangan Daerah, UPP AMP YKPN, Yogyakarta.*

\_\_\_\_\_, 2007. *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah. Salemba Empat. Jakarta.*

Halim, A. and Abdullah, S, 2004., "Local Original Revenue (PAD) as A Source of Development Financing". Makalah disampaikan pada konferensi IRSA (Indonesian Regional Science Association) ke 6 di Jogjakarta.

Haughton dan Khandker, 2009. *Handbook on Poverty and Inequality, The World Bank, Washington, DC.*

Haris, Samsuddin, dkk. 1999. *Indonesia Di Ambang Perpecahan, Penerbit Erlangga, Jakarta*

Haryadi, Bambang. 2002. *Analisis Pengaruh Fiscal Stress Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Menghadapi Pelaksanaan Otonomi Daerah (Suatu Kajian Empiris di Propinsi Jawa Timur). Simposium Nasional Akuntansi 5. Semarang.*

Haryanto, Joko Tri. 2005. *Analisa Data Alokasi Umum (DAU) Kaitannya Dengan Penciptaan Kemandirian Daerah di Era Otonomi: Studi Kasus 30 Propinsi di Indonesia. Simposium Riset Ekonomi II. Surabaya.*

Herrera, Santiago. 2007. *Public Expenditure and Growth. Policy Research Working Paper. World Bank*

Jamzoni Sodik. 2007. *.Pengeluaran Pemerintah dan Pertumbuhan Ekonomi Regional: Studi Kasus Data Panel di Indonesia. Jurnal Ekonomi Pembangunan, Vol. 12, No. 1, h.27-36 Universitas Islam Indonesia.*

Javarov, E dan Gunnarson, V. 2008. *Government Spending on Health Care and Education in Croatia: Efficiency and Reform Option.*



Jhingan, M.,L., 1983. *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, Terjemahan oleh D. Guritno. 2007. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Jhingan, ML. 2000. *Ekonomi Perencanaan dan Pembangunan. Edisi Pertama*. Penerbit CV Rajawali. Jakarta.

Joehartini dan Musa, Rosben. 2005. *Pertumbuhan Ekonomi, Peluang Kerja dan Pengentasan Kemiskinan. Simposium Riset Ekonomi II. Surabaya*.

Kumbhakar, Subal C dan C.A. Knox Lovell. (2000). *Stochastic Frontier Analysis. United Kingdom: The Press Syndicate of the University of Cambridge, First Paperback Edition*.

Kumia, Ahmad Syakir. 2006. *Model Pengukuran Kinerja dan Efisiensi Sektor Publik Metode Free Disposable Hull (FDH)*. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Vol.11, No. 2, h. 1-20.

Kuncoro, Mudrajat, 1997, *Ekonomi Pembangunan, Teori dan Aplikasi untuk Bisnis dan ekonomi*, Yogyakarta :UPP AMP YKPN.

\_\_\_\_\_, 2003. *Ekonomi Pembangunan. Edisi Ketiga*. Penerbit UPP Akademi Manajemen Perusahaan YKPN. Yogyakarta.

\_\_\_\_\_, 2004. *Otonomidan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*. Erlangga. Yogyakarta

\_\_\_\_\_, 2006. *Ekonomi Pembangunan: Teori, Masalah dan Kebijakan*, UPP STIM YKPN, Yogyakarta

Lampert, Heinz. 1994 *.Ekonomi Pasar Sosial: Tataan Ekonomi dan Sosial Republik Federasi Jerman*. Puspaswara. Jakarta.

Levy, Joaquim V dan Benedict Clements. 1996. *Public Education Expenditure and Private Investment in Developing Countries. Economics Letters 53 (1996) 331-336*.

Mankiw, N. Gregory, 2003, *Teori Makro Ekonomi, Edisi Keempat*. Jakarta: Erlangga

Mangkoesebroto, Guritno. 1998. *Ekonomi publik*. Yogyakarta: BPFE

\_\_\_\_\_, 2001. *Ekonomi Publik, BPFE, Yogyakarta*.

\_\_\_\_\_, 2010. *Ekonomi Publik, BPFE, Yogyakarta*.

Mahmudi, 2007, *Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah: Panduan Bagi Eksekutif, DPRD dan Masyarakat dalam Pengambilan Keputusan Ekonomi, Sosial dan Politik*, Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN, Yogyakarta.



Mardiasmo. 2002. *Akuntansi Sektor Publik*. Penerbit Andi. Yogyakarta.

\_\_\_\_\_, 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Andi, Yogyakarta.

Mhd Karya Sayta Azhar, 2008, *Analisis kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota sebelum dan setelah otonomi daerah*, Tesis, Sekolah Pascasarjana, Universitas Sumatera Utara, Medan.

Miswar, 2008, *Strategi efisiensi birokrasi pemerintah daerah (Studi kasus di kota Lhokseumawe)*, Tesis, Sekolah Pascasarjana, Universitas Sumatera Utara, Medan.

Mubyarto. 1987. *Sistemandan Moral Ekonomi Indonesia*. LP3ES. Jakarta.

Musgrave, Richard A, and Peggy B, Musgrave.1984, *Public Finance in Theory and Practice, Four Edition, Mc.Graw Hill, Inc, New York*.

Musgrave, Richard A.1991. *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*, Penerbit Erlangga, Jakarta

Musgrave, Richard A.1993. *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek Edisi 5*, Jakarta: Erlangga

Neter, John, Wasserman, William, and Whitmore, G,A, 1993, *Applied Statistics, Fourth Edition, Simon & Schuster, Inc*.

Pascasarjana Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya (PPS FEB UB). *Pedoman Penulisan Tesis & Disertasi, Malang*.

Pertiwi, Lela Diana, 2007. *Efisiensi Pengeluaran Pemerintah di Jawa Tengah*, Jurnal Ekonomi Pembangunan No. 12 vol. 2.

Prasetya, Ferry. 2006. *Analisis Efisiensi Kinerja Perbankan dengan Pendekatan Metode Data Envelopment Analysis (DEA)*. *Lintas Ekonomi: Majalah Ilmiah Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya Volume XXIII*.

Romer, P. (1986), "Increasing Returns and Economic Growth," *Journal of Political Economy*, 94, 1002-1037.

Sadono Sukirno, 1991. *Ekonomi Pembangunan: Proses Masalah dan Kebijakan*. Penerbit FE-UI dan Bina Grafika. Jakarta.

Sadono Sukirno, 1996, *Pengantar Teori Makroekonomi*, Jakarta: Rajawali Pers.

Sadono Sukirno, 2004. *Makroekonomi*, PT Raja Grafindo Pusaka, Jakarta.

Sadono Sukirno, 2005. *Makroekonomi Modern*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.



Saez Marta Pascual and Santiago Álvarez-García, 2006. . *Government Spending And Economic Growth In The European Union Countries :An empirical Approach.. JEL*, <http://ssrn.org/id14104>.

Samuelson, Paul A. dan Nordhaus. 1994. *Pembangunan Ekonomi (edisi Terjemahan). Edisi ke-12. Jakarta: Erlangga*

Samuelson, Paul A., William D Nordhaus. 2005. *Pengantar Teori Ekonomi Edisi 11. Jakarta: Erlangga.*

Saragih. 2005. *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi. Penerbit Ghalia Indonesia. Jakarta.*

Scully, Gerald. W. 2001. *Government Expenditure and Quality of Life. Journal of Public Choice, Vol. 108, No. 1/2 (July, 2001), pp. 123-145.*

Seftarita, Chenny. 2005. *Kebijakan Fiskal, Kebijakan Moneter, dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia. Simposium Riset Ekonomi II. Surabaya.*

Sekaran, Uma. 2003, *Research Methods for Business: A Skill Building Approach*, Fourth Edition, New York: John Wiley & Sons, Inc.

Setiaji, Wirawan dan Adi, Priyo Hari. 2007. *Peta Kemampuan Keuangan Daerah Sesudah Otonomi Daerah: Apakah Mengalami Pergeseran? (Studi Pada Kabupaten dan Kota se Jawa-Bali). Simposium Nasional Akuntansi X.*

Setiyawati, Anis dan Hamzah, Ardi. 2007. *Analisa PAD, DAU, DAK, dan Belanja Pembangunan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi, Kemiskinan, dan Pengangguran. The 1st Accounting Conference. Jakarta.*

Simanjuntak, Robert A. 2005. *Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Pasang Surut Otonomi Daerah, Yayasan Tifa, Jakarta.*

Smith, Peter C and Andrew Street, 2005. *Measuring the Efficiency of Public Services: The Limits of Analysis. Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society) Vol. 168, No. 2. Blackwell Publishing (2005), pp. 401-417.*

Sodoulet and de Janvry, 1999. *Business and Economics, Tercer Mundo.*

Soediyono, 1992. *Banks and banking, Liberti.*

Spence, Michael, 2008. *Pertumbuhan Ekonomi Yang Berkelanjutan, Tinggi dan Inklusif (Sustained High Inclusive Growth) 27 Maret 2008, BAPPENAS, Jakarta.*



Spence, Michael, 2007. *Intellectual Property*. ClarendonLaw Series.

Sumodiningrat, Gunawan, 2002, *Ekonomika Pengantar, Edisi 2003/2004*, Badan Penerbit Fakultas Ekonomi, Yogyakarta.

Suparmoko, M. 1994. *Keuangan Negara: Dalam Teori dan Praktek*. Yogyakarta: BPFE Universitas Gajah Mada.

\_\_\_\_\_, 2002, *Ekonomi Publik Untuk Keuangan & Pembangunan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta.

Susilo, Gideon Tri Budi dan Adi, Priyo Hari. 2007. *Analisis Kinerja Keuangan Daerah Sebelum dan Sesudah Otonomi. Konferensi Penelitian Akuntansi dan Keuangan Sektor Publik Pertama*. Surabaya.

Tarigan, Robinson. 2004. *Ekonomi Regional: Teori dan Aplikasi*. Jakarta: Bumi Aksara.

Thesaurianto, Kuncoro, 2007. *Analisis Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Kemandirian Daerah, Thesis*. Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, Semarang.

Todaro, Michael C. 1994. *Ekonomi Untuk Negara Berkembang: Suatu Pengantar Tentang Prinsip-prinsip, Masalah dan Kebijaksanaan Pembangunan*. Bumi Aksara. Jakarta

Todaro, MP. 1997. *Economic Development. Sixth Edition. Published by New York University*.

Todaro, Michael P. 1999. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, Edisi 1 dan 2. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Todaro, Michael P. 2000. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, Edisi Ketujuh. Jakarta: Erlangga.

Todaro, Michael P. dan Stephen C. Smith, 2006, *Pembangunan Ekonomi edisi kesembilan, Terjemahan oleh Harris Munandar*, Jakarta: Erlangga.

Tsang. Mun C. 2002. *Economic Analysis of Educational Development in Developing Nations. Encyclopedia of Education*, 2<sup>nd</sup> edition, pp.1-14.

Tri Haryanto, Unggul H dan Achmad Solihin. 2005. *Pengeluaran Pemerintah dan Kinerja Sektor Pendidikan serta Kesehatan di Jawa Timur. Majalah Ekonomi, Tahun XIV No.2, 2 Agustus 2005, Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga*.

*Undang-Undang Dasar 1945*



Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2003: *Tentang Sistem Pendidikan Nasional*.

Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004: *Tentang Pemerintahan Daerah*.

UNDP, 1997, *Policy Document Governance for Sustainable Human Development*.

United Nations Development Programme. 2001. *Human Development Index (HDI)*

Ventelou, Bruno dan Xavier Bry. 2005. *The role of public spending in economic growth: Envelopment methods*. *Journal of Policy Modeling* 28 (2006) 403–413.

Widodo, Tri. 2006. *Perencanaan Pembangunan: Aplikasi Komputer (Era Otonomi Daerah)*. UPP STIM YKPN. Yogyakarta

Williamson, Oliver E. 1984. *Corporate Governance*. *Yale Law Journal*. Vol. 93, No.7

Wibowo, Sri Muktiono. 2007. *Dampak APBD Terhadap Perkembangan Ekonomi Lokal. Konferensi Penelitian Akuntansi dan Keuangan Sektor Publik Pertama*. Surabaya.

World Bank dalam Lipton dan Ravallion, 1994, *Public Finance in The Theory and Practice (Alih Bahasa oleh Alfonsus Sirait)*, MC-Graw Hill Kogakusha, (Ltd Tokyo).

World Bank, 2000. *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*, World Bank, Washington, DC.

World Bank, 2003. *Kota-kota Dalam Transisi, Tinjauan Sektor Perkotaan pada Era Desentralisasi di Indonesia*, Working Paper No. 7.

World Bank, 2007. *Kajian Pengeluaran Publik Indonesia: Memaksimalkan Peluang Baru*. Jakarta.

Walter Nicholson, 2002. *Mikroekonomi intermediate dan Aplikasinya, Edisi 8*, Jakarta, Erlangga.

Worthington, 2001. "An Empirical Survey of Frontier Efficiency Measurement Techniques in Education", *Education Economics*, vol. 9(3), pp.245-265.

Yustika, Abdul S, 2004, *Otonomi dan Pembangunan Daerah*. Erlangga. Jakarta.

