

PENGARUH BELANJA PENDIDIKAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP AKSES PENDIDIKAN DASAR DAN MENENGAH DI TINGKAT KABUPATEN/KOTA

[Ferianto Wardani]^a, [Sanda Aditiya Arsandi]^b

^a [DJP, Indonesia] Email: [ferianto.wardani@pajak.go.id]

^b [DJP, Indonesia] Email: [sanda.aditiyaarsandi@pajak.go.id]

ABSTRAK

Not all Indonesian citizens have equal education access whereas in accordance to the mandate of the constitution the government must prioritize the education budget at least 20 percent. Along with the growth of education spending, statistics show that Indonesia's Human Development Index (HDI) has increased from 2010-2015, although this index is relatively low compared to international standard. This study was made to determine the effect of education spending on access to primary and secondary education at the district/city level. The method used in this study is the panel data method based on the theoretical model of Human Capital Investment. The results show that regional government spending in education and regional characteristics affect education access. Per capita income has a positive effect on the enrollment rates for junior and senior high schools. Meanwhile, health spending per student showed a significant negative effect on the high school enrollment rate.

Keywords: Education Spending, Education Access, Regional Characteristics

Tidak semua warga negara memperoleh akses yang sama terhadap pendidikan, padahal sesuai amanat konstitusi pemerintah harus memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen, baik dari APBN maupun dari APBD. Seiring dengan pertumbuhan belanja pendidikan, data statistik menunjukkan bahwa Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Indonesia semakin meningkat dari tahun 2010-2015, meskipun indeks ini masih tergolong rendah di tingkat internasional. Penelitian ini dibuat untuk mengetahui pengaruh belanja pendidikan terhadap akses pendidikan dasar dan menengah (SD, SMP, dan SMA) di tingkat kabupaten/kota. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode data panel berdasarkan model teoritis *Human Capital Investment*. Berdasarkan analisis diperoleh hasil bahwa belanja pemerintah daerah di bidang pendidikan dan karakteristik wilayah/pulau berpengaruh terhadap akses pendidikan. Pendapatan perkapita berpengaruh positif terhadap angka partisipasi murni SMP dan SMA. Sementara itu, belanja kesehatan per murid menunjukkan pengaruh yang signifikan negatif terhadap angka partisipasi murni SMA.

Kata Kunci: Belanja Pendidikan, Akses Pendidikan, Karakteristik Wilayah

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Mencerdaskan kehidupan bangsa merupakan salah satu cita-cita yang tertuang dalam landasan konstitusional Indonesia. Untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas dengan sumber daya manusia yang terampil dan berdaya saing, diperlukan pendidikan yang berkualitas. Sejalan dengan ini setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan. Dengan demikian, pemerintah harus mengupayakan agar seluruh warganya dapat mengakses pendidikan dengan mudah. Kenyataannya, tidak semua warga negara memperoleh akses yang sama terhadap pendidikan. Hal ini karena pendidikan tidak sepenuhnya mencerminkan karakter barang publik, yaitu *non-rivalry* dan *non-excludability* (Gruber 2007), sehingga diperlukan peran pemerintah sebagai wujud pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara.

Peran pemerintah dalam menangani urusan pendidikan diwujudkan dalam bentuk belanja pendidikan. Sesuai amanat Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dan Undang-Undang

(UU) Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pemerintah harus memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen, baik dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

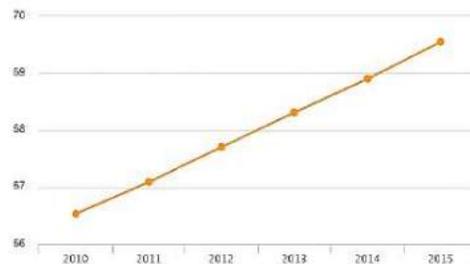
Besarnya belanja pemerintah di bidang pendidikan sangat berperan dalam pertumbuhan ekonomi karena bersifat membentuk kapital publik. Kemajuan bidang pendidikan akan meningkatkan produktivitas sektor swasta (Aristovnik 2013). Kemampuan pendidikan dalam menciptakan tenaga kerja yang berpengetahuan dan berkeahlian akan meningkatkan efisiensi produksi, yang secara agregat akan meningkatkan pendapatan nasional serta memacu pertumbuhan ekonomi. Untuk itu, pemerintah selalu meningkatkan alokasi belanja pendidikan seiring dengan peningkatan anggaran belanja negara di APBN. Gambar I.1 menunjukkan bahwa anggaran belanja pendidikan jumlahnya terus meningkat dari tahun 2016 s.d. 2020.



Gambar I.1 Perkembangan Anggaran Pendidikan Tahun 2016 – 2020

Sumber: <https://www.kemenkeu.go.id/apbn2020>

Seiring dengan pertumbuhan belanja pendidikan, data statistik menunjukkan bahwa Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Indonesia semakin meningkat dari tahun 2010 s.d. 2015, meskipun indeks ini masih tergolong rendah di tingkat internasional. Gambar I.2 melukiskan perkembangan IPM Indonesia dari tahun 2010 s.d. 2015.



Gambar I.2 Perkembangan IPM Indonesia

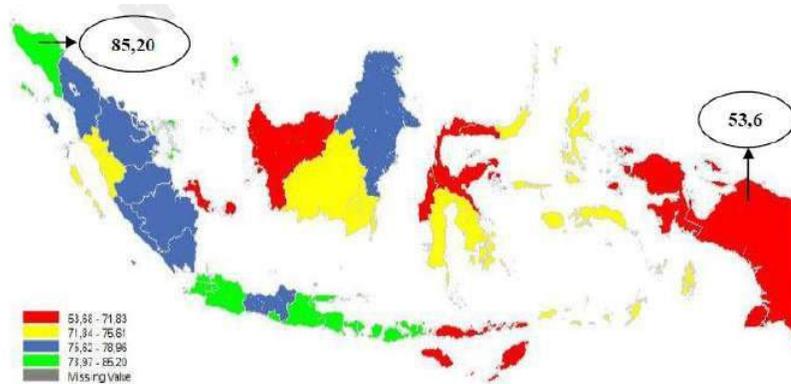
Sumber: <https://www.bps.go.id>

IPM dapat dijadikan sebagai gambaran perkembangan kualitas sumber daya manusia. Walaupun demikian, belum dapat dipastikan seberapa besar pengaruh dari sektor pendidikan, karena adanya indikator lain (kesehatan dan daya beli) yang juga menjadi komponen penentu IPM.

Keberhasilan pendidikan dapat dicapai apabila seluruh warga dapat mengakses pendidikan dengan mudah. Salah satu indikator keberhasilan pengelolaan pendidikan tergambar dari *outcome* pendidikan yang tercermin dari capaian akses pendidikan, yang direpresentasikan oleh angka partisipasi. Untuk menunjang keberhasilan pengelolaan

pendidikan, pemerintah pusat telah mengatur pembagian urusan dengan pemerintah daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Sejalan dengan itu, sesuai Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud) Nomor 103 Tahun 2013, mulai tahun 2014 pemerintah melakukan dekonsentrasi dengan melimpahkan sebagian urusan pemerintahan bidang pendidikan kepada gubernur, yang meliputi program pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah.

Seperti halnya pemerintah pusat, pemerintah daerah pun diharapkan dapat memprioritaskan porsi belanja pendidikan dalam APBD. Walaupun urusan pendidikan telah didesentralisasikan, namun masih terjadi kesenjangan dalam tingkat aksesibilitas pendidikan antardaerah. Sebagai contoh, Gambar I.3 memperlihatkan kesenjangan dalam akses pendidikan di Indonesia yang ditandai dengan ketidakmerataan angka partisipasi murni tingkat SMP.



Gambar I.3 Persebaran Angka Partisipasi Murni SMP, 2014
Sumber: BPS. 2015. Statistik Pendidikan 2014. Jakarta: BPS. Hal.58.

Sebagaimana tertuang pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014, sasaran utama pembangunan nasional dalam bidang pendidikan adalah meningkatnya akses masyarakat terhadap pendidikan, antara lain dengan meningkatkan angka partisipasi murni serta menurunkan disparitas partisipasi dan kualitas pelayanan pendidikan antar wilayah. Pada periode yang sama, secara *defacto* porsi 20% anggaran untuk pendidikan sudah mulai diterapkan. Namun demikian, belum diketahui apakah peningkatan anggaran pendidikan mampu memperbaiki akses pendidikan.

1.2. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini ialah:

1. apakah belanja pendidikan berpengaruh terhadap akses pendidikan dasar dan menengah di tingkat kabupaten/kota?
2. apakah terdapat perbedaan pengaruh karakteristik wilayah/pulau antara kabupaten/kota di Pulau Jawa dan kabupaten/kota di luar Pulau Jawa dalam pencapaian akses pendidikan dasar dan menengah?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penyusunan artikel ini adalah:

1. untuk meneliti pengaruh belanja pendidikan terhadap akses pendidikan dasar dan menengah di tingkat kabupaten/kota,

2. untuk meneliti adanya perbedaan pengaruh karakteristik wilayah/pulau antara kabupaten/kota di Pulau Jawa dan kabupaten/kota di luar Pulau Jawa dalam pencapaian akses pendidikan dasar dan menengah.

2. KERANGKA TEORITIS DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

2.1. Akses Pendidikan

Akses pendidikan merupakan salah satu indikator yang menggambarkan *outcome* pendidikan. Menurut UNESCO dalam *Education Indicators Technical Guidelines*, salah satu indikator untuk mengukur *outcome* pendidikan ialah akses pendidikan, yang diwakili oleh angka partisipasi murni (APM) dan angka partisipasi kasar (APK). Adapun indikator yang dikeluarkan oleh Kemendikbud meliputi: (1) pemerataan dan perluasan akses (partisipasi) pendidikan; (2) peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing; serta (3) penguatan tata kelola, akuntabilitas, dan pencitraan publik.

Akses pendidikan dapat tercermin dari APM di suatu daerah. APM menunjukkan seberapa banyak penduduk usia sekolah yang sudah dapat mengakses (memanfaatkan) fasilitas pendidikan sesuai pada jenjang pendidikannya. Adapun formula penghitungan APM menurut BPS adalah sebagai berikut.

$$APM = \frac{\text{Jumlah murid kelompok usia sekolah di jenjang pendidikan tertentu}}{\text{Jumlah penduduk kelompok usia tertentu}} \times 100\%$$

Misalkan APM-SD (usia 7-12 tahun) di Kabupaten A adalah sebesar 85%. Hal ini berarti bahwa terdapat 85% penduduk yang berusia 7-12 tahun yang bersekolah di SD. Jika APM = 100, berarti seluruh anak usia sekolah dapat bersekolah tepat waktu. APM juga menjadi indikator untuk mengukur daya serap sistem pendidikan terhadap penduduk usia sekolah.

Terdapat faktor-faktor lain, selain belanja pendidikan, yang memengaruhi partisipasi pendidikan. Faktor-faktor tersebut antara lain yaitu faktor geografis, pendapatan perkapita, kesehatan individu, ketersediaan guru, serta jumlah anggota keluarga.

1. Faktor geografis

Faktor geografis atau karakteristik wilayah memengaruhi akses pendidikan melalui lokasi tempat tinggal dan karakteristik penduduk setempat. Lokasi tempat tinggal dapat dikategorikan berdasarkan tingkat kemajuan daerahnya. Penduduk yang tinggal di wilayah yang lebih maju (berkembang) cenderung memiliki tingkat partisipasi pendidikan yang lebih tinggi dibandingkan dengan penduduk di wilayah pinggiran yang kurang maju (Smits dan Hosgor 2006). Perbedaan wilayah kota dan desa juga berdampak pada tingkat pendidikan melalui faktor tradisi dan budaya masyarakat setempat dalam memandang pentingnya pendidikan (James 2001).

Pengaruh geografis juga dapat dilihat dengan mengelompokkan wilayah berdasarkan tingkat kemajuan dan bentuk alamnya (Connelly dan Zheng 2003). Masyarakat pedesaan memiliki partisipasi pendidikan yang lebih rendah karena minimnya jumlah sekolah, yang menyebabkan penduduk harus menempuh jarak yang jauh untuk mencapai sekolah terdekat.

Secara geografis, Indonesia merupakan negara kepulauan yang memiliki keragaman karakteristik wilayah. Sebanyak 17.504 pulau tersebar di wilayah Indonesia (Kemendikbud 2016). Banyaknya pulau di Indonesia menimbulkan hambatan dalam pemerataan pembangunan. Selama ini pembangunan cenderung terpusat di wilayah-wilayah tertentu di Pulau Jawa. Oleh karena itu, masih terdapat ketimpangan antara daerah di Pulau Jawa dan luar Pulau Jawa. Ketimpangan ini diduga juga berdampak pada akses pendidikan.

2. Pendapatan perkapita

Faktor berikutnya adalah pendapatan perkapita. Penelitian Kalu et al. (2014) menunjukkan bahwa pendapatan perkapita berdampak signifikan terhadap angka partisipasi pendidikan dasar dan menengah. Peningkatan pendapatan rumah tangga akan mengurangi biaya relatif untuk menyekolahkan anak, sehingga peningkatan pendapatan perkapita dapat diasosiasikan dengan peningkatan partisipasi pendidikan (Gupta et al. 1999). Sebaliknya, penurunan pendapatan akan membuat rumah tangga mengurangi belanja pendidikan untuk mempertahankan kebutuhan konsumsi, sehingga hal ini berdampak pada penurunan partisipasi pendidikan (Chetty dan Looney 2006). Tingkat pendidikan orang tua juga berpengaruh secara tidak langsung melalui penghasilan yang diterimanya (Burney dan Irfan 1995).

3. Rasio murid per guru

Akses terhadap pendidikan juga dipengaruhi oleh ketersediaan sumber daya pendidikan. Rasio murid per guru merupakan indikator ketersediaan sumber daya pendidikan berupa tenaga pengajar. Ketersediaan sumber daya ini berpengaruh signifikan terhadap partisipasi pendidikan (Faguet dan Sanchez 2008). Angka partisipasi menurun seiring dengan peningkatan rasio murid per guru. Sebaliknya, semakin kecil rasio ini maka semakin tinggi partisipasi pendidikan karena semakin banyak jumlah guru yang mampu menangani murid.

4. Faktor kesehatan

Faktor kesehatan turut mendukung akses pendidikan. Nutrisi yang baik akan menunjang partisipasi dan ketekunan anak dalam bersekolah (Gupta et al. 1999). Variabel ini dapat diukur dengan belanja kesehatan. Besarnya belanja kesehatan memengaruhi taraf kesehatan masyarakat. Semakin sehat seseorang, semakin tinggi harapan untuk terus bersekolah, sehingga partisipasi pendidikan naik (Obi et al. 2016).

5. Jumlah anggota keluarga

Jumlah anggota keluarga memiliki dampak negatif yang signifikan terhadap partisipasi pendidikan dan kelulusan murid (Connelly dan Zheng 2003; Smits dan Hosgor 2006). Banyaknya anggota keluarga dianggap sebagai beban ekonomi yang harus ditanggung oleh kepala keluarga. Semakin banyak jumlah anggota keluarga, semakin rendah kesempatan untuk mengakses pendidikan karena beban ekonomi yang semakin besar.

2.2. Belanja Pemerintah dalam Pendidikan

Peran pemerintah dalam menangani urusan pendidikan diperlukan karena beberapa alasan, antara lain yaitu adanya eksternalitas positif pendidikan berupa peningkatan produktivitas kerja dan kualitas hidup, adanya kendala untuk memperoleh pinjaman dana pendidikan dari lembaga keuangan, serta adanya kecenderungan keluarga yang lebih mementingkan kebutuhan konsumsi dibandingkan pendidikan (Gruber 2007). Lebih lanjut, Gruber (2007) menyatakan: "*Education is not a pure public good because it does not meet the conditions of non-rivalry ... and non-excludability.*" Hal ini memicu adanya perbedaan kemampuan individu dalam mengakses pendidikan, sehingga diperlukan peran pemerintah untuk meratakan akses tersebut.

Belanja pendidikan sering dikaitkan dengan investasi SDM yang akan mendorong pertumbuhan ekonomi. Belanja pendidikan berperan menambah keahlian SDM sehingga akan meningkatkan *human capital accumulation*, penyerapan angkatan kerja, dan pertumbuhan ekonomi (Annabi et al. 2011). Dengan adanya belanja pendidikan, pemerintah dapat meningkatkan edukasi terhadap warga. Selanjutnya, akan terjadi peningkatan *human capital accumulation*. Hal ini memicu peningkatan produktivitas kerja, ditambah suplai tenaga kerja yang efektif, sehingga akan memengaruhi tingkat produksi serta meningkatkan PDB perkapita. Kualitas pendidikan berpengaruh signifikan pada peningkatan pendapatan individu, distribusi pendapatan, dan pertumbuhan ekonomi di

negara berkembang (Hanushek dan Woessmann 2007). Oleh karena itu, negara yang memiliki usaha lebih besar dalam mengedukasi warganya cenderung menjadi negara yang lebih kaya (Lucas 1998).

Belanja pendidikan juga sering dikaitkan dengan *outcome*: partisipasi pendidikan. Belanja pendidikan dapat berpengaruh positif ataupun negatif terhadap angka partisipasi pendidikan. Pengaruh positif belanja pendidikan diwujudkan melalui program pemerintah yang dapat dilakukan melalui 2 cara, yaitu mekanisme harga dan kuantitas (Gruber 2007). Mekanisme harga dilakukan dengan memberikan subsidi biaya pendidikan. Dengan demikian, adanya belanja pendidikan akan menambah insentif pendidikan karena biaya pendidikan menjadi lebih murah (Annabi et al. 2011). Mekanisme yang kedua ialah kuantitas. Dalam hal ini, pemerintah berusaha meningkatkan partisipasi pendidikan melalui program yang mewajibkan setiap anak untuk bersekolah hingga jenjang pendidikan tertentu. Program ini mewajibkan pemerintah menyediakan infrastruktur dan fasilitas pendukung pendidikan yang dibiayai dari anggaran negara.

Besarnya belanja pendidikan berdampak positif terhadap peningkatan *outcome* pendidikan dasar dan menengah (Gupta et al. 1999). Belanja pendidikan yang dikelola secara efisien mampu meningkatkan infrastruktur pendidikan dan meratakan akses pendidikan, sehingga semakin banyak warga yang dapat menikmati layanan pendidikan. Belanja pendidikan juga mencerminkan upaya pemerintah untuk membuka akses pendidikan melalui pembangunan sekolah-sekolah baru yang akan menghilangkan hambatan jarak tempuh bagi para murid (Obi et al. 2016).

Di sisi lain, belanja pendidikan dapat berpengaruh negatif terhadap partisipasi pendidikan. Kondisi ini dapat terjadi karena belanja pendidikan memiliki hubungan yang bersifat kuadratik (parabolik) terhadap angka partisipasi (Pramudya dan Martani 2014). Pengaruh negatif ini sejalan dengan penelitian Al Samarrai (2006), Faguet dan Sanchez (2008), serta Schultz (1995) di mana peningkatan belanja pendidikan berupa kompensasi guru akan meningkatkan *relative price of teacher*, sehingga belanja pendidikan per murid meningkat. Peningkatan belanja ini akan mengakibatkan tarif layanan pendidikan terutama di sekolah swasta meningkat, dan permintaan atas pendidikan pun menurun. Ini berarti bahwa belanja pendidikan per murid perlu dijaga konstan agar peningkatan total belanja berpengaruh positif terhadap partisipasi pendidikan.

2.3. Penelitian Terdahulu

Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang meneliti mengenai belanja pemerintah di bidang pendidikan. Obi et al. (2016) meneliti adanya pengaruh belanja pendidikan terhadap partisipasi pendidikan menggunakan analisis regresi data *time-series* di Nigeria. Hasilnya membuktikan bahwa belanja pendidikan berpengaruh positif dan signifikan terhadap angka partisipasi, sedangkan belanja kesehatan dan tingkat urbanisasi berpengaruh positif namun tidak signifikan. Pengaruh signifikan belanja pendidikan terhadap partisipasi pendidikan juga diperoleh dari penelitian Gupta et al. (1999).

Beberapa penelitian menunjukkan bahwa belanja pendidikan tidak selalu berpengaruh positif terhadap angka partisipasi. Penelitian Al Samarrai (2006) menunjukkan bahwa belanja pendidikan per murid justru berpengaruh negatif terhadap angka partisipasi pendidikan dasar. Faguet dan Sanchez (2008) mengambil objek penelitian di Bolivia dan Kolombia periode 1994-2004, dengan analisis regresi data panel, dan hasilnya menunjukkan bahwa desentralisasi dan belanja pendidikan perkapita berdampak negatif terhadap APM, sehingga untuk menaikkan APM tidak dapat dilakukan hanya dengan menambah belanja pendidikan, namun juga harus diikuti pengalokasian yang tepat.

Penelitian di Indonesia justru menunjukkan bahwa belanja pendidikan tidak berpengaruh signifikan terhadap APM (Zufri 2013). Penelitian ini menggunakan regresi

data kabupaten tahun 2011. Penelitian Ramadhan (2013) juga menyimpulkan bahwa belanja pendidikan perkapita tidak berpengaruh signifikan terhadap APM SMP dan SMA, namun justru berpengaruh negatif terhadap APM SD. Penelitian ini menggunakan data 33 provinsi di Indonesia untuk melihat hubungan antara variabel desentralisasi fiskal dan APM.

Penelitian Utami (2015) mengidentifikasi kabupaten yang sudah memiliki tingkat efisiensi tinggi dan yang belum efisien dengan metode *Data Envelopment Analysis*. Penelitian Haryadi (2011) juga menganalisis belanja pendidikan di kabupaten/kota, dengan variabel *input* berupa alokasi belanja pendidikan serta variabel *output* berupa APM, rasio guru-murid, rasio kelas-murid, angka putus sekolah, dan angka melanjutkan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa peningkatan pendanaan tidak menjamin terjadinya peningkatan kinerja sektor pendidikan karena sebagian besar daerah masih mengalami inefisiensi.

3. METODOLOGI PENELITIAN

3.1. Gambaran Umum dan Pemilihan Objek Penelitian

Penelitian ini menggunakan objek tingkat kabupaten/kota di Indonesia, yang memiliki variasi dalam kelengkapan data. Dengan asumsi awal bahwa analisis akan dilakukan menggunakan *balanced panel*¹, maka penulis melakukan pemilihan objek penelitian yang benar-benar memiliki kelengkapan data sesuai kebutuhan penelitian. Selain memperhatikan kelengkapan data, penulis juga mengidentifikasi Indeks Pembangunan Manusia (IPM) untuk mendapatkan gambaran mengenai karakteristik regional melalui tingkat kemajuan wilayah.

IPM dijadikan indikator kemajuan wilayah karena mencakup komponen pembangunan manusia ditinjau dari 3 aspek, yaitu kesehatan, intelektualitas, dan kesejahteraan (daya beli). Capaian IPM yang tinggi menunjukkan bahwa suatu wilayah telah memiliki fasilitas pembangunan yang memadai, sehingga identik dengan tingkat kemajuan wilayah yang tinggi. Tabel Error! *No text of specified style in document..1* menunjukkan capaian IPM di Indonesia pada tahun 2013 berdasarkan wilayah.

Tabel Error! *No text of specified style in document..1* Indeks Pembangunan Manusia Tahun 2013

Sumber: diolah dari data BPS

No.	Wilayah	IPM
1	Indonesia	73,81
2	Jawa	74,84
3	Sumatera	74,77
4	Bali dan Nusa Tenggara	70,20
5	Kalimantan	74,08
6	Sulawesi	73,02
7	Papua dan Maluku	70,66

Rata-rata IPM di wilayah Jawa relatif lebih tinggi dibandingkan wilayah lainnya, sehingga penelitian ini akan membatasi objek penelitian di Jawa hanya untuk kabupaten/kota yang memiliki IPM di atas 75, sedangkan di luar Pulau Jawa dibatasi untuk kabupaten/kota yang memiliki IPM di bawah 75. Dengan demikian, diharapkan kabupaten/kota yang menjadi objek penelitian ini mampu merepresentasikan karakteristik

¹ Setiap unit *cross-section* memiliki jumlah yang sama dalam observasi *time series* (Ghozali 2013).

regional di masing-masing wilayah (Jawa dan luar Jawa). Adapun nilai 75 merupakan hasil pembulatan dari rata-rata IPM di Jawa dan sekaligus menjadi indikator wilayah dengan kategori *high human development* menurut *United Nations Development Programme* (UNDP).

Penelitian ini melakukan penyortiran data nasional sehingga diperoleh kabupaten/kota yang memenuhi kriteria sebagai objek penelitian. Tidak semua provinsi memiliki data pendidikan yang lengkap, rinci, dan konsisten dari tahun ke tahun. Setelah dilakukan reviu atas data APM, jumlah murid, dan jumlah guru, kemudian dilakukan reviu atas data pendapatan perkapita dan rata-rata jumlah anggota keluarga, sehingga diperoleh 14 provinsi yang memiliki kelengkapan data. Selanjutnya, dilakukan reviu kelengkapan dan konsistensi data realisasi belanja fungsi pendidikan dan kesehatan per kabupaten/kota.

Berdasarkan pendekatan wilayah, objek penelitian dibagi ke dalam 2 kategori, yaitu Jawa dan luar Jawa. Objek penelitian di Jawa diwakili oleh kabupaten/kota yang memiliki capaian IPM di atas 75, sedangkan objek penelitian di luar Jawa diwakili oleh kabupaten/kota yang memiliki IPM di bawah 75. Adapun Pulau Sumatera dikecualikan dari penelitian ini karena memiliki rata-rata IPM yang sudah hampir menyamai Pulau Jawa, sehingga tidak relevan sebagai objek penelitian di luar Pulau Jawa.

Dari hasil reviu kelengkapan data, diperoleh 55 kabupaten/kota (27 di Pulau Jawa dan 28 di luar Pulau Jawa) sebagai objek penelitian. Tahun pengamatan 2010-2012 merupakan periode dimulainya penerapan anggaran pendidikan 20% dari APBN secara *defacto*. *Time series* ini sekaligus menjadi bagian dari periode pelaksanaan RPJMN 2010-2014, di mana sasaran utama pembangunan nasional dalam bidang pendidikan adalah meningkatnya akses masyarakat terhadap pendidikan, dengan meningkatkan APM serta menurunkan disparitas partisipasi pendidikan antar wilayah.

3.2. Definisi Operasional Variabel

Dalam penelitian ini digunakan 3 jenis variabel, yakni variabel independen, variabel dependen, dan variabel kontrol. Penentuan variabel kontrol didasarkan pada penelusuran penelitian terdahulu mengenai berbagai variabel prediktor yang berpengaruh terhadap variabel kriteria yang akan diuji, yang berada di luar topik penelitian. Berikut ini adalah operasionalisasi dari tiap-tiap variabel.

Tabel Error! No text of specified style in document..2 Definisi Operasional Variabel

Jenis Variabel	Nama Variabel	Definisi Operasional	Hipo-tesis
Variabel Dependen	Angka Partisipasi Murni (APM)	Menggambarkan tingkat akses penduduk terhadap pendidikan. Semakin tinggi APM maka semakin banyak proporsi penduduk usia sekolah yang memperoleh akses layanan pendidikan sebagaimana mestinya.	+
Variabel Independen	Belanja pendidikan (BPEND)	Merupakan realisasi belanja pemerintah untuk fungsi pendidikan dibagi jumlah murid. Indikasinya semakin besar nilai belanja pendidikan maka semakin tinggi APM.	+
Variabel Kontrol	Belanja kesehatan (BKES)	Merupakan realisasi belanja pemerintah untuk fungsi kesehatan dibagi jumlah murid. Belanja kesehatan dapat memengaruhi angka partisipasi pendidikan melalui tingkat kesehatan yang terwujud di masyarakat.	+
	Rasio murid per guru (RMG)	Merupakan indikator ketersediaan sumber daya pendidikan, yang mencerminkan banyaknya murid yang diampu oleh seorang guru. Semakin kecil RMG, semakin banyak jumlah guru dan setiap guru mampu lebih sedikit murid, sehingga APM meningkat.	-
	Pendapatan perkapita (PP)	Mencerminkan rata-rata kemampuan finansial per populasi penduduk di suatu daerah. Semakin tinggi pendapatan perkapita, semakin tinggi kemampuan untuk mengakses Pendidikan.	+
	Jumlah anggota keluarga (KEL)	Jumlah anggota keluarga memengaruhi kemampuan finansial keluarga untuk menyandang pendidikan. Semakin banyak anggota keluarga cenderung semakin sulit mencapai outcome pendidikan yang tinggi.	-
	Dummy Jawa-luar Jawa (D_JAWA)	Variabel dummy digunakan untuk membedakan pengaruh variabel independen terhadap variabel dependen (APM) berdasarkan wilayah/pulau. Dummy (D) = 1 untuk melihat pengaruh wilayah/pulau Jawa, sementara dummy (D) = 0 untuk melihat pengaruh wilayah/pulau di luar Jawa.	+

3.3. Model Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dengan objek penelitian berupa belanja fungsi pendidikan di 55 kabupaten/kota untuk tahun 2010 s.d 2012. Untuk itu, digunakan metode data panel berdasarkan model teoritis *Human Capital Investment* oleh Garry Becker (1975). Agar dapat digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian, maka model tersebut ditransformasikan menjadi model empiris sebagaimana penelitian Gupta et al. (1999).

Human Capital Investment theory merupakan salah satu teori formil yang mendasari pembahasan mengenai pengeluaran pemerintah. Dalam teori ini terdapat interaksi antara *income*, *expenditure*, dan *human capital development*. *Income* dianggap sebagai sumber daya yang mendukung investasi pada pendidikan, sehingga akan meningkatkan *human capital development*. Semakin tinggi tingkat pendapatan (*income*), maka semakin tinggi pula kesempatan untuk berinvestasi dalam pendidikan, sehingga akan memengaruhi produktivitas di masa depan.

Pengeluaran pemerintah di bidang pendidikan memiliki pengaruh terhadap *human capital development*, sebagaimana pengaruh potensial terhadap kemampuan individu untuk meningkatkan produktivitasnya di masa depan. Interaksi antara *input* pendidikan, *input* ekonomi/nonekonomi, serta *output* akan membentuk model umum sebagai berikut.

$$Y_t = f(X_{1t}, X_{2t}, Z_t)$$

Y_t adalah indikator sosial yang mencerminkan capaian pendidikan, yang diproksikan dengan angka partisipasi, angka melek huruf, atau lamanya sekolah. Indikator ini merupakan fungsi agregat dari alokasi belanja pendidikan (X_{1t}). Adapun X_{2t} merupakan alokasi untuk program lain yang terkait, sementara Z_t adalah variabel sosial-ekonomi.

Pendekatan yang diadaptasi dalam penelitian ini menunjukkan hubungan antara belanja pendidikan dan *outcome* pendidikan. Model ini merupakan fungsi permintaan pendidikan yang dimodifikasi dan dikombinasikan dengan beberapa variabel kontrol.

Mengacu dari penelitian Gupta *et al.* (1999), dan dengan menyesuaikan ketersediaan data, maka model empiris dalam penelitian ini dapat dispesifikasikan sebagai berikut.

$$APM = f\{BPEND, BKES, RMG, PP, KEL, D_JAWA\}$$

Keterangan:

APM	: Angka partisipasi murni per jenjang pendidikan (%)
BPEND	: Belanja fungsi pendidikan per murid (juta rupiah)
BKES	: Belanja fungsi kesehatan per murid (juta rupiah)
RMG	: Rasio murid per guru tiap jenjang pendidikan
PP	: Pendapatan perkapita (juta rupiah)
KEL	: Rata-rata jumlah anggota keluarga
D_JAWA	: <i>Dummy</i> Jawa (1) dan luar Jawa (0)

Dengan demikian, penelitian ini akan menggunakan tiga model empiris sebagai berikut.

1. Model APM SD

$$APM_{SD} = \alpha + \beta_1 BPEND + \beta_2 BKES + \beta_3 RMG_{SD} + \beta_4 PP + \beta_5 KEL + \beta_6 D_JAWA$$

2. Model APM SMP

$$APM_{SMP} = \alpha + \beta_1 BPEND + \beta_2 BKES + \beta_3 RMG_{SMP} + \beta_4 PP + \beta_5 KEL + \beta_6 D_JAWA$$

3. Model APM SMA

$$APM_{SMA} = \alpha + \beta_1 BPEND + \beta_2 BKES + \beta_3 RMG_{SMA} + \beta_4 PP + \beta_5 KEL + \beta_6 D_JAWA$$

Variabel belanja diproksikan dengan belanja per murid, sebagaimana dilakukan oleh Al Samarra (2006). Penulis mengadopsi variabel belanja kesehatan sebagaimana digunakan dalam penelitian Obi *et al.* (2016). Adapun rasio murid per guru dan pendapatan perkapita diperoleh dari penelitian Ramadhan (2013) dan Zufri (2013). Akses terhadap pendidikan dipengaruhi oleh jumlah anggota keluarga karena semakin banyak anggota keluarga akan semakin besar beban ekonominya (Connelly dan Zheng 2003; Smits dan Hosgor 2006). Oleh karena itu, penulis memakai jumlah anggota keluarga sebagai salah satu variabel kontrol. Untuk memasukkan unsur karakteristik wilayah/pulau, penulis menambahkan variabel *dummy* Jawa-luar Jawa.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Statistik Deskriptif

1. Angka partisipasi murni (APM)

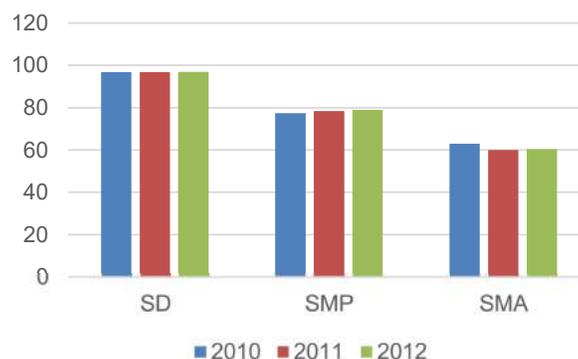
Dalam penelitian ini, angka partisipasi murni merupakan variabel dependen yang digunakan sebagai indikator akses pendidikan. Berikut ini disajikan statistik deskriptif untuk APM jenjang SD, SMP, dan SMA.

Tabel **Error! No text of specified style in document..2** APM per Jenjang Pendidikan di 55 Kabupaten/Kota

Sumber: diolah dari data Kemendikbud

	SD			SMP			SMA		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Rata-rata	96,84	96,74	96,93	77,37	78,36	78,92	62,99	60,00	60,44
Max	99,97	99,85	99,92	98,34	99,75	99,86	98,32	94,94	95,30
Min	89,66	91,43	91,58	46,74	47,69	48,20	35,39	13,64	14,50
S.Deviasi	2,72	2,36	2,32	14,15	13,31	13,35	16,37	18,72	18,68

Adapun secara grafis, rata-rata angka partisipasi murni untuk jenjang SD, SMP, dan SMA tahun 2010-2012 dilukiskan pada Gambar **Error! No text of specified style in document..1**.



Gambar Error! No text of specified style in document..1 Rata-Rata APM per Jenjang Pendidikan di 55 Kabupaten/Kota

Sumber: diolah dari data Kemendikbud

Dari Tabel Error! No text of specified style in document..2 dan Gambar Error! No text of specified style in document..1, terlihat bahwa semakin tinggi jenjang pendidikan maka rata-rata APM-nya semakin menurun. Sedangkan dari selisih nilai maksimal dan minimal, diketahui bahwa semakin tinggi jenjang pendidikan maka semakin tinggi pula variasi APM-nya. Rata-rata APM menunjukkan tren yang relatif konstan selama tiga tahun. APM tertinggi untuk tiap-tiap jenjang pendidikan yaitu: SD sebesar 99,97 (Kota Surakarta - 2010); SMP sebesar 99,86 (Kota Cilegon - 2012); dan SMA sebesar 98,32 (Kota Yogyakarta - 2010). Sedangkan APM terendah untuk tiap-tiap jenjang pendidikan yaitu: SD sebesar 89,66 (Kabupaten Hulu Sungai Utara - 2010); SMP sebesar 46,74 (Kabupaten Kapuas - 2010); dan SMA sebesar 13,64 (Kabupaten Pegunungan Bintang - 2011).

2. Belanja pendidikan per murid

Meskipun penelitian ini menggunakan data belanja pendidikan per murid, namun terlebih dahulu akan disajikan statistik deskriptif untuk total belanja pendidikan.

Tabel Error! No text of specified style in document..3 Realisasi Belanja Pendidikan di 55 Kabupaten/Kota (dalam juta rupiah)

Sumber: diolah dari data DJPK

Keterangan	2010	2011	2012	Rata-rata
Rata-rata	253.996	313.861	343.165	303.674
Max	901.866	1.304.400	1.320.303	1.175.523
Min	48.550	80.492	40.430	56.491
S.Dev	195.020	259.948	275.093	243.354

Dari Tabel Error! No text of specified style in document..3, diketahui bahwa rata-rata realisasi belanja pendidikan dari tahun 2010 hingga 2012 menunjukkan tren yang semakin meningkat. Belanja pendidikan tertinggi terdapat di Kota Surabaya (2010 dan 2011) serta Kota Bandung (2012). Sedangkan belanja pendidikan terendah terdapat di Kabupaten Tolikara (2010) dan Kabupaten Jayawijaya (2011 dan 2012). Dilihat dari nilai tertinggi, nilai terendah, dan simpangan bakunya, terdapat *gap* dan variasi yang cukup besar dalam realisasi belanja pendidikan.

Nilai realisasi belanja pendidikan sangat bervariasi karena setiap daerah memiliki kebutuhan yang berbeda-beda dalam penyelenggaraan pendidikan. Variasi ini sangat

dipengaruhi oleh jumlah murid. Untuk menghindari variasi yang signifikan, maka dalam penelitian ini akan digunakan belanja pendidikan per murid, sebagaimana dalam penelitian Al-Samarrai (2006).

Belanja pendidikan per murid merupakan nilai realisasi belanja pendidikan dibagi dengan banyaknya murid SD, SMP, dan SMA/K di suatu kabupaten/kota pada tahun tertentu. Tabel Error! *No text of specified style in document.*4 menyajikan statistik deskriptif belanja pendidikan per murid.

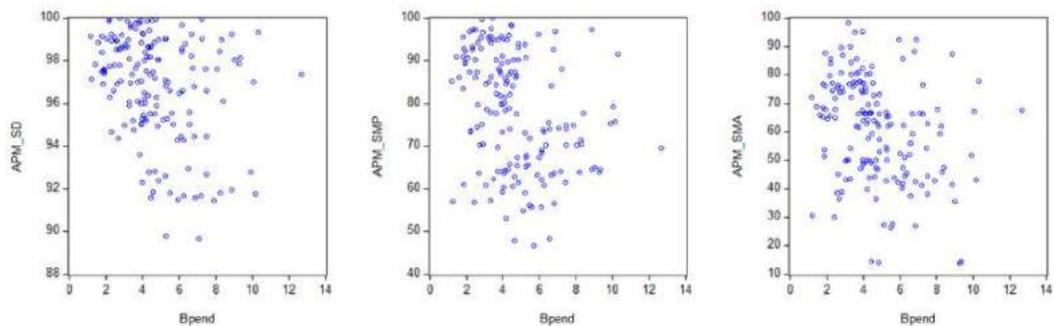
Tabel Error! *No text of specified style in document.*4 Belanja Pendidikan per Murid di 55 Kabupaten/Kota

Sumber: diolah dari data DJPK

Keterangan	2010	2011	2012	Rata-rata
Rata-rata	3.926.643	4.702.624	5.545.825	4.725.031
Max	9.038.854	12.704.693	10.330.956	10.691.501
Min	1.222.477	1.830.489	1.240.298	1.431.088
S.Dev	1.720.654	2.253.951	2.109.736	2.028.114

Dari Tabel Error! *No text of specified style in document.*4, diketahui bahwa rata-rata belanja pendidikan per murid mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Daerah yang memiliki belanja pendidikan per murid tertinggi pada tahun 2010, 2011, dan 2012, masing-masing yaitu Kabupaten Pegunungan Bintang, Kabupaten Lamandau, dan Kota Tasikmalaya. Sedangkan daerah dengan belanja pendidikan per murid terendah adalah Kota Depok (2010 dan 2011) serta Kabupaten Jayawijaya (2012).

Belanja pendidikan merupakan variabel independen yang menjadi fokus utama dalam penelitian ini. Belanja pendidikan diduga memiliki pengaruh terhadap akses pendidikan yang dicerminkan oleh angka partisipasi murni. Secara grafis, korelasi antara variabel belanja pendidikan per murid (BPEND) dan angka partisipasi murni (APM) jenjang pendidikan SD, SMP, dan SMA dilukiskan pada Gambar Error! *No text of specified style in document.*2.



Gambar Error! *No text of specified style in document.*2 Korelasi antara Belanja Pendidikan dan APM

Sumber: olah data dengan EViews

Dari pola sebaran data yang terbentuk dalam Gambar Error! *No text of specified style in document.*2, diperoleh kecenderungan bahwa variabel belanja pendidikan per murid (BPEND) tidak memiliki korelasi dengan variabel APM SD dan SMP. Diduga hal ini disebabkan oleh adanya program Wajib Belajar 9 Tahun, sehingga capaian angka partisipasi pendidikan tingkat SD dan SMP sudah tinggi. Dengan demikian, besarnya belanja

pendidikan tidak terlalu berpengaruh terhadap angka partisipasi pendidikan. Di sisi lain, terdapat kecenderungan bahwa variabel BPEND dan APM SMA berkorelasi positif, meskipun tidak kuat. Hal ini sesuai dengan hipotesis sebelumnya bahwa hubungan keduanya adalah positif, sehingga setiap penambahan belanja pendidikan per murid akan meningkatkan APM SMA.

4.2. Hasil Analisis

1. Hasil analisis model APM SD

Tabel **Error! No text of specified style in document..1** Hasil Estimasi Model APM SD

Sumber: olah data dengan Eviews

Variabel	Variabel Dependen: APM_SD
BPEND	-0.068 (-1.026)
BKES	0.223 (1.221)
RMG_SD	0.017 (1.096)
PP	0.004 (0.449)
KEL	0.572 (0.840)
D_JAWA	2.728* (4.728)
Constant	92.828* (33.315)
R-squared	0.148
Adjusted R-squared	0.116
F-statistic	4.586*
Durbin-Watson stat	1.539

t - statistik di dalam tanda kurung.

* signifikan pada level 5%

a. Uji koefisien determinasi (*goodness of fit*)

Variabel belanja pendidikan beserta variabel kontrol yang digunakan hanya mampu menjelaskan 15% variasi dari variabel APM SD di 55 kabupaten/kota selama periode 2010-2012. Selebihnya variasi APM SD dijelaskan oleh variabel lain yang tidak diteliti.

b. Uji signifikansi simultan (uji F)

Hasil estimasi model penelitian APM SD menunjukkan bahwa variabel independen secara bersama-sama memengaruhi variabel APM SD di 55 kabupaten/kota selama periode 2010-2012 secara signifikan.

c. Uji signifikansi parsial (uji t)

Tabel **Error! No text of specified style in document..2** Perbandingan t-hitung dan t-tabel

Model APM SD

Sumber: olah data dengan Eviews

Variabel	t-hitung	t-tabel	Probabilitas
BPEND	-1.026	1,975	0.307
BKES	1.221		0.224
RMG_SD	1.096		0.275
PP	0.449		0.654
KEL	0.840		0.402
D_JAWA	4.728		0.000

Dengan tingkat keyakinan 95%, belanja pendidikan per murid memiliki hubungan negatif dan tidak signifikan terhadap APM SD. Hal ini terlihat dari nilai mutlak t-hitung yang lebih kecil dari t-tabel dan nilai probabilitas yang berada di atas 0,05. Variabel kontrol *dummy* Jawa memiliki hubungan signifikan dengan APM SD karena nilai mutlak t-hitung lebih besar dari nilai t-tabel, serta nilai probabilitasnya lebih kecil dari 0,05.

Variabel belanja kesehatan per murid, rasio murid per guru SD, pendapatan perkapita, dan jumlah anggota keluarga memiliki nilai mutlak t-hitung < t-tabel serta nilai probabilitas di atas 0,05. Dengan demikian, hubungan variabel-variabel tersebut bersifat tidak signifikan terhadap APM SD.

2. Hasil analisis model APM SMP

Tabel **Error! No text of specified style in document..3** Estimasi Model APM SMP

Sumber: olah data dengan Eviews

Variabel	Variabel Dependen: APM_SMP
BPEND	0.174 (0.911)
BKES	-0.037 (-0.081)
RMG_SMP	-0.038 (-1.076)
PP	0.124* (3.45)
KEL	-2.114 (-1.329)
D_JAWA	20.469* (9.772)
Constant	72.279* (11.344)
R-squared	0.474
Adjusted R-squared	0.454
F-statistic	23.744*
Durbin-Watson stat	1.528

t-statistik di dalam tanda kurung

** signifikan pada level 5%*

a. Uji koefisien determinasi (*goodness of fit*)

Variabel belanja pendidikan beserta variabel kontrol yang digunakan mampu menjelaskan sebesar 47% variasi pada variabel APM SMP di 55 kabupaten/kota selama periode 2010-2012.

b. Uji signifikansi simultan (uji F)

Hasil estimasi model penelitian APM SMP menunjukkan F-hitung (23,744) lebih besar daripada F-tabel dengan *df* sebesar 6 pada 165 observasi, yaitu 2,155. Selain itu, nilai probabilitas F-hitung lebih kecil dari 0,05. Sehingga dapat disimpulkan bahwa variabel independen secara bersama-sama memengaruhi variabel APM SMP secara signifikan.

c. Uji signifikansi parsial (uji t)

Tabel **Error! No text of specified style in document..5** Perbandingan t-hitung dan t-tabel Model APM SMP

Sumber: olah data dengan Eviews

Variabel	t-hitung	t-tabel	Probabilitas
BPEND	0.911	1,975	0.363
BKES	-0.081		0.935
RMG_SMP	-1.076		0.283
PP	3.450		0.000
KEL	-1.329		0.186
D_JAWA	9.772		0.000

Dengan tingkat keyakinan 95%, belanja pendidikan per murid memiliki hubungan positif dan tidak signifikan terhadap APM SMP. Variabel kontrol berupa pendapatan perkapita dan D_JAWA memiliki hubungan signifikan dengan APM SMP karena nilai mutlak t-hitung > t-tabel, serta nilai probabilitasnya < 0,05. Variabel BKES, RMG_SMP, dan KEL memiliki nilai mutlak t-hitung < t-tabel serta nilai probabilitas di atas 0,05, sehingga hubungan variabel-variabel tersebut bersifat tidak signifikan.

3. Hasil analisis model APM SMA

Tabel **Error! No text of specified style in document..5** Hasil Estimasi Model APM SMA

Sumber: olah data dengan Eviews

Variabel	Variabel Dependen: APM_SMA
BPEND	2.348* (4.649)
BKES	-7.512* (-7.094)
RMG_SMA	-0.064 (-0.597)
PP	0.116* (5.647)
KEL	-2.072 (-1.180)
D_JAWA	19.23* (13.36)
Constant	57.673* (6.535)
R-squared	0.889
Adjusted R-squared	0.885
F-statistic	210.768*
Durbin-Watson stat	1.227

t-statistik di dalam tanda kurung

** signifikan pada level 5%*

a. Uji koefisien determinasi (*goodness of fit*)

Variabel belanja pendidikan beserta variabel kontrol mampu menjelaskan variabel APM SMA dengan baik, atau dengan kata lain, variabel independen mampu menjelaskan 89% variasi pada APM SMA.

b. Uji signifikansi simultan (uji F)

Hasil estimasi model penelitian APM SMA menunjukkan bahwa variabel independen secara bersama-sama memengaruhi variabel APM SMA di 55 kabupaten/kota selama periode 2010-2012 secara signifikan.

c. Uji signifikansi parsial (uji t)

Tabel **Error! No text of specified style in document.**6 Perbandingan t-hitung dan t-tabel Model APM SMA

Sumber: olah data dengan Eviews

Variabel	t-hitung	t-tabel	Probabilitas
BPEND	4.649	1,975	0.000
BKES	-7.094		0.000
RMG_SMA	-0.597		0.552
PP	5.647		0.000
KEL	-2.072		0.240
D_JAWA	19.230		0.000

Belanja pendidikan per murid memiliki hubungan positif dan signifikan terhadap APM SMA pada tingkat keyakinan 95%. Variabel kontrol berupa BKES, PP, dan D_JAWA juga memiliki hubungan signifikan dengan APM SMA. Sementara itu, variabel RMG_SMA dan KEL tidak memiliki hubungan signifikan dengan APM SMA.

4.3. Pembahasan Hasil Analisis

Dari hasil analisis statistik deskriptif, diketahui bahwa APM SD, SMP, dan SMA di 55 kabupaten/kota memiliki kecenderungan yang semakin meningkat selama periode 2010 hingga 2012. Hal ini sejalan dengan tren realisasi belanja pemerintah daerah pada fungsi pendidikan yang juga semakin meningkat. Secara rata-rata, realisasi belanja pendidikan per murid di 55 kabupaten/kota pun mengalami peningkatan. Rata-rata belanja pendidikan per murid pada tahun 2010 adalah Rp3.926.643,00 kemudian naik menjadi Rp4.702.624,00 di tahun 2011 dan di tahun 2012 menjadi Rp5.545.825,00. Terdapat gambaran awal bahwa belanja pendidikan memiliki hubungan dengan akses pendidikan dasar dan menengah.

Hasil estimasi tiap-tiap model penelitian dapat direpresentasikan dalam bentuk persamaan sebagai berikut:

- untuk model APM SD:

$$APM_{SD} = 92,828 - 0,068 BPEND + 0,223 BKES + 0,017 RMG + 0,004 PP + 0,572 KEL + 2,728 D_JAWA$$

- untuk model APM SMP:

$$APM_{SMP} = 72,279 + 0,174 BPEND - 0,037 BKES - 0,038 RMG + 0,124 PP - 2,114 KEL + 20,469 D_JAWA$$

- untuk model APM SMA:

$$APM_{SMA} = 57,673 + 2,348 BPEND - 7,512 BKES - 0,064 RMG + 0,116 PP - 2,072 KEL + 19,23 D_JAWA$$

Berikut ini pembahasan hasil estimasi untuk menggambarkan pengaruh variabel independen terhadap variabel dependen.

1. Pembahasan Model APM SD

Variabel belanja pendidikan per murid (BPEND) merupakan variabel yang menjadi fokus utama penelitian ini. Untuk model APM SD, tidak ditemukan pengaruh signifikan variabel BPEND terhadap variabel APM. Belanja pendidikan per murid di tingkat SD tidak akan memengaruhi akses pendidikan secara signifikan. Hal ini diduga karena adanya

program Wajib Belajar 9 Tahun yang menyebabkan angka partisipasi tingkat SD sudah tinggi, sehingga peningkatan belanja pendidikan per murid tidak akan terlalu berpengaruh terhadap perubahan APM SD. Faktor lainnya adalah realita bahwa anak usia SD belum memiliki kemampuan untuk bekerja sehingga tidak ada pilihan lain selain belajar di bangku sekolah dasar. Kondisi ini diperkuat dengan adanya UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang melarang pemberi kerja untuk mempekerjakan anak di bawah umur.

Pengaruh belanja pendidikan yang tidak signifikan ini sejalan dengan penelitian Zufri (2013) dan Ramadhan (2013). Penelitian Al Samarraji (2006) juga menemukan adanya hubungan yang lemah antara belanja pendidikan dan akses pendidikan. Oleh karena itu, peningkatan *outcome* pendidikan tidak bisa dicapai hanya dengan meningkatkan belanja pendidikan. Yang lebih penting adalah komposisi belanja dan institusi pengelola yang mampu mengalokasikan belanja pendidikan secara efektif.

Dalam penelitian ini ditemukan adanya korelasi negatif antara belanja pendidikan dan APM SD. Temuan ini sejalan dengan hasil penelitian Schultz (1995), Al Samarraji (2006), dan Ramadhan (2013), yang menyatakan bahwa belanja pendidikan per murid berpengaruh negatif terhadap angka partisipasi pendidikan dasar. Faguet dan Sanchez (2008) juga menyatakan bahwa belanja pendidikan berupa transfer dari pemerintah pusat yang penggunaannya sudah ditentukan (*statutory*) akan cenderung menurunkan angka partisipasi pendidikan. Hal ini terjadi karena dana pendidikan kurang sesuai dengan kebutuhan daerah sehingga kualitas dari belanja tersebut kurang dapat dirasakan. Faktanya, sampai saat ini belanja pendidikan di daerah masih didominasi oleh transfer dari pemerintah pusat, yang penggunaannya sudah ditentukan di awal, misalnya untuk BOS dan tunjangan profesi guru.

Argumentasi lain yang dapat menjelaskan terjadinya korelasi negatif antara belanja pendidikan dan APM SD adalah karena adanya hubungan yang bersifat kuadratik (parabolik) antara belanja pendidikan perkapita dan angka partisipasi pendidikan (Pramudya dan Martani 2014). Dengan kata lain, partisipasi pendidikan akan meningkat seiring peningkatan belanja pendidikan perkapita, namun setelah mencapai titik optimum, maka angka partisipasi ini akan mengalami penurunan (*diminishing marginal return*). Di beberapa daerah dengan klasifikasi anggaran pendidikan eksekutif (anggaran pendidikan relatif tinggi), belanja pendidikan dianggarkan melebihi nilai optimum, sehingga peningkatan belanja pendidikan justru akan menurunkan angka partisipasi. Kondisi ini tidak tertangkap dalam penelitian ini karena *time series* yang digunakan hanya meliputi 3 tahun. Namun demikian, ditemukan sebanyak 22 dari 55 kabupaten/kota yang mengalami penurunan APM SD ketika belanja pendidikan per murid meningkat di tahun 2010-2011. Daerah tersebut antara lain kota Yogyakarta, Surakarta, Mojokerto, dan Malang.

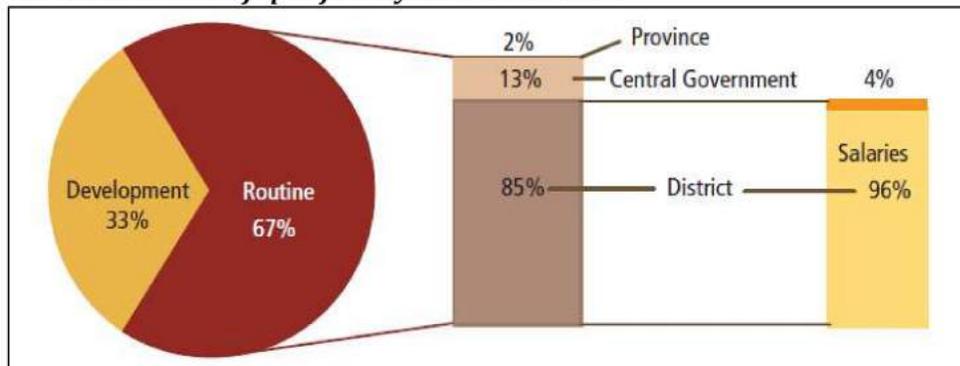
Penurunan angka partisipasi jenjang sekolah dasar juga dapat diakibatkan oleh menurunnya angka partisipasi di sekolah swasta. Ketika partisipasi di sekolah negeri sudah tinggi, maka alokasi anggaran tidak akan lagi difokuskan untuk peningkatan kuantitas, melainkan kualitas murid. Hal ini mendorong pengalokasian anggaran untuk belanja fasilitas pelengkap, seperti pengadaan sarana olah raga, laboratorium, buku pendamping suplementer, dan pelatihan guru. Kondisi ini akan diikuti oleh sekolah swasta untuk meningkatkan kualitas pendidikannya. Peningkatan kualitas di sekolah swasta tentu akan dibarengi dengan peningkatan biaya pendidikan, yang pada akhirnya akan meningkatkan *relative price of teacher*, sehingga belanja pendidikan per murid meningkat dan permintaan atas pendidikan pun akan menurun (Schultz 1995).

2. Pembahasan Model APM SMP

Pada model APM SMP, variabel BPEND berkorelasi positif dengan APM, namun tidak signifikan. Seperti halnya jenjang sekolah dasar, lemahnya pengaruh belanja pendidikan di

jenjang SMP juga diakibatkan oleh adanya program pemerintah yang mewajibkan warganya untuk mengenyam pendidikan dasar sembilan tahun, sehingga capaian partisipasi di jenjang SMP sudah cukup tinggi. Namun demikian, apabila dibandingkan dengan jenjang SD, rata-rata angka partisipasi jenjang SMP masih lebih rendah. Hal ini disebabkan adanya pilihan untuk bekerja bagi anak usia SMP selain bersekolah. Peluang ini didukung oleh UU Ketenagakerjaan yang memperbolehkan anak berumur antara 13-15 tahun untuk melakukan pekerjaan ringan (Pasal 69 UU No.13/2003).

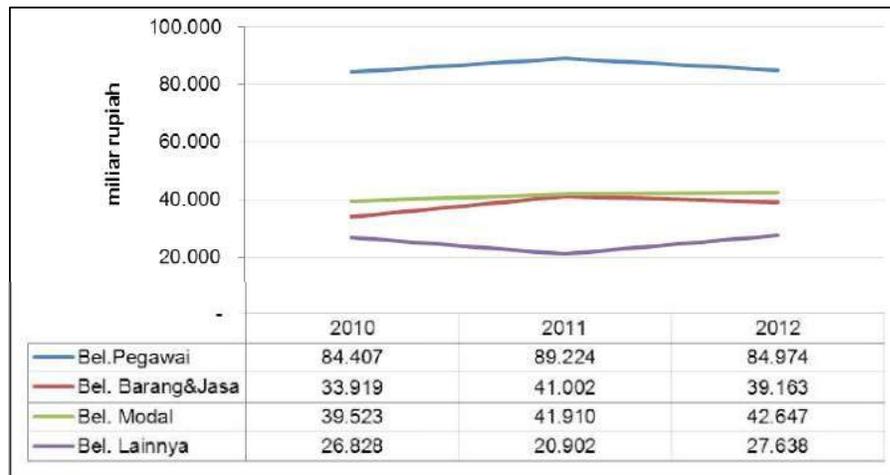
Pengaruh belanja pendidikan yang tidak signifikan sejalan dengan penelitian Zufri (2013), Ramadhan (2013), dan Al Samarrai (2006). Dapat diartikan bahwa peningkatan *outcome* pendidikan tidak bisa dicapai hanya dengan meningkatkan belanja pendidikan, namun yang lebih penting adalah komposisi dan pengalokasian belanja pendidikan secara efektif. Efektivitas pengalokasian belanja pendidikan di Indonesia masih dinilai kurang optimal. Data *World Bank* mengungkapkan bahwa alokasi dana untuk belanja pendidikan di tingkat kabupaten/kota masih didominasi oleh belanja gaji. Hal ini dilukiskan oleh Gambar Error! *No text of specified style in document..3*.



Gambar Error! *No text of specified style in document..3* Alokasi Belanja Pendidikan yang Bersifat Rutin

Sumber: World Bank 2009

Dari Gambar Error! *No text of specified style in document..3*, diketahui bahwa sebesar 67% dana pendidikan di APBN dialokasikan untuk keperluan belanja rutin. Dari jumlah tersebut, sebesar 85% ditransfer ke kabupaten/kota dan hampir seluruhnya (96%) digunakan untuk membayar gaji pegawai. Jumlah ini juga mencakup alokasi untuk belanja pendidikan. Menurut analisis realisasi APBD tahun 2012 oleh DJPK, hampir 50% belanja daerah dialokasikan untuk memenuhi belanja pegawai. Adapun tren realisasi belanja daerah dalam APBD tahun 2010-2012 disajikan pada Gambar Error! *No text of specified style in document..4*.

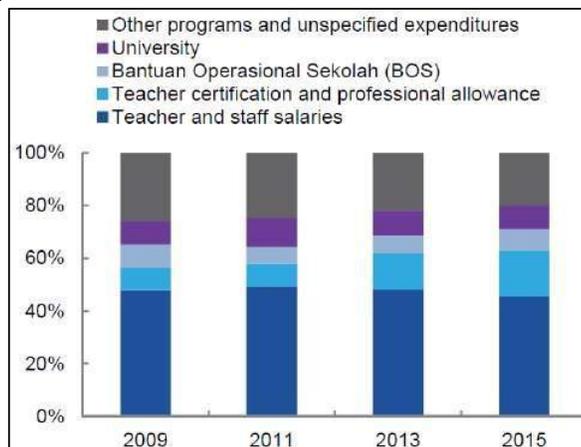


Gambar **Error! No text of specified style in document.**4 Tren Realisasi Belanja Daerah Nasional
(harga konstan tahun 2000)

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan 2013

Gambar **Error! No text of specified style in document.**4 menunjukkan bahwa belanja pegawai mengalami kenaikan dari Rp84,4 triliun di tahun 2010 menjadi Rp89,2 triliun di tahun 2011, sedangkan di tahun 2012 menurun menjadi Rp84,9 triliun, walaupun jumlah ini masih lebih tinggi dibandingkan tahun 2010. Realisasi belanja pegawai ini mendominasi porsi belanja daerah.

Secara spesifik, data *Worldbank* menunjukkan bahwa selama periode 2009-2015, porsi belanja gaji guru dalam komponen belanja pemerintah di bidang pendidikan menunjukkan tren yang meningkat. Selain untuk membayar gaji guru tetap (PNS), peningkatan ini terutama dipicu oleh adanya program sertifikasi guru dan pengangkatan guru tidak tetap menjadi guru tetap (PNS). Gambar IV.5 menunjukkan bahwa pada tahun 2015, porsi belanja gaji guru untuk pendidikan dasar dan menengah telah mencapai lebih dari 60% total belanja pendidikan.



Gambar **Error! No text of specified style in document.**5 Peningkatan Proporsi Belanja Pendidikan untuk Gaji Guru
Sumber: World Bank 2017

Tingginya alokasi belanja daerah untuk membayar gaji pegawai (guru) akan mengurangi alokasi untuk belanja modal dan belanja barang/jasa, terutama untuk pengadaan dan perbaikan fasilitas pendidikan. Hal ini tentu saja akan mengakibatkan upaya peningkatan akses pendidikan di daerah menjadi tidak optimal.

3. Pembahasan Model APM SMA

Pengaruh variabel belanja pendidikan per murid (BPEND) terhadap APM bersifat signifikan pada model APM SMA. Dalam penelitian ini, dihasilkan koefisien belanja pendidikan sebesar 2,348. Oleh karena data untuk variabel belanja dinyatakan dalam satuan juta rupiah per murid, maka dapat diartikan bahwa setiap peningkatan belanja pendidikan per murid sebesar satu juta rupiah akan meningkatkan APM SMA sebesar 2,348 satuan. Hal ini sejalan dengan hipotesis dan penelitian sebelumnya (Gupta et al. 1999 dan Obi et al. 2016).

Hasil estimasi ini sekaligus mengonfirmasi bahwa belanja pendidikan mencerminkan upaya pemerintah untuk membuka akses pendidikan. Ketika pemerintah mengalokasikan anggaran untuk belanja pendidikan, sebenarnya pemerintah telah melakukan investasi dan mengharapkan adanya pengembalian. Dalam teori *Human Capital Investment*, pengembalian pendidikan (*return to education*) dapat berupa *human capital development*. Dalam konteks negara, semakin tinggi penerimaan suatu negara, maka semakin tinggi belanja yang dapat dialokasikan untuk fungsi pendidikan, sehingga akan membentuk *human capital development*. Perkembangan modal manusia ini dapat dicapai dengan membuka dan meratakan akses pendidikan, yang ditandai dengan meningkatnya angka partisipasi.

Bagaimana belanja pendidikan memengaruhi partisipasi Pendidikan dapat dilihat dari pengalokasian belanja tersebut. Berikut ini disajikan tabel yang merangkum rincian alokasi belanja pemerintah daerah untuk fungsi pendidikan.

Tabel Error! No text of specified style in document..7 Rincian Alokasi Belanja Fungsi Pendidikan di APBD

Sumber: dirangkum dari PMK Nomor 84/PMK.07/2009 tentang Alokasi Anggaran Belanja Fungsi Pendidikan dalam APBD.

No.	Alokasi	Rincian/Definisi
1	Belanja modal	Belanja pengadaan bahan, bangunan, dan aset pendidikan dengan masa manfaat lebih dari satu tahun
2	Belanja barang	Belanja barang dan jasa, pemeliharaan, dan perjalanan dinas
3	Belanja pegawai	Gaji pokok, tunjangan yang melekat pada gaji, tunjangan struktural, tunjangan fungsional bagi guru dan pejabat fungsional di luar guru
4	Bantuan sosial	Bantuan dalam bentuk uang/barang kepada masyarakat, termasuk BOS, beasiswa, dan sertifikasi guru
5	Bantuan keuangan	Pemberian kepada daerah lain dalam rangka pemerataan dan/atau peningkatan kemampuan keuangan
6	Belanja hibah	Pemberian uang/barang/atau jasa yang sifatnya tidak mengikat kepada pemerintah, pemerintah daerah lainnya, masyarakat, atau organisasi masyarakat

Alokasi belanja pendidikan sudah sejalan dengan tujuan peningkatan partisipasi pendidikan. Secara riil, aktivitas yang dilaksanakan melalui program pemerintah daerah dapat berupa pengadaan infrastruktur fisik pendidikan, seperti pembangunan sekolah baru dan penambahan ruang kelas yang akan mendukung pemerataan akses pendidikan. Untuk belanja barang, dapat diwujudkan dengan penyediaan buku-buku pelajaran, alat peraga, serta pemeliharaan infrastruktur pendidikan. Penyediaan tenaga pengajar yang berstatus sebagai pegawai daerah, baik sebagai PNS maupun tenaga honorer, merupakan upaya peningkatan sumber daya pendidikan yang turut memengaruhi partisipasi pendidikan.

Untuk mendukung peningkatan partisipasi pendidikan, terutama di tingkat dasar dan menengah, pemerintah telah menyalurkan belanja pendidikan melalui kebijakan: Bantuan

Operasional Sekolah (BOS), Bantuan Operasional Pendidikan (BOP), Bantuan Siswa Miskin (BSM, yang disempurnakan menjadi Program Indonesia Pintar), Pembangunan Ruang Kelas Baru (RKB), serta Pembangunan Unit Sekolah Baru (USB). Upaya ini dinilai cukup efektif untuk meningkatkan angka partisipasi pendidikan. Berdasarkan Laporan Akuntabilitas Kinerja Kemendikbud 2012, peningkatan angka partisipasi nasional, khususnya di jenjang SMA, antara lain disebabkan oleh:

- a. program bantuan akses, khususnya RKB dan USB meningkat di tahun 2012: SMA mendapatkan bantuan RKB sebanyak 5.175 ruang dan 52 USB; SMK mendapatkan bantuan RKB sebanyak 8.319 ruang dan 73 USB,
- b. adanya inisiatif untuk mendirikan sekolah menengah sampai tingkat kecamatan yang sekarang mencapai 22.947 sekolah menengah negeri dan swasta,
- c. banyaknya program BSM, sehingga meningkatkan minat siswa untuk melanjutkan sekolah ke jenjang pendidikan menengah,
- d. kesadaran masyarakat untuk melanjutkan sekolah di jenjang pendidikan menengah sejalan dengan adanya program pencitraan sekolah.

Signifikansi pengaruh belanja pendidikan terhadap angka partisipasi sangat didukung oleh kebijakan dalam mendanai kebutuhan operasional sekolah. Pendanaan ini disebut *state provision*, yakni sejumlah dana yang bersumber dari APBN/APBD yang digunakan untuk mendukung penyelenggaraan pendidikan di sekolah serta memberikan subsidi biaya pendidikan bagi murid. Di Indonesia, pendanaan ini diwujudkan dalam bentuk kebijakan BOS, yang telah diterapkan sejak tahun 2005. Melalui BOS, pemerintah berupaya mendukung peningkatan Wajib Belajar 9 Tahun dan menekan angka putus sekolah. Dalam penelitian Ramadhan (2013), BOS berpengaruh positif dan signifikan terhadap APM. BOS dinilai cukup efektif karena besarnya mempertimbangkan jumlah murid di suatu sekolah serta pengalokasiannya didekonsentrasikan secara langsung ke level sekolah melalui Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD).

Selain BOS, kebijakan pemerintah yang menjadi prioritas untuk meningkatkan akses pendidikan adalah Bantuan Siswa Miskin (BSM). Kebijakan ini cukup bagus karena dialokasikan langsung kepada siswa yang berasal dari keluarga ekonomi lemah. Besaran bantuan ini bervariasi sesuai jenjang pendidikan. Penerima BSM dapat mengambil dana bantuan melalui bank ataupun kantor pos. Untuk lebih menyempurnakan program ini, maka pada akhir 2014 pemerintah menerapkan Program Indonesia Pintar (PIP) melalui peluncuran Kartu Indonesia Pintar (KIP). Sasaran program ini adalah mendukung program Wajib Belajar 12 Tahun bagi anak usia sekolah yang sudah berada di bangku sekolah, belum bersekolah, maupun yang putus sekolah. Berbeda dengan BSM, PIP tidak hanya berlaku bagi peserta pendidikan formal, namun juga untuk peserta didik di lembaga nonformal, seperti program kesetaraan (paket A, B, C), kursus, dan pelatihan. Sistem pengalokasian dana bantuan pun telah memanfaatkan teknologi, yakni dengan kartu elektronik yang diberikan kepada siswa.

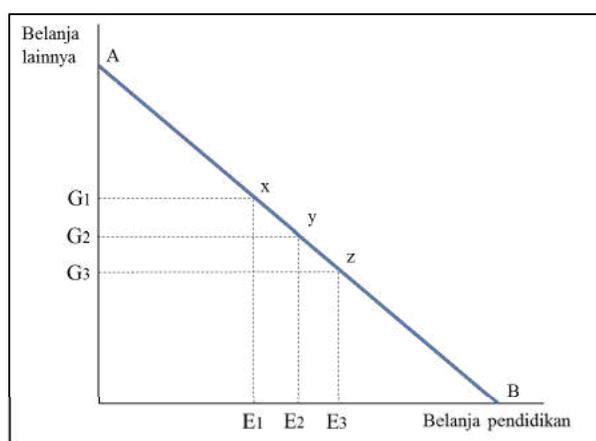
Pada dasarnya, BSM dan PIP menyerupai kebijakan *Pell Grants* yang ada di Amerika, hanya saja *Pell Grants* diberikan bagi jenjang perguruan tinggi. Selain efektif meningkatkan angka partisipasi pendidikan, bantuan ini memiliki *behavioral effects* bagi penerimanya. Penelitian Rothstein dan Rouse (2007) dalam Gruber (2007) menyatakan bahwa lebih dari 40% siswa penerima bantuan (*grants*) memiliki kecenderungan untuk bekerja di sektor publik dengan tingkat gaji yang lebih rendah dibandingkan sektor swasta. Hal ini sesuai dengan tujuan investasi di bidang pendidikan, yakni untuk meningkatkan *human capital accumulation*, terutama bagi sektor publik.

4. Variabel Kontrol

Lima variabel kontrol yang dibahas adalah: belanja kesehatan per murid, rasio murid per guru, pendapatan perkapita, jumlah anggota keluarga, variabel *dummy* Jawa-luar Jawa.

a. Belanja kesehatan per murid

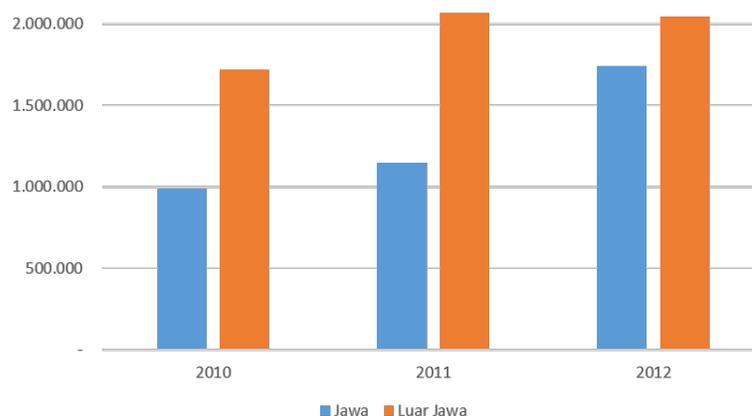
Belanja kesehatan per murid (BKES) hanya berpengaruh signifikan terhadap APM SMA. Variabel BKES pada model APM SMA memiliki koefisien -7,512. Artinya, setiap peningkatan satu juta rupiah pada belanja kesehatan per murid akan menurunkan APM SMA sebesar 7,512 satuan. Pengaruh negatif ini diduga karena pengalokasian belanja kesehatan untuk daerah tertinggal biasanya lebih tinggi dibandingkan daerah yang relatif lebih maju, sehingga berpotensi mengurangi jumlah dana yang seharusnya dapat dialokasikan untuk peningkatan *outcome* pendidikan. Dengan demikian, terjadi *trade off* antara belanja pendidikan dengan belanja kesehatan.



Gambar **Error! No text of specified style in document..6** Trade off Belanja Pendidikan dan Belanja Lain

Pada Gambar **Error! No text of specified style in document..6** terdapat garis anggaran (*budget constraint*) A-B yang dimiliki oleh pemerintah daerah, dengan kemiringan yang mencerminkan belanja relatif untuk fungsi pendidikan dan fungsi lainnya, termasuk kesehatan. Asumsikan E_1 merupakan batas minimal belanja untuk fungsi pendidikan, yaitu 20% dari APBD. Pada saat itu, pemerintah mampu membiayai belanja lainnya pada level G_1 . Untuk mencapai *outcome* pendidikan yang lebih tinggi, sebenarnya pemerintah masih dapat meningkatkan belanja pendidikan hingga titik E_3 , dengan konsekuensi terjadi penurunan untuk belanja lainnya (misal: belanja kesehatan) di titik G_3 . Kenyataannya, beberapa daerah masih mengalami masalah rendahnya kesehatan masyarakat, sehingga memerlukan alokasi belanja kesehatan yang lebih tinggi. Ketika belanja kesehatan ditingkatkan ke titik G_2 , maka belanja pendidikan akan disesuaikan ke titik E_2 . Dengan demikian *outcome* pendidikan akan menurun.

Selain melihat *trade-off* antara belanja pendidikan dan belanja kesehatan, kita juga dapat melihat perbandingan rata-rata belanja kesehatan perkapita murid di kabupaten/kota di Pulau Jawa dan di luar Pulau Jawa. Kemudian membandingkannya dengan rata-rata capaian APM. Adapun rata-rata belanja kesehatan perkapita murid disajikan pada Gambar **Error! No text of specified style in document..7**.



Gambar Error! No text of specified style in document..7 Rata-Rata Belanja Kesehatan Perkapita di 55 Kabupaten/Kota
Sumber: diolah dari data DJPK

Rata-rata belanja kesehatan perkapita di kabupaten/kota yang berada di luar Jawa lebih tinggi diandingkan kabupaten/kota di Jawa. Rendahnya kualitas kesehatan masyarakat serta minimnya fasilitas kesehatan di luar Jawa menyebabkan kebutuhan dana yang lebih besar untuk menangani bidang kesehatan. Di sisi lain, secara rata-rata, 28 kabupaten/kota di luar Jawa memiliki APM yang relatif rendah. Hal inilah yang diduga menyebabkan terjadinya korelasi negatif antara belanja kesehatan per murid dan APM.

b. Rasio murid per guru

Pada ketiga model penelitian, rasio murid per guru (RMG) tidak berpengaruh signifikan terhadap APM. Variabel RMG SMP dan SMA memiliki koefisien negatif, sehingga apabila RMG turun satu unit, maka APM SMP dan SMA akan naik. Hal ini sejalan dengan hipotesis, dengan asumsi bahwa semakin banyak guru akan semakin baik. Oleh karena itu, semakin kecilnya rasio murid per guru mengindikasikan membaiknya sumber daya pendidikan yang dimiliki daerah, yang akan berimplikasi pada meningkatnya APM. Rasio murid per guru juga merepresentasikan ukuran kelas rata-rata (*average class size*). Semakin kecil ukuran kelas, maka akan semakin tinggi kualitas pembelajaran yang dicapai. Dengan demikian, penambahan jumlah guru tidak hanya dapat meningkatkan akses pendidikan, namun juga meningkatkan capaian belajar murid. Yang perlu diperhatikan adalah dalam menambah jumlah guru harus benar-benar memperhatikan kompetensinya.

c. Pendapatan perkapita

Pendapatan perkapita berpengaruh signifikan positif pada model APM SMP dan SMA. Temuan ini sesuai dengan hipotesis sebelumnya, sehingga setiap pertambahan pendapatan perkapita akan meningkatkan akses pendidikan, yang ditandai dengan peningkatan APM. Koefisien variabel PP dalam model APM SMP dan SMA, masing-masing adalah 0,124 dan 0,116. Mengingat data untuk variabel pendapatan perkapita disajikan dalam satuan juta rupiah, maka dapat diartikan bahwa setiap peningkatan pendapatan perkapita sebesar satu juta rupiah akan meningkatkan APM SMP dan SMA, masing-masing sebesar 0,124 dan 0,116 satuan.

Hasil ini sejalan dengan penelitian Ramadhan (2013), Zufri (2013), dan Kalu et al. (2014). Peningkatan pendapatan perkapita akan mengurangi biaya sekolah relatif, sehingga dapat diasosiasikan dengan peningkatan partisipasi pendidikan (Gupta et al. 1999). Semakin tinggi pendapatan, maka semakin tinggi kesempatan untuk mengakses pendidikan. Sebaliknya, penurunan pendapatan akan direspon dengan penurunan alokasi belanja pendidikan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi (Chetty dan Looney 2006).

Banyak keluarga yang mendesak anaknya untuk berhenti sekolah dan mengirimnya untuk bekerja. Hal ini terutama terjadi di negara berkembang, di mana tingkat kemiskinan masih tinggi dan pendapatan perkapita tergolong rendah. Akibatnya, angka partisipasi pun akan turun. Di sinilah titik krusial diperlukannya jaring pengaman sosial.

d. Jumlah anggota keluarga

Pada penelitian ini, variabel jumlah anggota keluarga (KEL) tidak berpengaruh signifikan terhadap APM. Korelasi negatif jumlah anggota keluarga terhadap APM SMP dan SMA sejalan dengan penelitian Connelly dan Zheng (2003) serta Smits dan Hosgor (2006). Banyaknya anggota keluarga mencerminkan beban ekonomi yang harus ditanggung oleh kepala keluarga, sehingga semakin banyak jumlah anggota keluarga akan semakin rendah kesempatan untuk mengakses pendidikan.

e. Variabel dummy Jawa – luar Jawa

Salah satu tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui adanya perbedaan pengaruh antara kabupaten/kota di Pulau Jawa dan kabupaten/kota di luar Pulau Jawa dalam capaian akses pendidikan. Melalui variabel *dummy* Jawa-luar Jawa (D_JAWA), diketahui bahwa variabel tersebut memiliki korelasi positif dan signifikan terhadap APM. Hal ini menunjukkan adanya pengaruh signifikan perbedaan wilayah/pulau terhadap akses pendidikan dasar menengah.

Pada model APM SD, diperoleh koefisien D_JAWA sebesar 2,73, yang berarti rata-rata APM SD di kabupaten/kota di Jawa lebih tinggi 2,73 satuan daripada kabupaten/kota di luar Jawa. Adapun rata-rata APM SMP dan SMA di kabupaten/kota di Jawa masing-masing lebih tinggi 20,47 dan 19,23 satuan dibandingkan kabupaten/kota di luar Jawa. Dengan demikian, secara rata-rata, partisipasi pendidikan di wilayah yang relatif maju ternyata lebih tinggi dibandingkan wilayah yang kurang maju.

Hasil yang didapat sejalan dengan penelitian Smits dan Hosgor (2006) serta Connelly dan Zheng (2003), di mana faktor geografis (karakteristik wilayah) mempengaruhi akses pendidikan. Wilayah yang sudah relatif maju identik dengan ketersediaan fasilitas publik yang memadai, termasuk fasilitas pendidikan, sehingga berpengaruh terhadap kemudahan bagi warga dalam mengakses layanan pendidikan. Sementara itu, penduduk yang tinggal di wilayah yang kurang maju cenderung memiliki kendala yang lebih besar dalam mengakses layanan pendidikan. Jarak yang jauh, waktu tempuh yang lama, serta infrastruktur/sarana transportasi yang kurang memadai akan menimbulkan hambatan biaya, sehingga sebagian besar penduduk memilih untuk tidak bersekolah.

Faktor sosial dan budaya masyarakat setempat dalam memandang pentingnya pendidikan juga turut memengaruhi partisipasi pendidikan (James 2001). Hal ini sejalan dengan Laporan Akuntabilitas Kinerja Kemendikbud 2012 yang menyebutkan bahwa hambatan dalam peningkatan partisipasi pendidikan di daerah di antaranya disebabkan oleh adanya golongan anak usia 7-15 tahun yang tidak mau masuk sekolah dengan alasan bekerja membantu perekonomian orang tua, terutama di daerah pesisir dan pedesaan.

Hambatan geografis juga menyebabkan angka putus sekolah cenderung meningkat di daerah pedesaan dan terpencil. Berdasarkan data UNICEF, tahun 2009 sebanyak 2,5 juta anak Indonesia tidak dapat menikmati pendidikan lanjutan, yakni sebanyak 600 ribu anak usia SD dan 1,9 juta anak usia SMP. Jumlah anak tidak sekolah telah mengalami penurunan menjadi 1,99 juta pada tahun 2012 (Kemendikbud 2015), seiring dengan peningkatan alokasi untuk belanja pendidikan. Di wilayah Indonesia Timur, khususnya Papua, Papua Barat, NTT, NTB, dan Kalimantan, menyumbang 12,1% angka putus sekolah usia SMP. Untuk data statistik geografis, tingkat putus sekolah di pedesaan 3 kali lebih tinggi dibandingkan daerah perkotaan. Dikarenakan sebagian besar kasus putus sekolah terjadi di pedesaan, maka untuk meratakan akses pendidikan, pemerintah perlu memberikan

perhatian lebih, terutama dalam pengalokasian belanja pendidikan untuk daerah-daerah terpencil, tertinggal, terdepan/terluar (3T).

5. SIMPULAN

Belanja pemerintah daerah di bidang pendidikan berpengaruh terhadap akses pendidikan di 55 kabupaten/kota. Pengaruh tersebut ditunjukkan oleh korelasi positif yang signifikan antara variabel belanja pendidikan per murid dan angka partisipasi murni untuk jenjang SMA. Korelasi positif pada tingkat SMA sejalan dengan penelitian Obi et al. (2016) serta Gupta et al. (1999). Oleh karena itu, diperlukan penambahan alokasi belanja fungsi pendidikan di tingkat kabupaten/kota untuk meningkatkan akses pendidikan. Di sisi lain, belanja pendidikan per murid tidak berpengaruh signifikan terhadap angka partisipasi murni di tingkat SD dan SMP. Adanya program Wajib Belajar 9 Tahun menyebabkan rata-rata angka partisipasi pendidikan tingkat SD dan SMP sudah cukup tinggi, sehingga peningkatan belanja pendidikan per murid tidak akan terlalu berpengaruh terhadap APM. Pemerintah perlu mengoptimalkan program pembangunan pendidikan yang telah ada, seperti Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Bantuan Siswa Miskin (BSM), dan Program Indonesia Pintar (PIP), serta mencari solusi terbaik untuk menekan angka putus sekolah melalui implementasi jaring pengaman sosial (*social insurance*).

Karakteristik wilayah/pulau berpengaruh signifikan terhadap akses pendidikan dasar dan menengah. Hal ini terlihat dari adanya perbedaan pengaruh antara kabupaten/kota di Pulau Jawa dan di luar Pulau Jawa dalam pencapaian APM jenjang SD, SMP, dan SMA. Kabupaten/kota di Pulau Jawa merepresentasikan wilayah yang relatif lebih maju, sedangkan kabupaten/kota di luar Pulau Jawa merepresentasikan daerah yang relatif kurang maju. Secara rata-rata, partisipasi pendidikan di daerah yang relatif maju ternyata lebih tinggi dibandingkan daerah yang kurang maju.

Variabel kontrol berupa pendapatan perkapita dan belanja kesehatan per murid turut memengaruhi akses pendidikan di 55 kabupaten/kota. Pendapatan perkapita berpengaruh positif terhadap APM jenjang SMP dan SMA. Sementara itu, belanja kesehatan per murid menunjukkan pengaruh yang signifikan negatif terhadap APM jenjang SMA. Sesuai hipotesis, rasio murid per guru dan jumlah anggota keluarga berkorelasi negatif dengan APM, walaupun tidak signifikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Samarrai. 2006. Achieving Education for All: How Much does Money Matter?. *Journal of International Development*, 18 (2006), 179-206.
- Annabi, N., S. Harvey, dan Yu Lan. 2011. Public Expenditures on Education, Human Capital and Growth in Canada: An OLG model analysis. *Journal of Policy Modeling*, 33 (2011), 852-865.
- Aristovnik, Aleksander. 2013. Relative Efficiency of Education Expenditures in Eastern Europe : A Non-Parametric Approach. *Journal of Knowledge Management, Economics & Information Technology*, Vol. 3 (Juni 2013), 1-13.
- Badan Pusat Statistik. 2015. *Statistik Pendidikan 2014*. Jakarta: BPS.
- Baltagi, Badi H. 2008. *Econometrics*. Edisi ke-4. Berlin: Springer.
- Barata, Atep Adya dan Bambang Trihartanto. 2004. *Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Becker, Gary S. 1975. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. Edisi 2. New York: National Bureau of Economic Research, Columbia University Press.

- Burney, Nadeem A. dan Mohammad Irfan. 1995. Determinants of Child School Enrolment: Evidence from LDCS Using Choicetheoretic Approach. *International Journal of Social Economics*, Vol. 22, 24 – 40.
- Chetty, Raj dan Adam Looney. 2006. Income Risk and the Benefits of Social Insurance: Evidence from Indonesia and the United States. *Paper for NBER East Asian Seminar on Economics 2005*.
- Connelly, Rachel dan Zhenzhen Zheng. 2003. Determinants of School Enrollment and Completion of 10 to 18 year olds In China. *Economics of Education Review*, 22 (2003), 379–388.
- Direktorat EPIKD. 2013. *Analisis Realisasi APBD Tahun Anggaran 2012*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan
- Direktorat Penyusunan APBN. 2016. *Informasi APBN 2016*. Jakarta: Direktorat Jenderal Anggaran.
- Faguet, Jean-Paul and Fabio Sánchez. 2008. Decentralization's Effects on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia. *World development*, 36 (7), 1294-1316.
- Ghozali, Imam dan Dwi Ratmono. 2013. *Analisis Multivariat dan Ekonometrika: Teori, Konsep, & Aplikasi dengan EViews8*. Semarang: BP UNDIP.
- Gujarati, Damodar N. 2004. *Basic Econometrics*. Edisi ke-4. The McGraw-Hill Companies.
- Gupta, Sanjeev, Marjin Verhoeven, dan Erwin R. Tiongson. 1999. Does Higher Government Spending Buy Better Results in Education and Health Care?. *IMF Working Paper*, 1-25.
- Gruber, Jonathan. 2007. *Public Finance and Public Policy*. Edisi ketiga. New York: Worth Publishers.
- Hanushek dan Woessmann. 2007. *Education Quality and Economic Growth*. Washington DC: The World Bank.
- Haryadi, A. 2011. *Analisis Efisiensi Teknis Bidang Pendidikan (Penerapan Data Envelopment Analysis)*. Tesis pada FEUI.
- Hyman, David N. 2010. *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*. Edisi 9. Mason: South-Western Cengage Learning.
- James, Richard. 2001. Participation Disadvantage in Australian Higher Education: An analysis of some effects of geographical location and socioeconomic status. *Higher Education*, 42, 455–472.
- Kalu, Damian, Ekésiobi, dan Chukwunonso S. Ude. 2014. Panel Investigation of States Social Spending and Social Outcome: Perspective of Education in Nigeria. *International Journal of Economics, Finance & Management*, 3 (5), 244–255.
- Lindauer, David L. dan Ann D. Valenchik. 1992. Government Spending in Developing Countries: Trends, Causes, and Consequences. *The World Bank Research Observer*, vol.7, no.1 (Januari 1992), 59-78.
- Lucas, S. 1988. The Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 3-42.
- Obi, Charles Uchenna *et al.* 2016. Government Education Spending and Education Outcome in Nigeria. *International Journal of Economic, Finance and Management Sciences*, Vol. 4 (4), 223-234.
- Pramudya, Jayu dan Dwi Martani. 2014. *The Impact of Education and Welfare Expenditure on the Attainment of National Purposes*. Proceedings of The American Accounting Association Annual Meeting.
- Ramadhan, Wildan Noor. 2013. *Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Outcomes Pendidikan di Indonesia (2002-2011)*. Skripsi pada FEUI.

- Schultz, T. Paul. 1995. Accounting for Public Expenditure on Education: An International Panel Study. *Center Discussion Paper No. 742 at Yale University*.
- Smits, Jeroen dan Ayse G. Hosgor. 2006. Effect of Family Background Characteristics on Educational Participation in Turkey. *International Journal of Education Development*, 26 (2006), 545-560.
- UNESCO. 2009. *Education Indicators Technical Guidelines*. UNESCO Institute for Statistics.
- Utami, IGA Diah C. 2015. *Analisis Efisiensi Teknis Belanja Fungsi Pendidikan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota*. Skripsi pada PKN STAN.
- Winarno, Wing Wahyu. 2015. *Analisis Ekonometrika dan Statistika dengan EViews*. Edisi ke-4. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- World Bank. 2009. *Investing in Indonesia's Education at the District Level*. Jakarta: The World Bank Indonesia.
- World Bank. 2017. *Indonesia Economic Quarterly : Sustaining Reform Momentum*. Jakarta: The World Bank Indonesia.
- Zufri, Dillon. 2013. *Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Outcomes Pendidikan di Indonesia (2002-2011)*. Skripsi pada FEUI.
- Republik Indonesia. 2003. *Undang-Undang No. 13 tentang Ketenagakerjaan*.
- _____.2003. *Undang-Undang No. 17 tentang Keuangan Negara*.
- _____.2003. *Undang-Undang No. 20 tentang Sistem Pendidikan Nasional*.
- _____.2004. *Undang-Undang No. 33 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*.
- _____.2007. *Peraturan Pemerintah No. 38 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota*.
- _____.2009. *Peraturan Menteri Keuangan No. 84 tentang Alokasi Anggaran Belanja Fungsi Pendidikan dalam APBD*.
- _____.2013. *Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 103 tentang Pelimpahan Sebagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan Kepada Gubernur dalam Penyelenggaraan Dekonsentrasi Tahun Anggaran 2014*.