

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan memegang peranan yang penting untuk menjamin kelangsungan hidup suatu negara dan bangsa, karena pendidikan merupakan salah satu indikator untuk meningkatkan dan mengembangkan kualitas sumber daya manusia (SDM). Hampir semua bangsa menempatkan pembangunan pendidikan sebagai prioritas dalam program pembangunan nasional mereka<sup>1</sup>. Untuk itu setiap warga negara Indonesia berhak memperoleh pendidikan sebagaimana yang telah tercantum pada pasal 31 UUD 1945, yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan.

Purwo Uditomo mengatakan dalam bukunya bahwa pentingnya bersekolah kemudian dijadikan salah satu tolok ukur kualitas sumber daya manusia dan pendidikan di suatu negara<sup>2</sup>. Dalam pengukuran *Human Development Index* (HDI) yang diterbitkan oleh *United Nations Developments Programme* (UNDP), ada tiga aspek besar yang dinilai yaitu kesehatan, pendidikan, dan ekonomi. Indikator sektor kesehatan dan usia hidup adalah angka harapan hidup per kelahiran. Indikator ekonomi adalah standar hidup, tingkat pendapatan domestik bruto perkapita yang dibelanjakan dalam satuan dolar Amerika (USD). Terakhir, Indikator pendidikan terdiri dari *adult*

---

<sup>1</sup>Bappenas, *Evaluasi Pelaksanaan Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun*, p.1

<sup>2</sup>Purwo Uditomo *et al.*, *Kebijakan dan Praktik Pendidikan Indonesia di Era Transisi Demokrasi* (Jawa Barat: Dompot Dhuafa Makmal Pendidikan, 2013), p.70

*literacy rate* (angka melek huruf usia dewasa) dan *enrollment ratio* (angka partisipasi sekolah) dan *mean years of schooling* (lama studi yang ditempuh). Jadi, semakin banyak yang buta huruf dan putus sekolah, akan semakin kecil nilai HDI-nya<sup>3</sup>.

Pengukuran *Education Development Index* (EDI) yang dilakukan oleh UNESCO melalui gerakan *Education for All* (EFA), pembangunan pendidikan diukur menggunakan empat indikator, yaitu *universal primary education* (yang dilihat dari persentase anak usia sekolah dasar yang masuk ke sekolah menengah), *adult literacy rate* (yang diukur dari angka melek huruf pada usia 15 tahun ke atas), *quality of education* (yang diperoleh dari angka bertahan siswa hingga kelas 5 SD) dan *gender-related EFA* (yang menunjukkan angka partisipasi pendidikan menurut kesetaraan gender, baik *gender parity* maupun *gender quality*). Lagi-lagi angka putus sekolah dan buta huruf akan menentukan capaian kualitas penduduk di suatu negara<sup>4</sup>.

Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Pembangunan menempatkan Indonesia ke posisi 108 dari 182 negara dalam pemeringkatan *Human Development Index* (HDI) pada tahun 2010. Menurut UNDP Indonesia mendapatkan angka HDI sebesar 0,734 masih lebih kecil ketimbang angka HDI di beberapa negara di Asia Tenggara, Indonesia masih berada jauh dibawah negara tetangga terdekatnya Malaysia yang menduduki posisi ke-66 dari 182 negara. Indonesia hanya unggul atas Vietnam dan Laos (Tabel I.1).

---

<sup>3</sup>*Ibid*

<sup>4</sup>*Ibid*

**Tabel I.1****Peringkat *Human Development Index* (HDI) Tahun 2010**

No	Negara	Peringkat	Angka HDI
1.	Singapura	23	0.944
2.	Brunei Darrusalam	30	0.920
3.	Malaysia	66	0.829
4.	Thailand	86	0.783
5.	Filipina	105	0.751
6.	Indonesia	108	0.734
7.	Vietnam	116	0.721
8.	Laos	133	0.675

Sumber : *Human Development Report*, diolah

Kualitas pendidikan dijadikan sebagai faktor utama dalam menentukan pemeringkatan HDI memang sangat tepat dan strategis. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan selaku pemegang amanah pelaksanaan sistem pendidikan nasional memiliki kewajiban untuk mewujudkan misi pembangunan yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2010, yaitu: 1) Peningkatan kualitas sumber daya manusia; 2) Perkembangan kemampuan ilmu dan teknologi; dan 3) Penguatan daya saing perekonomian<sup>5</sup>.

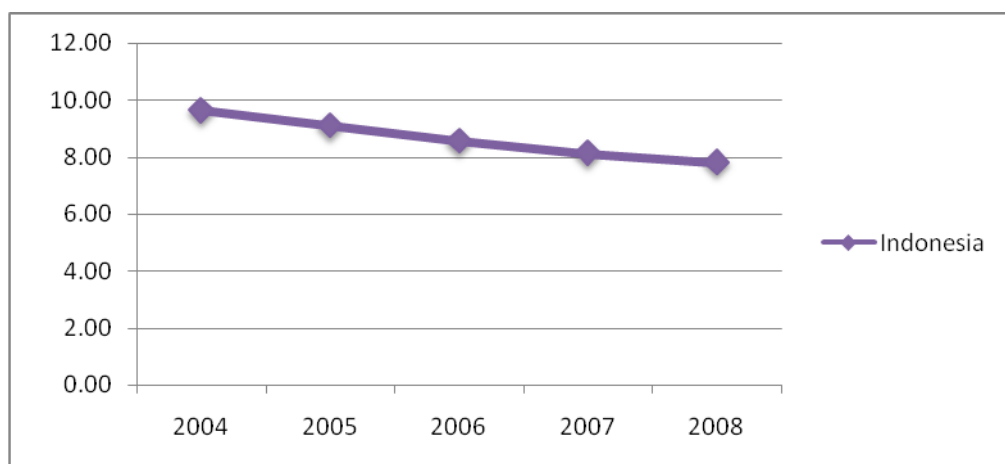
Untuk mewujudkan harapan tersebut, Kemendikbud menetapkan beberapa strategi dan program dasar pembangunan pendidikan yang disusun berdasarkan skala prioritas. Sehingga sebuah perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian pendidikan yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat

---

<sup>5</sup>Bappenas, *Pedoman Penyusunan RPJMN 2010-2014*, p.11

didasarkan pada tiga pilar: 1) Pemerataan dan perluasan akses pendidikan; 2) Peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing pendidikan; dan 3) Peningkatan tata kelola, akuntabilitas, dan pencitraan publik.

Harapan tersebut belum sepenuhnya terwujud, kualitas pembangunan pendidikan di Indonesia masih belum maksimal ini terlihat dari *Human Development Index* (Indeks Pembangunan Manusia), khususnya di bidang pendidikan yang kurang mengalami peningkatan cukup berarti. Misalnya indikator pendidikan untuk angka melek huruf dan angka partisipasi sekolah yang dilihat dari angka partisipasi murni.



Sumber: Badan Pusat Statistik, diolah

**Grafik I.1**

**Perkembangan Angka Buta Huruf Usia 15 Tahun ke Atas di  
Indonesia Tahun 2004-2008**

Grafik I.1 menunjukkan angka buta huruf usia 15 tahun ke atas di Indonesia yang mengalami penurunan. Tahun 2004 angka buta huruf di Indonesia sebesar 9,62%, tahun 2005 sebesar 9,09%, tahun 2006 sebesar 8,55%, tahun 2007 sebesar 8,13% dan tahun 2008 sebesar 7,81%. Penurunan

angka buta huruf usia 15 tahun ke atas di Indonesia setiap tahunnya kurang lebih 0,43%-0,54%. Jika dilihat dari selisih presentasi penurunannya masih terbilang kecil. Artinya jika tidak ada perubahan pola penanggulangan buta huruf, butuh waktu sangat lama untuk mencapai nilai minimum. Apalagi jika mengingat bahwa jumlah penduduk di Indonesia setiap tahunnya bertambah, bisa jadi secara persentase angka buta huruf mengalami penurunan, namun secara kuantitas jumlah penduduk yang buta huruf tidak ada perubahan<sup>6</sup>.

**Tabel I.2**

**Peringkat Angka Melek Huruf 15 Tahun ke Atas Tahun 2005**

No	Negara	Peringkat	AMH
1.	Brunei Darrusalam	71	92,7
2.	Filipina	72	92,6
3.	Thailand	72	92,6
4.	Singapura	74	92,5
5.	Malaysia	82	93,0
6.	Indonesia	85	90,0
7.	Vietnam	87	89,7
8.	Myanmar	96	87,7
9.	Kamboja	127	73,6
10.	Laos	135	68,7

Sumber: *Laporan Program Pembangunan 2005*<sup>7</sup>

Berdasarkan laporan program pembangunan tahun 2005 Angka Melek Huruf, Indonesia masih menduduki peringkat ke-85 dari 182 negara (lihat

<sup>6</sup>Purwo Uditomo *et al.*, op. cit., p.74

<sup>7</sup>[http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar\\_negara\\_menurut\\_tingkat\\_melek\\_huruf](http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_negara_menurut_tingkat_melek_huruf), diakses pada tanggal 25 maret 2015

tabel I.2). Negara tetangga Malaysia lebih unggul dibandingkan Indonesia. Pada tahun 2005 baru 90% yang melek huruf, itu artinya belum seluruh rakyat Indonesia terbebas dari buta huruf. Pada tahun 2013, Pria Gunawan selaku Kepala Balai Pengembangan Pendidikan Anak Usia Dini Pendidikan Nonformal dan Informal Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, menyatakan bahwa sebanyak 3,6 juta warga Indonesia yang masih buta aksara<sup>8</sup>.

**Tabel I.3**  
**Perkembangan Angka Partisipasi Murni di Indonesia**

No	Tahun	Jenjang		
		SD	SMP	SMA
1.	2007	94,90	72,02	49,94
2.	2008	95,14	73,62	52,81
3.	2009	95,23	74,52	55,73

Sumber: Kemendikbud, diolah

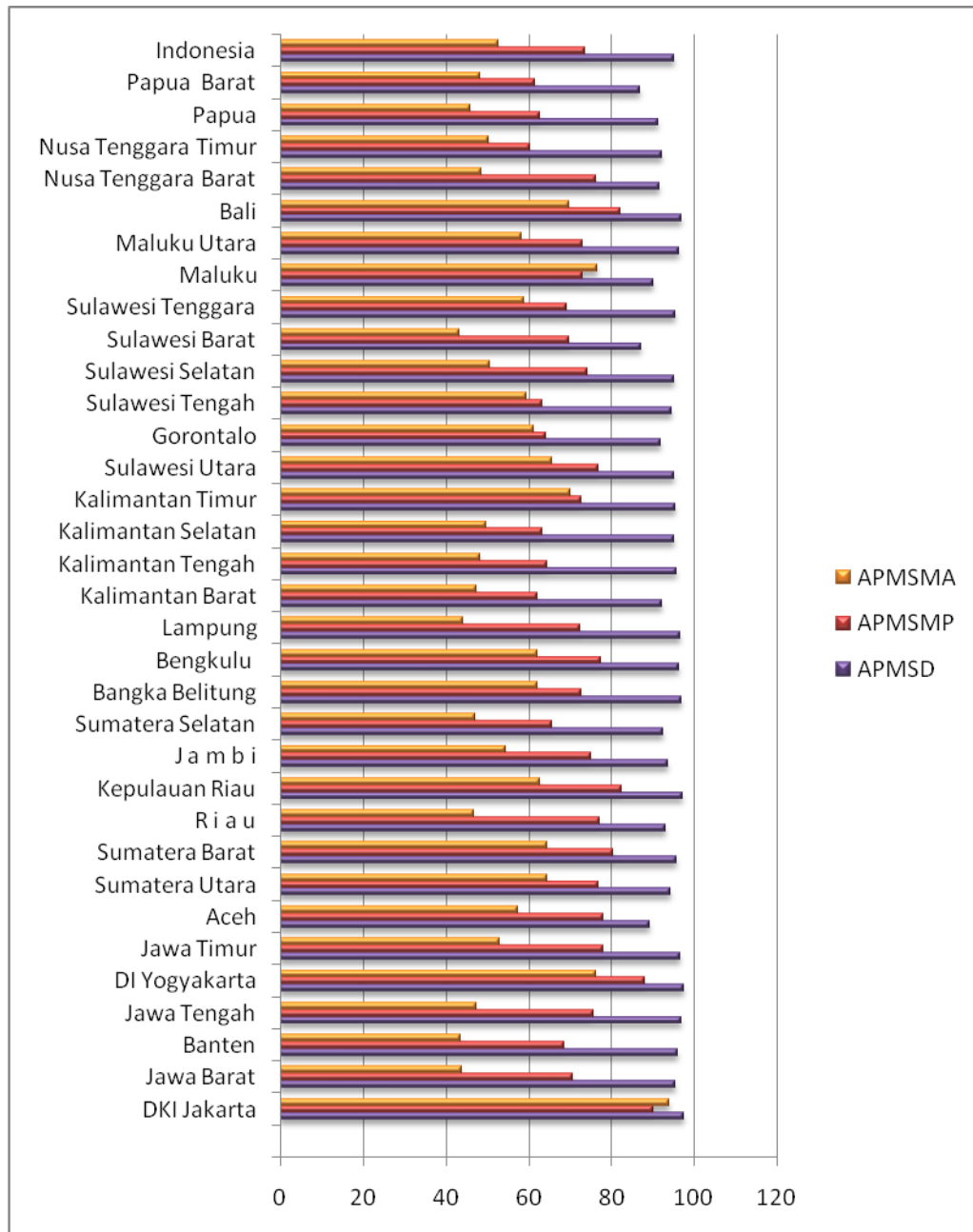
Indikator pendidikan lainnya yaitu Angka Partisipasi Murni (APM) Sekolah (lihat grafik I.2), berdasarkan data Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) terlihat masih rendahnya jumlah pelajar usia 16 tahun hingga 18 tahun untuk bersekolah. Secara nasional, APM SD/MI (usia 7 hingga 12 tahun) di tahun 2009 mencapai 95,23 persen. Pada tahun yang sama, APM untuk SMP/MTs (usia 13 hingga 15 tahun) mengalami penurunan yang cukup besar yaitu mencapai 74,52 persen. Kemudian, terus mengalami penurunan menjadi 55,73 persen untuk APM tingkat SMA/MA (usia 16 hingga 18 tahun). Dilihat dari persentasenya untuk setiap jenjang belum ada

---

<sup>8</sup><http://www.tempo.co/read/news/2013/11/29/079533298/36-Juta-Warga-Indonesia-Masih-Buta-Aksara>, diakses pada tanggal 25 Maret 2015

yang mencapai 100 persen baik untuk tingkat SD/MI, SMP/MTs, SMA/MA.

Artinya masih banyak anak yang bersekolah tidak sesuai dengan usianya.



Sumber: Kemendikbud, diolah

**Grafik I.2**

**Angka Partisipasi Murni Menurut Provinsi di Indonesia Tahun 2009**

Grafik APM jenjang SD sampai SMA menurut provinsi di Indonesia menunjukkan bahwa masih beragamnya APM pada setiap provinsi. Angka partisipasi Murni dari jenjang SD, SMP, SMA yang tertinggi adalah provinsi DKI Jakarta sebesar 97,61% untuk SD, 90,04% untuk SMP, dan 94,10 untuk SMA. Sedangkan APM terendah untuk jenjang SD adalah provinsi Papua Barat sebesar 86,91%. Jenjang SMP APM terendah adalah provinsi NTT sebesar 60,46% dan untuk jenjang SMA APM terendah adalah Sulbar sebesar 43,24%. Jika dibandingkan dengan APM Nasional, untuk jenjang SD hanya ada 14 provinsi yang mencapai APM Nasional, jenjang SMP 18 Provinsi dan jenjang SMA 16 Provinsi.

Dari beberapa data yang telah diuraikan diatas menggambarkan masih kurang maksimalnya kualitas pembangunan pendidikan kita, Indonesia masih belum terbebas dari buta huruf dan masih kurangnya kesadaran masyarakat bersekolah tepat waktu sesuai usianya. Masih rendahnya kualitas pembangunan pendidikan ini dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti distribusi guru yang tidak merata. Guru di Indonesia cukup memadai tetapi penyebarannya saja yang kurang merata hanya terpusat di kota-kota besar saja. Banyak sekolah di Ibu kota yang kelebihan jumlah guru tetapi guru-guru di beberapa wilayah Indonesia bagian Timur misalnya Papua justru jarang hadir karena berbagai alasan<sup>9</sup>. Ini tentu mencerminkan ketimpangan kualitas pendidikan.

---

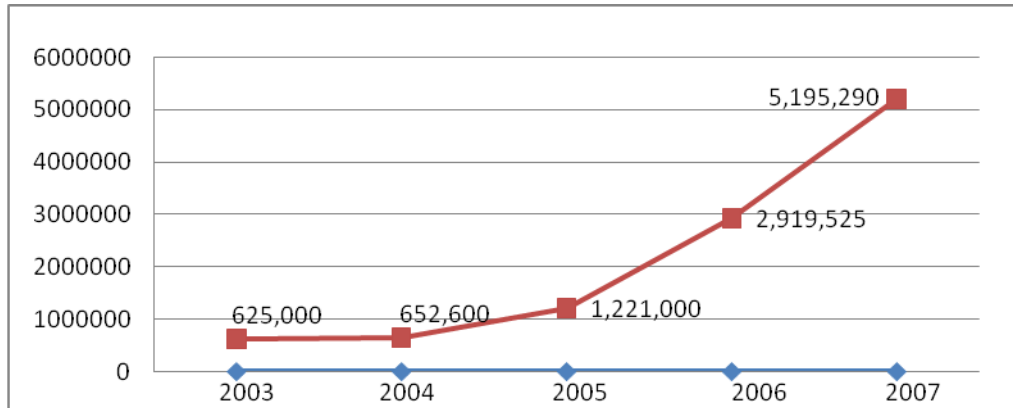
<sup>9</sup>Purwo Uditomo *et al.*, op. cit., p.23



Kualitas pembangunan pendidikan juga tidak terlepas dari kebijakan pemerintah. Sejak di Implementasikannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah dan Undang-Undang 25 tahun 1999 tentang perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 telah terjadi perubahan yang cukup fundamental dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Undang-Undang di bidang otonomi daerah tersebut telah menetapkan pemberian kewenangan otonomi dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah untuk menetapkan prioritas pembangunan dan mengelola segala potensi daerah dan pemberdayaan sumber daya setempat sesuai dengan kepentingan masyarakat. Implikasi dari kewenangan otonomi daerah menuntut daerah untuk melaksanakan pembangunan di segala bidang, terutama untuk sarana dan prasarana publik (*public service*), yang dengan kata lain mensyaratkan adanya kebijakan pengeluaran pemerintah daerah yang mandiri dan profesional dalam investasi publik.

Dalam prakteknya dengan adanya desentralisasi ini berarti memberikan kewenangan kepada daerah untuk memanfaatkan semua sumber keuangan sendiri dalam bentuk Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sumber utamanya adalah pajak daerah dan retribusi daerah. Pemerintah Pusat tetap memainkan peran penting dalam mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan yang didesentralisasikan ke Pemerintahan daerah. Untuk itu, Pemerintah Pusat

melakukan transfer dana ke daerah melalui beberapa mekanisme, yaitu antara lain dalam bentuk Dana Alokasi Khusus (DAK) yang dibebankan ke APBD.



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, diolah

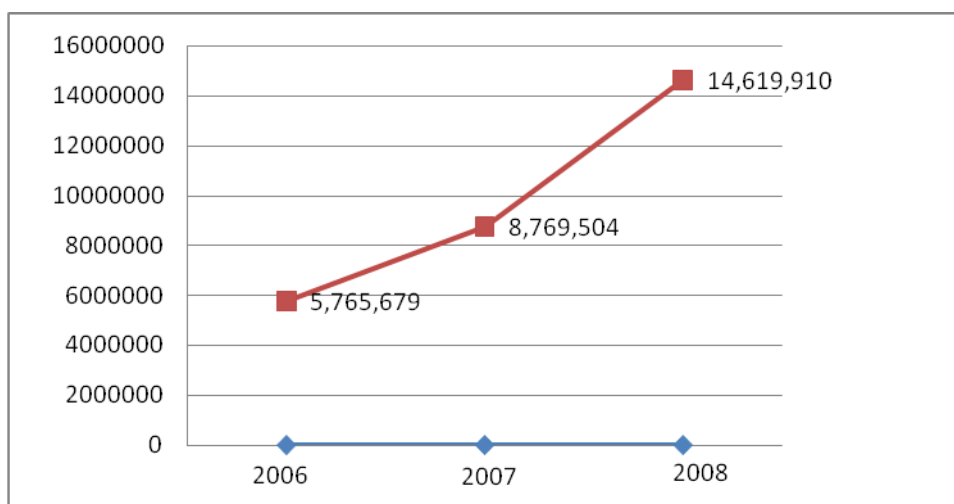
**Grafik I.3**

**Perkembangan Alokasi DAK Bidang Pendidikan di Indonesia Tahun 2003-2007 (juta rupiah)**

Berdasarkan grafik I.4 terlihat bahwa komitmen pemerintah dalam mendukung pelaksanaan pembangunan pendidikan tercermin dari alokasi DAK bidang pendidikan yang terus meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2003 DAK bidang Pendidikan sebesar 625.000 juta kemudian meningkat hingga 5.195.290 juta pada tahun 2007. Di Indonesia gedung sekolah merupakan fasilitas penting bagi anak-anak untuk menimba ilmu. Kerusakan gedung sekolah akan berdampak dengan ketidaknyamanan siswa dalam proses belajar mengajar. Tidak semua anak-anak Indonesia menikmati hari-harinya belajar di sekolah karena buruknya kondisi fisik ruang kelas. Tak jarang ada anak-anak yang putus sekolah dikarenakan ruang kelas yang tak layak atau masih kurang. DAK yang secara khusus digunakan untuk pembangunan dan

rehabilitasi sarana dan prasarana fisik ini diharapkan dapat memperbaiki mutu pendidikan melalui perbaikan infrastruktur.

Selain DAK ada juga Dana Dekonsentrasi yang dibiayai atas beban APBN yang di transfer ke daerah.



Sumber: Direktorat Jenderal Anggaran, diolah

**Grafik I.4**

#### **Perkembangan Alokasi Dana Dekonsentrasi Bidang Pendidikan Tahun 2006-2008 di Indonesia (juta rupiah)**

Dana Dekonsentrasi di Indonesia sama seperti DAK juga mengalami peningkatan. Dana Dekonsentrasi ini bersumber dari APBN dan dibiayai atas beban APBN berbeda dengan DAK yang bersumber dari APBN tetapi dibiayai atas beban APBD.

Selain dari alokasi pemerintah pusat dan pemerintah daerah, rumah tangga juga berperan untuk meningkatkan kualitas pembangunan pendidikan. Dikutip dari Maghfirroh, Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pendidikan Nasional pada tahun 2003 telah mempublikasikan bahwa porsi biaya pendidikan yang ditanggung orangtua/siswa berkisar antara 63,35% persen hingga 87,75% dari biaya pendidikan total. Adapun porsi biaya

pendidikan yang ditanggung pemerintah dan masyarakat (selain orangtua/siswa) adalah antara 12,22% dan 36,5% dari biaya pendidikan total<sup>10</sup>. Ini artinya pengeluaran yang dikeluarkan rumah tangga untuk pendidikan masih cukup besar dibandingkan oleh pemerintah.

Sejalan dengan uraian di atas, bahwa terdapat berbagai faktor yang mempengaruhi kualitas pembangunan pendidikan di Indonesia. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk meneliti tentang masalah kualitas pembangunan pendidikan di Indonesia.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang tertulis di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah yang mempengaruhi kualitas pembangunan pendidikan, yaitu sebagai berikut:

1. Apakah terdapat pengaruh antara kebijakan desentralisasi fiskal terhadap Angka Partisipasi Murni?
2. Apakah terdapat pengaruh antara rasio guru per murid terhadap kualitas Angka Partisipasi Murni?
3. Apakah terdapat pengaruh antara DAK untuk pendidikan terhadap Angka Partisipasi Murni?
4. Apakah terdapat pengaruh antara Dana Dekonsentrasi untuk pendidikan terhadap Angka Partisipasi Murni?
5. Apakah terdapat pengaruh antara pendapatan perkapita terhadap angka partisipasi murni?

---

<sup>10</sup>Maghfirroh Yenny, *Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Pembangunan Pendidikan di Indonesia*,(Depok:UI,2008),p.10

6. Apakah terdapat pengaruh antara pengeluaran rumah tangga untuk pendidikan terhadap Angka Partisipasi Murni?
7. Apakah terdapat pengaruh antara kebijakan desentralisasi fiskal terhadap Angka Melek Huruf?
8. Apakah terdapat pengaruh antara DAK untuk pendidikan terhadap Angka Melek Huruf?
9. Apakah terdapat pengaruh antara Dana Dekonsentrasi untuk pendidikan terhadap Angka Melek Huruf ?
10. Apakah terdapat pengaruh antara Pendapatan Perkapita terhadap Angka Melek Huruf?

### **C. Pembatasan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, kualitas pembangunan pendidikan di Indonesia disebabkan oleh banyak faktor. Berhubung keterbatasan yang dimiliki oleh peneliti maka penelitian ini dibatasi hanya pada masalah: “Pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk pendidikan, Dana Dekonsentrasi untuk pendidikan dan Pendapatan Perkapita terhadap Pembangunan Pendidikan”.

### **D. Perumusan Masalah**

Berdasarkan pembatasan masalah di atas, maka masalah dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah terdapat pengaruh antara DAK untuk pendidikan terhadap Angka Partisipasi Murni Pendidikan Dasar di Indonesia?

2. Apakah terdapat pengaruh antara Dana Dekonsentrasi untuk pendidikan terhadap Angka Partisipasi Murni Pendidikan Dasar di Indonesia?
3. Apakah terdapat pengaruh antara Pendapatan Perkapita terhadap Angka Partisipasi Murni Pendidikan Dasar di Indonesia?
4. Apakah terdapat pengaruh antara DAK untuk pendidikan, Dana Dekonsentrasi untuk pendidikan dan Pendapatan Perkapita terhadap Angka Partisipasi Murni Pendidikan Dasar di Indonesia?

#### **E. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi semua pihak. Kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoretis

Penelitian ini berguna untuk menambah referensi dan pengetahuan baru mengenai Dana Alokasi Khusus untuk pendidikan, Dana Dekonsentrasi untuk pendidikan, pendapatan perkapita serta pengaruhnya terhadap pembangunan pendidikan, sehingga penelitian ini dapat menambah wawasan ilmu pengetahuan bagi semua pihak.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan, bahan acuan, masukan serta referensi selanjutnya, dan dapat digunakan sebagai salah satu pemecahan masalah mengenai Dana Alokasi Khusus untuk pendidikan, Dana Dekonsentrasi untuk pendidikan, pendapatan perkapita serta pengaruhnya terhadap pembangunan pendidikan, sehingga penelitian ini dapat berguna bagi semua pihak.