

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pemerintah Indonesia telah menetapkan visi besar untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara maju pada tahun 2045 yang tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2025-2045. RPJPN tersebut menegaskan arah pembangunan menuju Indonesia yang berkelanjutan dan berdaya saing dengan menempatkan peningkatan kualitas sumber daya manusia sebagai salah satu prioritas utama. Untuk mewujudkan visi tersebut, RPJPN menetapkan delapan misi pembangunan nasional, salah satunya melalui agenda transformasi sosial yang berfokus pada pembentukan manusia Indonesia yang sehat, cerdas, kreatif, sejahtera, unggul dan berdaya saing sebagai fondasi utama menuju negara maju pada tahun 2045.

Dalam kerangka transformasi sosial, sektor kesehatan dan pendidikan memegang peran yang sangat strategis karena secara langsung berkaitan dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia yang unggul sebagai prasyarat untuk mencapai Indonesia sebagai negara maju pada tahun 2045. Kualitas kesehatan yang baik akan meningkatkan harapan hidup dan produktivitas masyarakat, sementara pendidikan berperan dalam meningkatkan kemampuan, keterampilan, dan daya saing tenaga kerja (Kaloko *et al.*, 2025). Oleh karena itu, penguatan kedua sektor ini menjadi kunci dalam menciptakan sumber daya manusia yang unggul dan produktif sebagai prasyarat utama dalam mencapai Indonesia sebagai negara maju pada tahun 2045.

Penegasan mengenai pentingnya pembangunan manusia dalam RPJPN 2025-2045 merupakan kelanjutan dari arah kebijakan pembangunan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 yang menetapkan pembangunan manusia dan penguasaan ilmu pengetahuan serta teknologi sebagai salah satu prioritas nasional. RPJMN 2020-2024 menetapkan berbagai target

pembangunan pada sektor kesehatan dan pendidikan. Pada sektor kesehatan, prioritas pembangunan diarahkan pada penurunan prevalensi stunting, Angka Kematian Bayi (AKB), dan Angka Kematian Ibu (AKI) sebagai indikator utama hasil pembangunan kesehatan. Sementara itu, pada sektor pendidikan pemerintah menargetkan peningkatan akses dan mutu pendidikan guna meningkatkan kualitas dan daya saing sumber daya manusia Indonesia.

Hasil pembangunan pada bidang kesehatan dan pendidikan selama ini menunjukkan bahwa berbagai indikator prioritas nasional masih menghadapi permasalahan. Pada bidang kesehatan, beberapa indikator yang menjadi target nasional dalam RPJMN 2020-2024, seperti gizi buruk (stunting), Angka Kematian Bayi (AKB) dan Angka Kematian Ibu (AKI) belum sepenuhnya mencapai target yang ditetapkan pemerintah. Berdasarkan Survei Kesehatan Indonesia (Kemenkes, 2024) sekitar satu dari lima balita di Indonesia mengalami stunting. Meskipun prevalensi stunting secara nasional mengalami penurunan dari 24,4 persen pada tahun 2021 menjadi 19,8 persen pada tahun 2024. Namun, capaian tersebut masih belum memenuhi target yang ditetapkan dalam RPJMN 2020-2024, yaitu penurunan prevalensi stunting hingga mencapai 14 persen (Kemenkes, 2023). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan stunting masih menjadi isu strategis yang memerlukan penanganan komprehensif.

Angka Kematian Bayi (AKB) merupakan salah satu prioritas dalam RPJMN 2020-2024 masih menjadi persoalan penting dalam pembangunan kesehatan di Indonesia. Berdasarkan data sistem pencatatan *Maternal Perinatal Death Notification* (MDPN) dalam Kementerian Kesehatan (Kemenkes, 2024), jumlah kematian bayi di Indonesia mengalami tren peningkatan selama periode 2021-2023, yakni dari 25.039 jiwa pada tahun 2021, meningkat menjadi 25.628 jiwa pada tahun 2022, dan terus bertambah hingga mencapai 32.445 jiwa pada tahun 2023. Kenaikan ini menunjukkan bahwa upaya penurunan kematian bayi belum berjalan secara optimal.

Permasalahan serupa juga terjadi pada Angka kematian Ibu (AKI) yang menjadi isu krusial dalam pencapaian derajat kesehatan masyarakat di Indonesia. AKI mencerminkan tingkat keselamatan ibu serta kualitas pelayanan kesehatan

maternal. Berdasarkan data dari Kementerian Kesehatan (Kemenkes, 2024), jumlah kematian ibu di Indonesia menunjukkan pola yang berfluktuasi sepanjang periode 2021-2023. Pada tahun 2021, jumlah kematian ibu tercatat sebesar 7.389 jiwa dan mengalami penurunan cukup signifikan menjadi 4.192 jiwa pada tahun 2022, namun kembali meningkat menjadi 4.482 jiwa pada tahun 2023. Pola perkembangan tersebut mengindikasikan bahwa upaya penurunan AKI belum berjalan secara konsisten, sehingga diperlukan penguatan kualitas layanan kesehatan yang lebih optimal.

Permasalahan pembangunan manusia juga terjadi pada sektor pendidikan. Berdasarkan data BPS (2025), rata-rata lama sekolah masyarakat Indonesia baru mencapai 9,7 tahun dan masih berada di bawah standar program wajib belajar 12 tahun. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa sebagian besar penduduk Indonesia belum menyelesaikan pendidikan hingga jenjang menengah atas. Selain itu, data BPS (2025) menunjukkan bahwa Angka Partisipasi Murni (APM) MA/ sederajat secara nasional masih berada pada kisaran 63 persen. Capaian tersebut menunjukkan bahwa masih terdapat penduduk usia sekolah menengah yang belum memperoleh akses pendidikan sesuai kelompok usianya. Kondisi tersebut mencerminkan bahwa akses dan pemerataan layanan pendidikan menengah di Indonesia masih belum optimal.

Rendahnya capaian indikator pada sektor kesehatan dan pendidikan tersebut berdampak pada kualitas pembangunan manusia Indonesia secara nasional. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang komponennya mencakup dimensi kesehatan dan pendidikan dan standar hidup layak masih berada pada kategori menengah di ASEAN. Berdasarkan data *Human Nations Development Programme* (UNDP) tahun 2024 dan diolah oleh Databoks (Ahdiat, 2024) menunjukkan bahwa tingkat IPM Indonesia dalam skala Asia Tenggara berada pada urutan ke 6 yakni berada pada 71,3 dan masih dibawah beberapa negara di kawasan asia tenggara seperti Singapura, Brunei, Malaysia, Thailand dan Vietnam. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kualitas pembangunan manusia Indonesia masih perlu terus ditingkatkan.

Pemerintah Indonesia sebenarnya sudah mengalokasikan anggaran yang besar untuk kedua bidang tersebut. Berdasarkan amanat Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, khususnya Pasal 49 ayat 1 mengamanatkan bahwa anggaran pendidikan dialokasikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN serta APBD. Sejalan dengan amanat tersebut, realisasinya meningkat dari Rp542,82 triliun pada tahun 2022, menjadi Rp665 triliun pada tahun 2024 (Kemenkeu, 2024). Proporsi tersebut juga menempatkan Indonesia sebagai negara dengan belanja pendidikan terbesar kedua di kawasan ASEAN setelah negara Malaysia (Lubis, 2023). Sementara itu, realisasi anggaran pada sektor kesehatan juga menunjukkan peningkatan dari Rp119,9 triliun pada tahun 2020 hingga mencapai Rp186,4 triliun pada tahun 2024, sebagai upaya memperkuat ketahanan sistem kesehatan nasional dan mendukung transformasi kesehatan dalam RPJMN 2020–2024 (Kemenkes, 2024).

Untuk mendukung pelaksanaan pembangunan di daerah, pemerintah pusat menyalurkan anggaran tersebut melalui skema Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, transfer tersebut bertujuan untuk memperkuat kapasitas fiskal daerah sekaligus mendukung pemerataan pelayanan publik antarwilayah. Skema transfer tersebut meliputi Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Insentif Fiskal, dan Dana Desa.

Besarnya alokasi anggaran tersebut seharusnya mampu mendorong peningkatan capaian indikator pembangunan kesehatan dan pendidikan secara lebih optimal. Namun, berbagai indikator prioritas nasional masih menunjukkan capaian yang belum sesuai dengan target RPJMN 2020–2024. Prevalensi stunting, AKB, dan AKI masih belum mencapai target yang ditetapkan, sementara capaian APM pendidikan menengah serta pemerataan sarana dan prasarana pendidikan juga masih belum optimal. Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran pemerintah daerah, karena output yang dihasilkan belum sepenuhnya sebanding dengan besarnya input anggaran yang telah dialokasikan.

Efisiensi sektor publik merupakan isu strategis dalam tata kelola pemerintahan daerah karena pemerintah berperan sebagai penyedia utama layanan dasar kesehatan dan pendidikan (Milán-García *et al.*, 2021). Efisiensi sektor publik juga merupakan konsep fundamental dalam mendorong kinerja ekonomi yang kompetitif dan berkelanjutan (Muzakki & Munif, 2025). Oleh karena itu, urgensi kajian mengenai efisiensi pengeluaran pemerintah pada bidang kesehatan dan pendidikan menjadi penting dilakukan, terutama di tengah keterbatasan kapasitas fiskal dan meningkatnya tuntutan terhadap kualitas pelayanan publik.

Pentingnya kajian mengenai efisiensi pengeluaran pemerintah juga sejalan dengan RPJMN 2020-2024 yang menegaskan pentingnya penguatan tata kelola keuangan negara agar setiap rupiah anggaran mampu menghasilkan dampak pembangunan yang optimal. Namun demikian, masih terdapat kesenjangan antara besarnya alokasi anggaran dan capaian pembangunan di berbagai daerah. Kondisi tersebut menunjukkan perlunya analisis yang lebih mendalam mengenai tingkat efisiensi pengeluaran pemerintah daerah pada bidang kesehatan dan pendidikan.

Berbagai penelitian terdahulu telah banyak mengukur tingkat efisiensi pengeluaran pemerintah daerah pada sektor kesehatan dan pendidikan. Hibatulmedina & Rambe (2022) menemukan bahwa dari 154 kabupaten/kota di Pulau Sumatera, hanya 6 daerah yang relatif efisien dalam mengelola anggaran bidang kesehatan dan pendidikan. Penelitian Sriningsih *et al.* (2024) juga menunjukkan bahwa sebagian besar daerah di Nusa Tenggara Timur belum efisien dalam mengelola anggaran pendidikan dan kesehatan. Sementara Runtuuwu & Perdana (2024), menemukan bahwa tidak terdapat satupun kabupaten/kota di Provinsi Maluku Utara yang mencapai efisiensi biaya penuh dalam pengeluaran kesehatan. Temuan tersebut membuktikan bahwa pengelolaan pengeluaran pemerintah pada sektor kesehatan dan pendidikan masih menghadapi berbagai permasalahan efisiensi.

Namun, sebagian besar penelitian sebelumnya masih berfokus pada pengukuran tingkat efisiensi pengeluaran pemerintah secara rata-rata dan belum menganalisis bagaimana pola konsistensi efisiensi antar waktu pada masing-masing provinsi. Padahal, konsistensi penting karena mencerminkan kemampuan

pemerintah daerah dalam mempertahankan kinerja pengelolaan anggaran secara berkelanjutan. Sugiarto & Mutiarin (2020) menjelaskan bahwa konsistensi antara perencanaan dan penganggaran penting untuk menjaga stabilitas pelaksanaan program pemerintah dan mendukung keberhasilan pembangunan daerah. Oleh karena itu, penelitian ini tidak hanya mengukur tingkat efisiensi pengeluaran pemerintah pada sektor kesehatan dan pendidikan, tetapi juga menganalisis pola konsistensi efisiensi antarprovinsi selama periode 2020-2023.

Sebagian besar penelitian terdahulu masih menggunakan total belanja pemerintah daerah sebagai variabel input pada bidang kesehatan dan pendidikan. Pendekatan tersebut bersifat agregat karena mencakup berbagai sumber pembiayaan daerah. Akibatnya, pengukuran efisiensi belum mampu menggambarkan hubungan antara penggunaan anggaran dan pencapaian output prioritas secara lebih spesifik. Pada penelitian ini anggaran yang digunakan berfokus pada subtotal DAK kesehatan dan pendidikan sebagai variabel input. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, DAK merupakan bagian dari Transfer ke Daerah (TKD) yang digunakan untuk mendanai program, kegiatan, dan/atau kebijakan tertentu yang menjadi prioritas nasional. Dengan demikian, pemilihan DAK didasarkan pada tujuan penelitian yang ingin mengukur efisiensi penggunaan instrumen fiskal yang secara spesifik diarahkan untuk mendukung pencapaian output prioritas nasional standar pelayanan minimum (SPM) dalam RPJMN.

Pada sektor kesehatan, DAK digunakan untuk mendukung penguatan fasilitas pelayanan kesehatan, pelayanan kesehatan ibu dan anak, intervensi gizi masyarakat, serta percepatan penurunan prevalensi stunting, AKB, dan AKI. Hal tersebut ditegaskan dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2022 tentang Petunjuk Operasional Penggunaan DAK Fisik Bidang Kesehatan dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 42 Tahun 2022 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan DAK Nonfisik Bidang Kesehatan. Sementara itu, pada sektor pendidikan, DAK diarahkan untuk pembangunan dan rehabilitasi ruang kelas, penyediaan sarana dan prasarana pendidikan, serta peningkatan akses dan mutu pendidikan menengah.

Berdasarkan tujuan penggunaan DAK tersebut, penelitian ini menggunakan prevalensi stunting, AKB, dan AKI sebagai variabel output sektor kesehatan karena indikator tersebut merupakan target prioritas RPJMN dan menjadi fokus utama penggunaan DAK kesehatan. Sementara itu, pada sektor pendidikan penelitian ini menggunakan APM SMA/ sederajat serta rasio guru terhadap murid SMA dan SMK sebagai variabel output karena berkaitan langsung dengan peningkatan akses dan mutu pendidikan menengah yang juga menjadi salah satu sasaran pendanaan DAK pendidikan pada tingkat provinsi.

Selain mengukur tingkat dan pola konsistensi efisiensi pengeluaran pemerintah pada bidang kesehatan dan pendidikan, penelitian ini juga menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat efisiensi pengeluaran pemerintah antarprovinsi. Analisis tersebut penting dilakukan untuk memperkaya kajian empiris mengenai efisiensi sektor publik serta memperoleh bukti empiris mengenai faktor-faktor yang menentukan tingkat efisiensi pengeluaran pemerintah daerah. Analisis ini juga dilakukan mengkaji kembali temuan penelitian terdahulu mengenai determinan efisiensi pengeluaran pemerintah sehingga dapat memberikan bukti empiris tambahan mengenai faktor-faktor yang berperan dalam meningkatkan atau menghambat efisiensi. Penelitian ini menggunakan pendekatan *two-stage analysis*, yaitu pengukuran efisiensi menggunakan metode *Data Envelopment Analysis* (DEA) dan dilanjutkan dengan regresi Tobit untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat efisiensi pengeluaran pemerintah pada sektor kesehatan dan pendidikan. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan bukti empiris yang mendukung perumusan kebijakan pengelolaan anggaran yang lebih efisien dan tepat sasaran dalam rangka mendukung pencapaian visi Indonesia Emas 2045. Dengan demikian, berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini berjudul “Analisis Faktor Penentu Tingkat Efisiensi Pengeluaran Pemerintah pada Bidang Kesehatan dan Pendidikan di Indonesia”.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, maka terdapat dua rumusan masalah pada penelitian ini yaitu sebagai berikut:

- a. Bagaimana tingkat dan pola konsistensi efisiensi pengeluaran pemerintah pada bidang kesehatan dan pendidikan di 34 provinsi Indonesia selama periode 2020-2023?
- b. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi tingkat efisiensi pengeluaran pemerintah pada bidang kesehatan dan pendidikan di Indonesia?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah penelitian yang dikemukakan, maka tujuan penelitian ini adalah untuk:

- a. Menghitung tingkat dan pola konsistensi efisiensi pengeluaran pemerintah pada bidang kesehatan dan pendidikan di 34 provinsi Indonesia selama periode 2020-2023.
- b. Menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat efisiensi pengeluaran pemerintah pada bidang kesehatan dan pendidikan di Indonesia.

## 1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut:

- a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian efisiensi belanja pemerintah daerah di sektor pendidikan dan kesehatan melalui pendekatan *Data Envelopment Analysis* (DEA) serta analisis faktor penentunya, sekaligus menjadi referensi bagi pengembangan studi ekonomi publik dan kebijakan fiskal.

- b. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah pusat dan daerah untuk menilai efisiensi penggunaan anggaran publik serta dasar dalam perumusan kebijakan fiskal yang lebih efisien, transparan, dan berbasis kinerja. Selain itu, hasil penelitian juga dapat menjadi acuan bagi lembaga terkait dalam meningkatkan kualitas layanan pendidikan dan kesehatan di tingkat daerah.