

Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Disparitas Akses Pendidikan Dasar di Indonesia

Fiscal Decentralization Impacts on Primary Education Access Disparities in Indonesia

Shinta Doriza^{a,*}, Deniey A. Purwanto^{b,**}, Ernita Maulida^a

^aUniversitas Negeri Jakarta

^bInstitut Pertanian Bogor

Abstract

The objective of fiscal decentralization objective in Indonesia is to reduce development disparities. Regarding education development, one crucial issue is access disparity. Using 440 sub provincial database during 2005-2009, this study is aim to analyze the impact of fiscal decentralization in reducing disparity of primary education access. Using fixed-effect model, the result showed that Dana Alokasi Khusus (DAK) for Education, DAK Non Education, and Pendapatan Asli Daerah (PAD) have significant impact in reducing education access disparity along with the wealth and regional characteristics. Nonetheless efforts need to be done to optimize the equalization of education access including strengthening the provincial government role in resources allocation and distribution of basic education services.

Keywords: Fiscal Decentralization, Primary Education Access, Panel Data Analysis

Abstrak

Tujuan desentralisasi fiskal di Indonesia adalah untuk mengurangi kesenjangan pembangunan. Terkait dengan pembangunan pendidikan, salah satu masalah krusial adalah kesenjangan akses. Menggunakan data dari 440 *database* kabupaten kota selama 2005–2009, studi ini bertujuan untuk menganalisis dampak desentralisasi fiskal dalam mengurangi disparitas akses pendidikan dasar. Dengan menggunakan *fixed-effect model*, hasilnya menunjukkan bahwa Dana Alokasi Khusus (DAK) Pendidikan, DAK Non-Pendidikan, dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki dampak yang signifikan dalam mengurangi disparitas akses pendidikan bersama dengan karakteristik kekayaan dan regional. Berbagai upaya tetap perlu dilakukan untuk mengoptimalkan pemerataan akses pendidikan termasuk penguatan peran pemerintah provinsi dalam alokasi dan distribusi sumber daya pelayanan pendidikan dasar.

Kata kunci: Desentralisasi Fiskal, Akses Pendidikan Dasar, Analisis Data Panel

JEL classifications: C23, I20, R50

Pendahuluan

Desentralisasi fiskal merupakan perwujudan dari 'money follow function' dari implementasi kebijakan otonomi daerah di Indonesia. Semangat yang mendasari otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah untuk lebih mengoptimalkan pelaksanaan pembangunan dan hasil-

*Alamat Korespondensi: Kampus A UNJ Jl. Rawamangun Muka, Telp. 021-4715094. Hp. 081585531035.
E-mail: shintadoriza@yahoo.com.

**E-mail: deniey_ap@yahoo.com (Deniey A. P.) & emaulida@yahoo.com (Ernita M.)

hasilnya. Kebijakan pembangunan yang terpusat pada era sebelumnya telah menimbulkan berbagai permasalahan dalam pembangunan termasuk salah satunya kesenjangan pembangunan antardaerah. Oleh karena itu, orientasi lainnya dari desentralisasi fiskal adalah mengurangi kesenjangan pembangunan antardaerah (Brodjonegoro, 2003).

Di sisi lain, undang-undang mengamankan fokus anggaran yang lebih besar pada bidang pendidikan untuk dapat lebih mengoptimalkan pembangunan pendidikan, serta yang lebih penting lagi adalah meningkatkan akses pendidikan bagi seluruh masyarakat. Masalah akses pendidikan menjadi salah satu prioritas pemerintah. Melalui Rencana Strategis Pembangunan Pendidikan 2005–2009 (Renstra Kemendiknas 2004–2009), pemerintah menargetkan penurunan disparitas akses pendidikan tingkat Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP) melalui penurunan disparitas Angka Partisipasi Kasar (APK) pada tingkat SD dan SMP antara kabupaten dan kota antarprowinsi di Indonesia.

Secara umum, sepanjang 2004–2009 disparitas akses pendidikan dasar semakin menurun. Untuk tingkat SD, disparitas APK menurun dari 2,49% pada tahun 2004 menjadi 2,40% pada tahun 2009. Sementara pada tingkat SMP, APK menurun dari 25,1% pada tahun 2004 menjadi 23% pada tahun 2009. Namun, pencapaian tersebut belumlah optimal apabila dibandingkan dengan target yang telah ditetapkan. Disparitas APK SD untuk tahun 2009 ditargetkan sebesar 2,30% dan 19% untuk disparitas APK SMP (Kementerian Pendidikan Nasional, 2009). Terkait dengan desentralisasi fiskal, berbagai instrumen yang telah dijalankan seharusnya dapat meningkatkan pemerataan akses pendidikan dasar (lihat Gambar 1).

Oleh karena itu, studi ini dilaksanakan untuk mengkaji bagaimana dampak desentralisasi fiskal terhadap pengurangan disparitas akses pendidikan dasar terutama di tingkat SD dan SMP yang erat hubungan dengan program

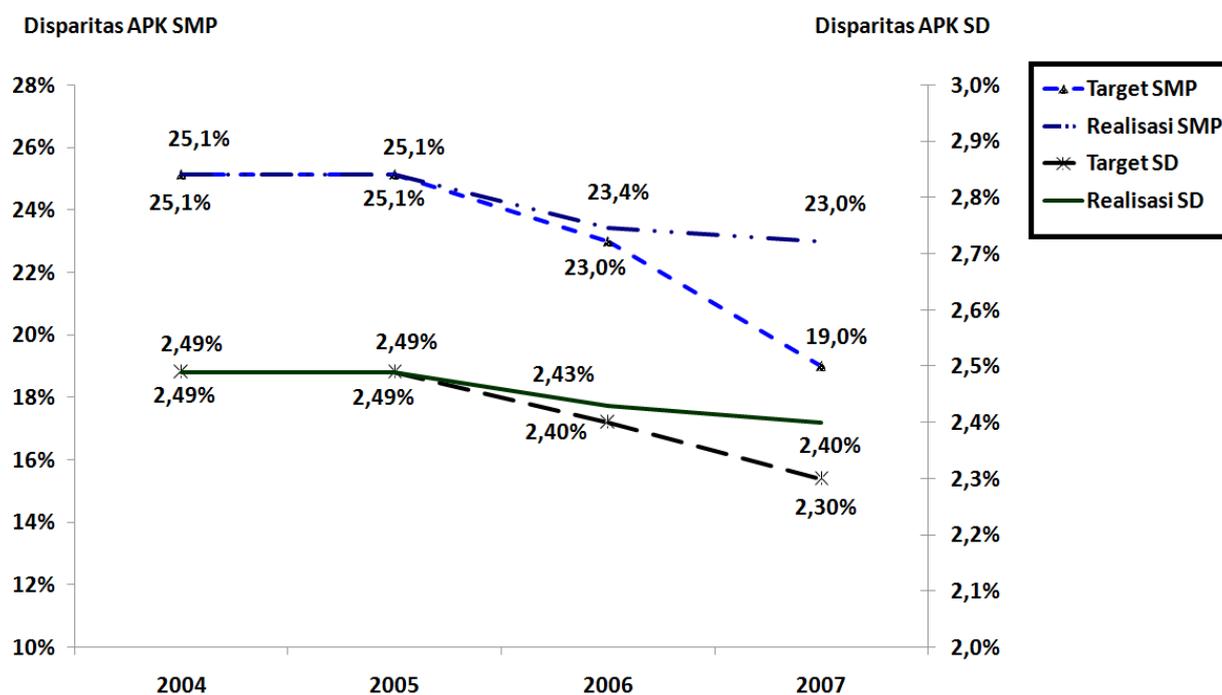
Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun. Untuk memperoleh gambaran yang lebih komprehensif, dipertimbangkan pula beberapa faktor yang secara teoritis dan empiris turut memengaruhi disparitas akses pendidikan dasar. Dalam hal ini adalah faktor-faktor sosial ekonomi masyarakat dan karakteristik daerah. Studi ini juga diharapkan dapat menjawab berbagai permasalahan dalam mengoptimalkan peran desentralisasi fiskal dalam meningkatkan pemerataan akses pendidikan dasar, sekaligus dapat berkontribusi terhadap penyusunan kebijakan dan penyelenggaraan pendidikan dasar dan pengelolaan keuangan pemerintah.

Seperti telah disampaikan di atas bahwa sepanjang tahun 2004–2009, disparitas akses pendidikan dasar semakin menurun. Hal ini mencerminkan bahwa pemerataan akses pendidikan dasar di Indonesia telah berlangsung dengan baik, namun masih terdapat beberapa hal yang perlu dilakukan untuk mengoptimalkan pemerataan tersebut. Khususnya, di tingkat kabupaten dan kota dengan disparitas yang cukup besar tersebut mengindikasikan lebih pentingnya prioritas pada pembangunan infrastruktur secara umum di kabupaten daripada di kota. Tujuannya agar pelayanan pendidikan di kawasan pedesaan lebih mudah dijangkau (Media Indonesia *Online*, 2008).

Gambar 2 memperlihatkan bahwa beberapa provinsi dapat menurunkan disparitas APK SD dan SMP di bawah tingkat nasional. Walaupun demikian, terdapat pula beberapa provinsi yang memiliki APK SD dan SMP di atas tingkat disparitas APK SD dan SMP nasional. Provinsi-provinsi seperti Riau, Jawa Tengah, Sulawesi Selatan, dan Sumatera Selatan memiliki disparitas yang relatif lebih baik dibandingkan dengan daerah lain. Dengan kata lain, provinsi-provinsi tersebut relatif lebih baik dalam hal pemerataan akses pendidikan tingkat dasar.

Terkait dengan hal di atas, perkembangan instrumen desentralisasi fiskal juga patut men-

Gambar 1: Target dan Realisasi Disparitas APK Sekolah Dasar dan SMP



Sumber: Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah, Depdiknas (2007), diolah

Tabel 1: Perkembangan Instrumen Desentralisasi Fiskal (Rupiah per Kapita)

Instrumen Fiskal	2005	2006	2007	2008	2009
DAU	600.416	988.967	1.127.179	1.085.564	1.380.415
DAK Pendidikan	13.579	26.042	45.243	59.557	69.247
DAK Non-Pendidikan	33.161	86.015	119.888	165.222	158.809
PAD	57.530	80.604	97.635	161.890	119.924

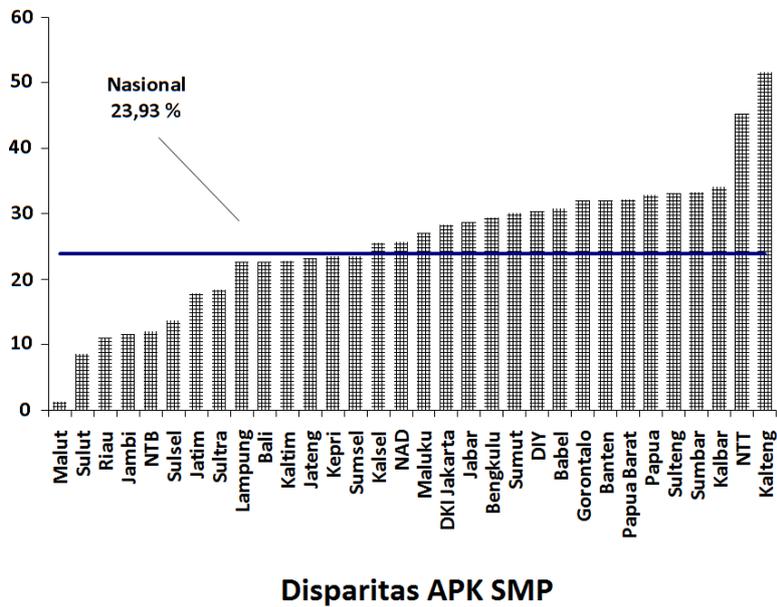
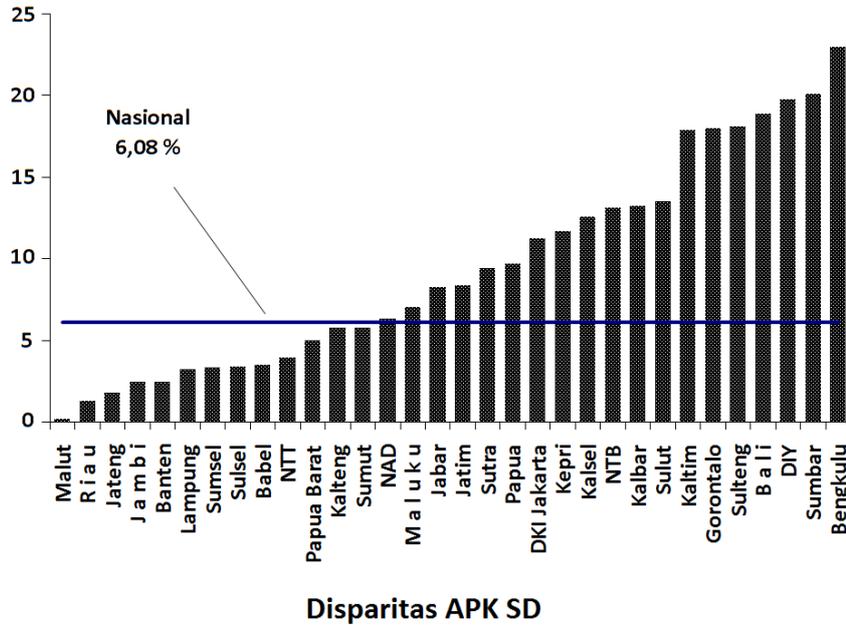
Sumber: Kementerian Keuangan dan BPS, diolah

jadi perhatian. Beberapa instrumen fiskal tersebut baik yang terkait langsung dengan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal maupun instrumen keuangan daerah yang memengaruhi pelaksanaan pembangunan di daerah. Desentralisasi fiskal akan berdampak mengurangi ketimpangan pendapatan antardaerah terutama daerah di Pulau Jawa dengan daerah di luar Pulau Jawa (Waluyu, 2008). Berdasarkan Tabel 1 dapat dilihat bahwa secara umum, instrumen-instrumen yang ada mengalami peningkatan yang cukup signifikan sepanjang tahun 2005–2009. Misalnya saja, Dana Alokasi Umum (DAU) yang meningkat lebih dari

dua kali lipat sepanjang tahun 2005–2009. Bahkan, untuk DAK Pendidikan meningkat hampir tiga kali lipat sepanjang tahun 2005–2009. Hasil studi dari tim peneliti lembaga Smeru (Usman *et al.*, 2008) merekomendasikan sebuah paradigma baru berupa pendesentralisasian kepada pemerintah provinsi mengenai kewenangan pengalokasian, pengoordinasian, dan pengawasan pelaksanaan atas penggunaan DAK oleh pemerintah kabupaten dan kota.

Di sisi lain, perkembangan beberapa indikator sosial ekonomi juga menunjukkan perkembangan yang cukup positif. Hal ini berdampak pada keadaan iklim usaha yang kondusif ter-

Gambar 2: Disparitas APK SD dan SMP Menurut Provinsi 2008



Sumber: Kementerian Pendidikan Nasional, diolah

Tabel 2: Perkembangan Indikator Sosial Ekonomi

Indikator Sosial Ekonomi	2005	2006	2007	2008	2009
Rata-Rata PDRB (Rp Juta per Kapita)	7,1	7,24	7,58	7,95	8,2
Tingkat Kemiskinan (%)	17,92	18,83	17,64	16,24	15,13
Tingkat Melek Huruf	88,8	91,7	92,1	92,7	93

Sumber: BPS, diolah

hadap perekonomian daerah dalam bentuk: a) percepatan pertumbuhan ekonomi daerah, b) penurunan tingkat pengangguran, c) peningkatan upah tenaga kerja, d) pengentasan kemiskinan, dan e) peningkatan pendapatan asli daerah (Isdijoso dan Tri, 2002). Perkembangan Regional Domestic Bruto (PRDB) per kapita yang meningkat, tingkat kemiskinan yang menurun, serta tingkat melek huruf yang meningkat juga terlihat pada Tabel 2. Kesemuanya diharapkan memberikan dampak positif terhadap penurunan disparitas akses pendidikan dasar di Indonesia.

Tinjauan Referensi

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal bertujuan untuk lebih mengoptimalkan pelaksanaan pembangunan dan hasilnya dengan lebih mendekatkan layanan pemerintah kepada masyarakat sekaligus mengurangi kesenjangan pembangunan antardaerah. Desentralisasi fiskal merupakan salah satu mekanisme transfer dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam kaitan dengan kebijakan keuangan negara, yaitu untuk mewujudkan ketahanan fiskal yang berkelanjutan dan memberikan stimulus terhadap aktivitas perekonomian masyarakat (Elmi, 2002). Dengan desentralisasi fiskal, diharapkan akan tercipta pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk membiayai kewenangan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah.

Sejalan dengan tujuan desentralisasi fiskal tersebut, transfer keuangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dilaksanakan melalui beberapa instrumen melalui sisi belanja daerah pada keuangan pemerintah pusat dan pe-

nerimaan pada keuangan pemerintah daerah. *Pertama*, adalah melalui instrumen yang disebut sebagai instrumen keseimbangan fiskal (*fiscal balancing instrument*). Dalam prakteknya di Indonesia instrumen tersebut diimplementasikan melalui Dana Bagi Hasil (DBH) baik penerimaan pajak maupun non-pajak.

Kedua, adalah melalui instrumen yang berdasarkan ketentuan dan spesifikasi teknisnya dapat dikatakan sebagai instrumen transfer tanpa syarat (*less conditioned-type transfer instrument*). Implementasi instrumen jenis ini dilaksanakan melalui Dana Alokasi Umum (DAU). Dana ini dialokasikan berdasarkan kapasitas fiskal masing-masing daerah yang diharapkan dapat mengimbangi disparitas kemampuan daerah dalam membiayai pembangunan.

Ketiga, terdapat pula instrumen desentralisasi fiskal yang dapat digolongkan sebagai instrumen transfer bersyarat (*conditioned-type transfer instrument*), yaitu Dana Alokasi Khusus (DAK). DAK dialokasikan kepada daerah dan sektor-sektor tertentu berdasarkan prioritas dan arah pembangunan nasional. Yang tidak kalah pentingnya adalah instrumen Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sangat menentukan kapasitas fiskal suatu daerah untuk membiayai pembangunan di daerahnya masing-masing.

DBH, DAU, dan DAK merupakan instrumen-instrumen desentralisasi fiskal, sementara PAD merupakan instrumen keuangan pemerintah daerah yang erat kaitannya dengan instrumen desentralisasi fiskal tersebut. Instrumen-instrumen tersebut mendukung pelaksanaan pembangunan di daerah, baik secara langsung yang dialokasikan kepada sektor atau bidang tertentu (misalnya pendidikan),

maupun secara tidak langsung melalui peningkatan kondisi sosial ekonomi masyarakat. Dengan peningkatan kondisi sosial ekonomi masyarakat inilah kesenjangan atau disparitas pembangunan antardaerah dapat diturunkan termasuk disparitas akses terhadap layanan pendidikan dasar.

Input Output

Pembangunan merupakan suatu proses multidimensional yang melibatkan perubahan besar dalam struktur sosial, perilaku umum dan lembaga-lembaga nasional, serta percepatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan ketimpangan, dan pemberantasan kemiskinan absolut (Todaro, 2009). Dalam hal ini, perubahan-perubahan yang dimaksud termasuk diantaranya perubahan dalam struktur produksi dan alokasi *input* pada berbagai bidang sehingga terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat, baik dalam hal pendapatan, kesehatan, maupun pendidikan sebagai bagian dari hak dasar manusia. Dalam konteks pembangunan pendidikan, perspektif yang serupa dapat dijabarkan sebagai suatu proses pengembangan dan alokasi *input* dalam bidang pendidikan untuk menciptakan atau meningkatkan *output* sektor pendidikan yang lebih baik. Sesuai dengan Rencana Strategis Pembangunan Pendidikan Nasional 2004–2009, pembangunan pendidikan nasional dilaksanakan melalui tiga kebijakan utama yang salah satunya adalah melalui pemerataan dan perluasan akses pendidikan. Pemerataan dan perluasan akses inilah yang dapat diposisikan sebagai salah satu *output* yang diharapkan dalam pembangunan pendidikan sebelum lebih jauh lagi pencapaian hasil dan dampak yang diharapkan.

Salah satu pendekatan dalam analisis pembangunan pendidikan adalah teori produksi dengan bentuk fungsi produksi Cobb Douglas seperti dalam Persamaan (1):

$$Y = AL^\alpha K^\beta \quad (1)$$

Bentuk linier dalam Persamaan (1) dapat di-

nyatakan dalam bentuk:

$$\ln(Y) = \ln(A) + \alpha \ln(L) + \beta \ln(K) \quad (2)$$

dengan:

Y = kuantitas produksi;

L = *input* tenaga kerja;

K = *input* modal;

A = representasi dari faktor produktivitas total;

α = koefisien elastisitas *output* dari tenaga kerja;

β = koefisien elastisitas *output* dari dan modal.

Asumsi koefisien elastisitas ini adalah *constants return to scale* yang ditentukan oleh tingkat teknologi yang tersedia ($\alpha + \beta = 1$).

Menurut pendekatan teori produksi untuk pendidikan, sekolah diandaikan sebagai suatu unit produksi pada sisi penawaran. Berbeda dengan unit produksi pada model ekonomi umumnya, sekolah diasumsikan sebagai unit yang tidak memaksimalkan keuntungan yang pada umumnya adalah berstatus negeri atau swasta (Boissiere, 2004). Pendekatan teori produksi untuk pendidikan ini dapat menjelaskan efektivitas sekolah sehingga dapat menjawab apa yang dapat dilakukan terhadap *input* sehingga dapat meningkatkan *output* (dalam hal ini pelayanan pendidikan). Murillo *et al.* (2002) menguraikan beberapa faktor yang memengaruhi siswa atau lulusan dalam pendekatan teori produksi untuk pendidikan, di antaranya: (1) faktor personal seperti gender dan suku; (2) faktor keluarga seperti tingkat sosial ekonomi, jumlah anggota keluarga dan tingkat pendidikan orang tua siswa; (3) faktor yang berhubungan dengan tempat tinggal; dan (4) faktor sekolah dan guru.

Berdasarkan fungsi produksi dasar, Glewwe (2002) merumuskan satu fungsi produksi untuk pendidikan yang inklusif dengan bentuk sebagai berikut:

$$\begin{aligned} H &= c + \alpha S + \beta_1 A_1 + \beta_2 A_2 + \dots \\ &+ \beta_n A_n + \delta_1 Q_1 + \delta_2 Q_2 + \dots \\ &+ \delta_m Q_m + v \end{aligned} \quad (3)$$

dengan:

H = modal manusia yang menggunakan ukuran tingkat pengetahuan;

S = sekolah atau tahun lama sekolah;

A = merepresentasikan kemampuan dan kapasitas belajar siswa;

Qm = faktor kualitas sekolah seperti besar kelas, kualifikasi guru, dan sebagainya.

Faguet dan Sanchez (2006) menggunakan model yang serupa dengan mempertimbangkan dampak desentralisasi fiskal terhadap *output* pendidikan. Formulasi model yang digunakan adalah sebagai berikut:

$$\Delta S_{mt} = \alpha + \zeta D_{mt} + \beta R_{mt} + \gamma P_{mt} + \delta C_{mt} + \varepsilon_{mt} \quad (4)$$

dengan:

ΔS = peningkatan angka partisipasi sekolah;

D = vektor *dummy* yang menjelaskan karakteristik desentralisasi masing-masing kota;

R = vektor yang mengukur ketersediaan sumber daya (faktor penawaran);

P = vektor yang mengukur partisipasi politik dan kerjasama;

C = vektor yang menjelaskan kontrol faktor-faktor sosial ekonomi dan geografis;

indeks m = merepresentasikan dimensi daerah untuk semua vektor;

indeks t = merepresentasikan dimensi waktu untuk semua vektor.

Metode

Data yang digunakan dalam studi ini adalah data sekunder bersumber dari Kementerian Pendidikan Nasional, Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas), Kementerian Keuangan, dan Badan Pusat Statistik (BPS). Unit analisis yang digunakan adalah data 32 provinsi pada periode 2005–2009 dengan data dasar 440 kabupaten dan kota di Indonesia. Sementara itu, model dasar yang digunakan dalam studi ini adalah model data panel. Hasil estimasi model tersebut diharapkan

memperoleh konstanta yang berbeda-beda untuk masing-masing kabupaten dan kota pada setiap periode (Greene, 1997). Adapun spesifikasi model studi sebagai berikut:

$$AS_{i,t} = \alpha_i + \gamma FD_{i,t} + \delta S_{i,t} + \lambda D_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (5)$$

dengan:

AS = disparitas akses pendidikan SD dan SMP untuk setiap provinsi di Indonesia.

Untuk memperoleh cakupan analisis yang lebih luas, studi ini menggunakan disparitas APK SD dan APK SMP. AS merupakan variabel tidak bebas. Berdasarkan Statistik Pendidikan Nasional yang diterbitkan oleh Kementerian Pendidikan Nasional, Angka Partisipasi Kasar (APK) dihitung berdasarkan formulasi berikut:

$$APK = \frac{JS}{JP} \times 100 \quad (6)$$

dengan:

JS = jumlah siswa pada tingkat pendidikan tertentu;

JP = jumlah penduduk pada kelompok usia tertentu sesuai dengan jenjang pendidikannya masing-masing.

Dari rumusan APK tersebut, disparitas APK dihitung dengan formulasi sebagai berikut:

$$DisparitasAPK = \max(APK_i) - \min(APK_i) \quad (7)$$

Sementara itu, beberapa variabel bebas digunakan untuk menduga variabel tak bebas yang dikelompokkan dalam beberapa faktor. FD adalah faktor desentralisasi fiskal untuk melihat bagaimana dampak masing-masing instrumen fiskal tersebut terhadap disparitas akses pendidikan. Berikutnya S adalah faktor latar belakang sosial ekonomi masyarakat. Beberapa studi terdahulu (Faguet dan Sanchez,

2006; Glewwe, 2002) menekankan peranan latar belakang sosial ekonomi masyarakat terhadap kemauan dan kemampuan untuk mengakses pendidikan dasar. Beberapa variabel juga dipertimbangkan untuk menganalisis peran latar belakang sosial ekonomi masyarakat. Selain itu, tidak kalah penting adalah faktor karakteristik daerah (D) yang diduga juga mempunyai peranan yang signifikan terhadap disparitas akses pendidikan dasar. Sementara itu, indeks i merupakan representasi provinsi dan t merupakan periode atau tahun data yang digunakan.

Dari model umum Persamaan (5), terpilih beberapa variabel yang mewakili masing-masing faktor. Dalam faktor desentralisasi fiskal, terpilih variabel Pendapatan Asli Daerah ($PADCAP$), Dana Alokasi Umum ($DAUCAP$), Dana Alokasi Khusus bidang Pendidikan ($DAKPCAP$), serta Dana Alokasi Khusus non-Pendidikan ($DAKNPCAP$) yang masing-masing merupakan agregasi tingkat provinsi, kabupaten, dan kota untuk setiap provinsi. Kemudian dalam faktor sosial ekonomi terpilih variabel tingkat buta aksara ($LITRATE$), tingkat kesejahteraan ($WEALTH$), dan tingkat kemiskinan ($POVRATE$). Tingkat kesejahteraan dihitung berdasarkan Pendapatan Domestik Regional Bruto atau PDRB ($ADHK$) per jumlah penduduk. Sementara itu, untuk faktor karakteristik daerah (provinsi) terpilih dua variabel *dummy*, yaitu indikator daerah pemekaran ($PROLIF$) dan indikator wilayah Pulau Jawa atau Luar Pulau Jawa ($JAVN$). Untuk variabel *dummy* yang pertama, provinsi dengan pemekaran di dalamnya bernilai satu, sedangkan provinsi tanpa pemekaran bernilai nol. Demikian pula untuk variabel *dummy* yang kedua, provinsi yang berada di wilayah Pulau Jawa bernilai satu, sementara provinsi yang berada di luar Pulau Jawa bernilai nol. Sementara itu, data Provinsi DKI Jakarta tidak dimasukkan ke dalam data. Hal ini didasari oleh pertimbangan bahwa DKI Jakarta merupakan

wilayah provinsi tanpa kabupaten sehingga tidak diperoleh data tingkat disparitas kabupaten dan kota.

Spesifikasi model di atas diestimasi dengan menggunakan metode analisis data panel *Estimated Generalized Least Square* (EGLS) dengan dua pendekatan, yaitu *Pooled Least Square* (PLS) dan *Fixed-Effect Model* (FEM). Pendekatan kedua digunakan untuk menganalisis lebih jauh disparitas antarprovinsi sehingga diperoleh gambaran performa setiap provinsi dalam mengurangi disparitas akses pendidikan dasar di daerahnya. Pemilihan pendekatan *fixed-effect model* juga dilandasi oleh beberapa hal. *Pertama*, terkait dengan pengambilan data. Jika data diambil dari sampel individu yang merupakan sampel acak dari populasi yang besar atau dengan kata lain, studi dilakukan dengan tujuan menarik kesimpulan suatu populasi berdasarkan beberapa individu, maka digunakan pendekatan model efek acak atau *random-effect model* (REM). Namun, jika evaluasi meliputi seluruh individu dalam populasi atau hanya meliputi beberapa individu dengan penekanan pada individu-individu tersebut, maka lebih baik menggunakan pendekatan efek tetap atau *fixed-effect model* (FEM) (Hsiao, 2003). *Kedua*, terkait dengan jumlah individu dan rentang waktu. Jika jumlah individu adalah tetap sepanjang waktu, maka semakin panjang waktu observasi, semakin kecil pula perbedaan hasil estimasi antara metode FEM dan REM. Jika jangka waktu cukup panjang, maka dapat dipilih FEM dengan alasan lebih mudah dikerjakan. *Ketiga*, terkait dengan teknik pengujian Hausman. Uji Hausman ini didasari oleh heterogenitas antarindividu dan korelasinya dengan variabel bebas. Melalui pengujian Hausman ini, dapat dibedakan antara model yang heterogenitas antarindividu bersifat konstan dan memiliki korelasi dengan variabel bebasnya dengan model yang heterogenitas antarindividu bersifat acak dan bebas terhadap variabel bebasnya. Spesifikasi pengujian

Hausman adalah sebagai berikut:

$$m = (\beta - b)(M_0 - M_1)^{-1}(\beta - b) \\ \sim \chi^2(K) \quad (8)$$

Dengan M_0 adalah matriks kovarians untuk dugaan FEM dan M_1 adalah matriks kovarians untuk dugaan REM. Jika nilai m ditolak, maka penggunaan metode FEM tidak dipilih. Dengan kata lain, semakin besar m , maka kemungkinan penerimaan dugaan metode REM semakin besar. Pengujian Hausman ini mengikuti distribusi *Chi-Square* (χ^2) sehingga pengujian hipotesis REM adalah sebagai berikut: $H_0 : \chi^2 Stat < \chi^2(k, \alpha) \rightarrow \text{random-effect model}$

$H_a : \chi^2 Stat < \chi^2(k, \alpha) \rightarrow \text{fixed-effect model}$

Jadi, H_0 ditolak jika $\chi^2 Stat$ (χ^2 estimasi) lebih besar dibandingkan dengan $\chi^2(k, \alpha)$ (tabel χ^2).

Model dasar pada Persamaan (5) digunakan untuk mengestimasi dua kelompok data panel, yaitu data panel tingkat SD dan tingkat SMP. Untuk memperoleh spesifikasi model estimasi, digunakan pendekatan *omitting variables* (Hsiao, 2003) hingga didapat komposisi variabel bebas yang cukup *robust*.

Hasil dan Analisis

Dari estimasi beberapa spesifikasi model, terpilih dua spesifikasi model yang cukup representatif untuk masing-masing panel tingkat pendidikan, yaitu tingkat SD dan SMP. Secara umum, model pertama adalah model dengan variabel bebas yang komprehensif termasuk di antaranya variabel-variabel *dummy* yang merepresentasikan karakteristik daerah. Estimasi model pertama menggunakan pendekatan *Pooled Least Square* (PLS). Sementara itu, model kedua adalah model yang mencoba menjelaskan bagaimana keragaan masing-masing provinsi terhadap penurunan disparitas akses pendidikan SD dan SMP di daerahnya masing-masing. Untuk mendapatkan hal

ini, digunakan pendekatan efek tetap kerat lintang (*Cross Section Fixed-Effects*), serta tidak digunakannya variabel *dummy* dalam estimasi. Tidak digunakannya variabel *dummy* dalam model kedua disebabkan sebaran variabel-variabel *dummy* antarwaktu yang bersifat tetap. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, studi ini berfokus pada program Wajib Belajar Pendidikan Dasar (Wajardikdas) Sembilan tahun yang dilaksanakan pemerintah dalam periode studi.

Pemilihan pendekatan model efek tetap didasari oleh beberapa alasan, baik dari karakteristik kumpulan data maupun dari hasil uji statistik. Dari karakteristik kumpulan data, diketahui bahwa data yang digunakan adalah data seluruh provinsi yang ada di Indonesia. Dengan kata lain, data yang digunakan adalah data populasi, bukan data sampel. Selain itu, jumlah kerat lintang (*cross section*) pada tiap periode adalah tetap. Sementara itu, dari hasil pengujian Hausman menunjukkan bahwa $\chi^2 Stat$ sebesar 2,87, lebih besar dari pada tabel χ^2 yang sebesar 0,55 dengan tingkat kepercayaan sebesar 99%. Dengan demikian, pendekatan *fixed-effect model* adalah model yang *robust* untuk digunakan dalam analisis. Selain itu, penggunaan pendekatan estimasi *fixed-effect model* diharapkan dapat memberikan gambaran tingkat disparitas akses pendidikan dasar setiap provinsi.

Hasil estimasi terhadap variabel-variabel desentralisasi fiskal pada Tabel 3 menunjukkan hasil yang cukup beragam. Pendapatan Asli Daerah (PAD) terbukti secara signifikan berpengaruh positif terhadap disparitas akses pendidikan, baik pada tingkat SD maupun pada tingkat SMP. Hal ini menjadi indikasi bahwa daerah dengan PAD yang relatif lebih tinggi memiliki tingkat disparitas akses pendidikan yang cenderung lebih tinggi pula. Fakta ini sangat menarik mengingat PAD merupakan instrumen fiskal yang pengelolaannya menjadi kewenangan pemerintah daerah sepenuhnya. Dapat dikatakan bahwa PAD tidak ber-

kaitan langsung dengan desentralisasi fiskal. Namun, selain menjadi salah satu faktor penentu bagi dana perimbangan, PAD juga menentukan seberapa besar kemampuan daerah untuk mengoptimalkan pembangunan di daerahnya di luar dana perimbangan. Keterkaitan yang positif antara PAD dan disparitas akses pendidikan dasar menandakan belum optimalnya alokasi PAD yang diarahkan pada peningkatan akses pendidikan dasar, baik pada tingkat SD maupun pada tingkat SMP. Banyaknya sumber pembiayaan pembangunan pendidikan yang bersumber dari pemerintah pusat, seperti DAK Pendidikan, dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), dan dana program lainnya mendorong pemerintah daerah memfokuskan alokasi PAD untuk alokasi belanja pada bidang yang lain. Untuk lebih mengoptimalkan pemerataan akses pendidikan dasar, pemerintah daerah diharapkan dapat lebih memfokuskan pembangunan pada bidang pendidikan paling tidak di luar program dan pembiayaan yang sudah dilaksanakan pemerintah pusat.

Sementara itu, Dana Alokasi Umum (DAU) dapat dikatakan kurang memberikan dampak yang nyata dalam mengurangi disparitas akses pendidikan dasar. Hasil estimasi yang tidak signifikan menunjukkan bahwa DAU belum secara efektif berdampak terhadap penurunan disparitas akses pendidikan. Hal ini mengingat bahwa dari total alokasi DAU, berkisar 60% di antaranya merupakan gaji pegawai negeri sipil (PNS), baik di bidang pendidikan maupun PNS di bidang lainnya. Namun demikian, hasil estimasi juga menunjukkan keterkaitan yang negatif antara DAU dan disparitas akses pendidikan dasar.

Dengan kata lain, terdapat kecenderungan bahwa semakin besar DAU, maka semakin kecil disparitas akses pendidikan dasar, baik untuk tingkat SD maupun tingkat SMP. Untuk dapat berdampak nyata dalam pengurangan disparitas akses pendidikan dasar, pemerintah daerah dengan kewenangannya dapat mengelola alokasi guru di daerahnya sehingga ketersedia-

an tenaga pengajar, baik di tingkat SD maupun di tingkat SMP dapat lebih merata. Terkait dengan tenaga pendidikan, dapat ditambahkan pula bahwa masih cukup banyak guru, baik pada tingkat dasar maupun tingkat menengah yang bukan PNS. Dari data yang ada, guru non-PNS berkisar 30% dari total guru pada pendidikan SD dan SMP. Peran pemerintah (pusat) untuk dapat meningkatkan ketersediaan dan pemerataan tenaga pengajar sangat penting untuk dapat mengurangi disparitas akses pendidikan dasar.

Berikutnya adalah Dana Alokasi Khusus (DAK) yang dalam analisis ini dipisahkan antara DAK bidang Pendidikan dengan DAK bidang nonPendidikan. Dari hasil estimasi dapat dilihat bahwa DAK Pendidikan secara signifikan berdampak positif terhadap penurunan disparitas akses pendidikan di tingkat SMP (lihat kolom 4 pada Tabel 3). Hal ini menunjukkan semakin besar alokasi DAK bidang pendidikan di suatu provinsi, maka semakin merata akses pendidikan di tingkat SMP. Hal ini dapat dijelaskan karena alokasi DAK Pendidikan banyak difokuskan pada perbaikan dan pembangunan fisik ruang kelas dan sekolah. Namun untuk tingkat SD, diperlukan peningkatan dan pemerataan yang lebih baik dalam alokasi DAK Pendidikan sehingga dapat berdampak nyata terhadap pengurangan disparitas akses pendidikan.

Sementara itu, alokasi DAK non-Pendidikan secara signifikan berpengaruh positif terhadap disparitas akses pendidikan di tingkat SMP. Sebagaimana diketahui, DAK non-Pendidikan dialokasikan pada beberapa bidang pembangunan, seperti kesehatan, infrastruktur, pertanian, perikanan, dan kelautan serta pembangunan prasarana pembangunan. Dengan fokus alokasi DAK tersebut pada pembangunan fisik, maka alokasi DAK tersebut secara umum meningkatkan ketersediaan sarana dan prasarana di masing-masing bidang yang diharapkan dapat mendorong pemerataan pembangunan ekonomi daerah. Upaya ini tampaknya belum terin-

tegrasi dengan baik terhadap upaya pemerataan pendidikan sehingga terjadi kecenderungan bahwa provinsi dengan pembangunan ekonomi yang lebih baik justru menghadapi disparitas akses pendidikan yang lebih tinggi, khususnya di tingkat SMP. Upaya-upaya untuk menyelaraskan kebijakan dan alokasi anggaran antarbidang pembangunan hendaknya dapat lebih ditingkatkan lagi agar peningkatan pembangunan ekonomi dapat sejalan dengan pemerataan akses pendidikan.

Kemudian faktor sosial ekonomi masyarakat juga menunjukkan hasil yang cukup menarik. Pada tingkat SD, tidak satu pun di antara tingkat kemiskinan, tingkat melek huruf, dan tingkat kesejahteraan secara signifikan berdampak terhadap disparitas akses pendidikan. Secara umum, hal ini menggambarkan bahwa status sosial dan ekonomi tidak lagi secara nyata memengaruhi disparitas akses pendidikan di tingkat SD. Apakah keluarga miskin atau tidak, apakah berasal dari keluarga yang berpendidikan atau tidak, atau bahkan dari tingkat kesejahteraan yang lebih baik atau tidak, kesempatan dan akses pendidikan di tingkat SD secara umum tidak berbeda. Walaupun demikian, tidak dapat dipungkiri adanya beberapa permasalahan dalam pembiayaan maupun ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan di tingkat SD, namun hal ini tidak lagi merupakan isu latar belakang sosial ekonomi masyarakat, namun lebih pada kebijakan dan prioritas pemerintah terhadap pemerataan akses pendidikan.

Lain halnya dengan akses pendidikan di tingkat SMP. Dari hasil estimasi, dapat dilihat bahwa tingkat kesejahteraan berdampak positif terhadap disparitas akses pendidikan. Hal ini menunjukkan bahwa akses pendidikan di tingkat SMP lebih baik pada daerah dengan kesejahteraan masyarakat yang relatif lebih tinggi pula. Dalam banyak kasus di beberapa daerah, banyak keluarga yang mendukung pendidikan anak-anaknya hingga ke tingkat pendidikan SD saja, namun kemudian setelah lulus beberapa di antaranya terpaksa harus beker-

ja baik karena alasan ekonomi maupun alasan lainnya. Orang tua dan pemerintah sangat berperan di sini. Berbagai upaya hendaknya dapat dilakukan untuk mendorong tingkat pendidikan yang lebih baik. *Trade-off* antara ekonomi dan tingkat pendidikan yang lebih baik sejatinya memang cukup berat apalagi di tingkat rumah tangga. Namun, jika pemerintah daerah dan pemerintah pusat telah berupaya secara optimal untuk meningkatkan ketersediaan dan pemerataan layanan pendidikan di tingkat SMP, orang tua dan masyarakat hendaknya dapat mendorong anak-anak usia sekolah untuk dapat mengakses layanan pendidikan yang lebih baik.

Untuk tingkat kemiskinan dan melek huruf, hasil estimasi menunjukkan bahwa keduanya tidak secara signifikan berdampak terhadap akses pendidikan. Namun, arah dari hasil estimasi menunjukkan bahwa tingkat melek huruf memiliki keterkaitan yang negatif. Hal ini menjadi satu indikasi bahwa masyarakat dengan tingkat pendidikan atau melek huruf yang lebih baik, cenderung memiliki disparitas yang lebih rendah. Artinya tingkat melek huruf masyarakat di satu daerah memiliki peran terhadap kesadaran masyarakat terhadap pentingnya akses pendidikan dasar sekalipun variabel sosial ekonomi lainnya jauh lebih besar perannya. Hal ini menguatkan pentingnya peran rumah tangga, khususnya orang tua dalam mendorong anak usia sekolah untuk mengakses pendidikan setidaknya pada pendidikan dasar.

Sementara itu, hubungan positif antara tingkat kemiskinan dengan disparitas akses pendidikan dasar mengindikasikan semakin tinggi tingkat kemiskinan suatu provinsi, semakin tinggi pula disparitas akses pendidikan di dalamnya. Kemiskinan dari dimensi ekonomi sangat erat kaitannya dengan kemampuan penduduk untuk mengakses atau membiayai akses pendidikan. Beberapa program, seperti Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang kemudian banyak disalahartikan sebagai biaya sekolah gratis menjadi salah satu bukti bahwa tingkat

Tabel 3: Hasil Estimasi Model Disparitas Akses Pendidikan SD dan SMP

Variabel Bebas	Disparitas APK SD		Disparitas APK SMP	
	PLS (1)	FEM (2)	PLS (3)	FEM (4)
Desentralisasi Fiskal				
PADCAP	0,016*	0,021***	-0,005 (-0,942)	0,007*** -3,972
DAUCAP	-0,003 (-0,949)	-0,003 (-1,351)	0 -0,214	0 (-0,171)
DAKPCAP	0,055 (0,592)	0,037 -0,3	-0,012 (-0,241)	-0,069* -1,704
DAKNPCAP	0,022 (0,588)	0,035 -0,87	0,015 -0,961	0,024** -2,036
Sosial Ekonomi				
LITRATE	-0,023 (-0,111)	-0,056 (-0,101)	-0,028 (-0,297)	-0,282 (-1,263)
WEALTH	0,000 -1,004	0 (-0,030)	0 -0,238	-0,0008** (-2,526)
POVRATE	0,528*** -3,333	0,979 -1,229	0,26 -2,933	0,024 -0,075
Karakteristik Daerah				
PROLIF	6,150** -2,422	-	7,703*** -6,746	-
JAVN	-1,645 (-0,624)	-	10,419*** -6,564	-
C	6,821 (0,341)	10,349 -0,175	32,033*** -3,562	74,506*** -4,309
Weighted Statistic	0,233	0,586	0,556	0,925
R ²	0,187	0,456	0,529	0,902
Adjusted R ²	15,734	15,139	14,871	8,204
S.E. of regression	5,051	4,504	20,849	39,746
Statistika F	0,000	0	0	0
Prob. (Statistika F)				

Keterangan: * signifikan pada taraf 10%

** signifikan pada taraf 5%

*** signifikan pada taraf 1%

- Angka dalam kurung merupakan nilai statistika *t* untuk masing-masing variabel
- Nilai *t-table* untuk tingkat kepercayaan 90%, 95%, dan 99% masing-masing adalah 1,645; 1,960; dan 2,576

kemiskinan masih menjadi faktor yang cukup berperan terhadap akses pendidikan dasar.

Untuk faktor karakteristik daerah, hanya dapat dianalisis melalui pendekatan *Pool Least Square* (PLS) seperti disajikan pada kolom 1 dan kolom 3 pada Tabel 3. Hal ini mengingat bahwa keragaan variabel *dummy* pemekaran atau tanpa pemekaran dan variabel *dummy* wilayah Pulau Jawa atau luar Pulau Jawa merupakan variabel yang tidak berubah nilainya sepanjang periode studi sehingga tidak dapat digunakan dalam pendekatan *Fixed-Effect Model*. Namun, setidaknya dari dua karakteristik provinsi ini, dapat dianalisis variabel apa saja dari karakteristik provinsi yang mempunyai

pengaruh signifikan terhadap disparitas akses pendidikan dasar sekaligus menjelaskan karakteristik apa saja yang membedakan keragaan disparitas akses pendidikan dasar di masing-masing provinsi yang diestimasi melalui pendekatan *fixed-Effect Model*.

Karakteristik daerah pemekaran atau non-pemekaran terbukti signifikan berdampak terhadap disparitas akses pendidikan di tingkat SD maupun SMP. Sayangnya arah yang positif menandakan bahwa daerah-daerah pemekaran justru memiliki disparitas pendidikan yang lebih tinggi. Sejatinya pemekaran daerah di era otonomi daerah ditujukan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, sa-

lah satunya di bidang pendidikan. Namun, pada kenyataannya jarang sekali pemekaran daerah di Indonesia yang ditujukan untuk perbaikan layanan publik, sekalipun kriteria dan persyaratan pemekaran daerah telah memayungi hal tersebut. Evaluasi Pemekaran Daerah yang dilaksanakan Bappenas dan *United Nations Development Programme* (UNDP, 2008) menyimpulkan salah satunya bahwa pelayanan publik di daerah pemekaran belum berjalan optimal. Hal ini disebabkan oleh beberapa permasalahan, antara lain tidak efektifnya penggunaan dana, tidak tersedianya tenaga layanan publik, dan belum optimalnya pemanfaatan pelayanan publik. Selain itu, sering kali pemekaran daerah justru menyebabkan ketimpangan antardaerah yang lebih besar yang disebabkan tidak berimbangannya pembagian aset seperti sekolah, rumah sakit, dan aset fisik lainnya, serta termasuk pula pembagian sumber daya manusia. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004–2009 sejatinya telah mengamanatkan penataan daerah otonom baru, salah satunya melalui penyelesaian status kepemilikan dan pemanfaatan aset daerah secara optimal. Ke depan, kebijakan ini hendaknya turut mempertimbangkan pemerataan akses layanan publik khususnya pendidikan dasar, baik di tingkat SD maupun SMP.

Selain itu, hasil estimasi menunjukkan bahwa variabel *dummy* wilayah Pulau Jawa atau luar Pulau Jawa berpengaruh secara signifikan terhadap disparitas akses pendidikan, utamanya di tingkat SMP. Walaupun tidak diperoleh hasil yang cukup signifikan, namun tanda negatif pada variabel *dummy* tersebut mengindikasikan bahwa masih ada kecenderungan disparitas akses pendidikan di tingkat SD lebih tinggi di provinsi yang berada di wilayah luar Pulau Jawa. Sementara, untuk akses pendidikan SMP, selain menunjukkan hasil estimasi yang signifikan juga menunjukkan arah yang sebaliknya. Dalam hal ini, provinsi-provinsi yang berada di Pulau Jawa memiliki disparitas akses pendidikan SMP yang lebih tinggi diban-

dingkan dengan di luar Pulau Jawa. Terdapat beberapa hal yang memungkinkan terjadinya ketimpangan ini. Kemungkinan pertama adalah perbedaan struktur dan distribusi penduduk di wilayah Pulau Jawa dan luar Pulau Jawa. Yang kedua, jika melihat perkembangan rata-rata disparitas APK di wilayah Pulau Jawa dengan di luar Pulau Jawa memang dalam periode studi (tahun 2005–2009) umumnya disparitas di wilayah Pulau Jawa lebih tinggi dibandingkan dengan di wilayah luar Pulau Jawa, walaupun dengan kecenderungan yang menurun cukup tajam. Sementara, untuk wilayah di luar Pulau Jawa relatif tidak banyak perubahan selama periode studi.

Selain beberapa hal di atas, dari hasil estimasi *cross section fixed-effect* dapat pula diperoleh gambaran bagaimana kondisi dan upaya-upaya mengurangi disparitas akses pendidikan baik pada tingkat SD maupun pada tingkat SMP di masing-masing provinsi (Tabel 4). Secara umum nilai *cross section fixed-effect* yang negatif menunjukkan bahwa dinamika penurunan disparitas di suatu provinsi relatif lebih baik. Dengan nilai yang negatif, provinsi-provinsi yang ada mengoptimalkan kebijakan dan alokasi anggarannya untuk dapat menciptakan akses pendidikan yang lebih merata. Namun, tidak dipungkiri pula bahwa faktor penataan daerah dan faktor lainnya juga turut berperan. Untuk tingkat SD misalnya, provinsi-provinsi, seperti Sumatera Barat, Sulawesi Tengah, dan Kalimantan Tengah menunjukkan koefisien yang positif dan relatif lebih tinggi dibandingkan dengan provinsi lainnya. Dengan kata lain, provinsi-provinsi tersebut memiliki disparitas akses pendidikan yang relatif lebih tinggi dibandingkan dengan provinsi lainnya. Hal yang sama dengan akses pendidikan di tingkat SMP dengan provinsi-provinsi, seperti Kalimantan Tengah, Nanggroe Aceh Darussalam, dan Sumatera Utara menunjukkan koefisien yang positif dan relatif lebih tinggi dibandingkan dengan provinsi lainnya.

Terdapat beberapa hal yang dapat menje-

Tabel 4: Koefisien *Cross Section Fixed Effect* Disparitas Akses Pendidikan SD dan SMP

No	Provinsi	SD	SMP	No	Provinsi	SD	SMP
1	Nanggroe Aceh Darrusalam	7,368013	32,42558	17	Nusa Tenggara Barat	-9,09983	-5,59271
2	Sumatera Utara	3,437715	17,76816	18	Nusa Tenggara Timur	0,518187	11,42916
3	Sumatera Barat	20,48115	12,0235	19	Kalimantan Barat	-2,36678	3,268137
4	Riau	2,570221	-20,4527	20	Kalimantan Tengah	11,80595	34,9289
5	Jambi	1,314279	-18,7233	21	Kalimantan Selatan	7,42736	2,808187
6	Sumatera Selatan	-0,95137	-3,41086	22	Kalimantan Timur	1,598106	1,999427
7	Bengkulu	-7,46283	4,028231	23	Sulawesi Utara	10,17567	-14,7286
8	Lampung	-13,869	-8,48475	24	Sulawesi Tengah	12,76695	1,678441
9	Kepulauan Bangka Belitung	-6,82483	8,059116	25	Sulawesi Selatan	0,305684	3,296319
10	Kepulauan Riau	10,92976	8,553506	26	Sulawesi Tenggara	-13,8652	-10,6291
11	Jawa Barat	10,32192	9,454114	27	Gorontalo	-10,6981	-9,788
12	Jawa Tengah	-2,33134	0,71033	28	Sulawesi Barat	9,195833	-26,6182
13	DIY	-9,9033	-15,0471	29	Maluku	-10,6495	-10,3557
14	Jawa Timur	1,724804	16,41914	30	Maluku Utara	-6,14942	-30,9414
15	Banten	-4,35444	7,19447	31	Papua Barat	-19,3383	7,698931
16	Bali	2,433697	-16,2454	32	Papua	3,488801	7,274171

laskan kondisi di atas. Pertama adalah tingginya angka pemekaran daerah pada periode studi. Provinsi-provinsi dengan disparitas akses pendidikan yang relatif lebih tinggi merupakan provinsi-provinsi yang pada periode studi mengalami pemekaran daerah, utamanya di tingkat kabupaten dan kota, seperti Kabupaten Donggala dan Kota Palu di Sulawesi Selatan atau Kabupaten Murung Raya dan Kabupaten Seruyan di Kalimantan Tengah. Pada periode studi, daerah-daerah tersebut mengalami pergeseran angka APK yang cukup besar dari daerah pemekarannya sehingga juga berpengaruh pada melebarinya disparitas akses pendidikan. Faktor lain seperti terjadinya bencana alam Tsunami di Kabupaten Nanggroe Aceh Darussalam, gempa bumi di Kabupaten Poso yang mengakibatkan rusaknya beberapa sarana pendidikan juga turut berpengaruh terhadap turunnya akses pendidikan di provinsi-provinsi tersebut.

Namun, yang perlu menjadi catatan adalah bahwa dalam hal pengurangan disparitas akses pendidikan, baik pada tingkat SD maupun tingkat SMP adalah pemerintah pusat dan daerah perlu mempertimbangkan aspek pemerataan layanan pendidikan dasar dalam berbagai keputusan terkait pemekaran daerah. Khu-

susnya terkait dengan pemerataan akses pendidikan dasar, pemerintah provinsi memiliki peranan yang cukup krusial dalam mengatur dan mengelola alokasi sarana, prasana, dan pelayanan pendidikan antara kabupaten dan kota di wilayahnya. Penguatan peran pemerintah provinsi dalam rangka pemerataan pembangunan termasuk di antaranya pembangunan bidang pendidikan mutlak diperlukan sehingga disparitas akses pendidikan dasar di Indonesia dapat dikurangi secara optimal.

Simpulan

Secara umum studi ini menunjukkan hasil yang cukup beragam. Dari sisi desentralisasi fiskal, instrumen fiskal yang bersifat khusus seperti DAK memiliki dampak yang lebih signifikan dibandingkan dengan instrumen yang bersifat umum seperti DAU. Selain itu, juga terbukti bahwa DAK pendidikan ini memberikan dampak yang relatif lebih nyata untuk menurunkan disparitas akses pendidikan di tingkat SMP. Sementara itu, PAD secara signifikan memperlebar disparitas akses pendidikan, baik di tingkat SD maupun SMP.

Dari sisi kondisi sosial ekonomi masyarakat terungkap paling tidak dua hal yang menda-

sar. Pertama di tingkat SD, banyak variabel sosial ekonomi masyarakat yang tidak signifikan dampaknya terhadap disparitas akses pendidikan. Artinya bahwa akses pendidikan dasar di tingkat SD tidak lagi secara nyata dapat dijelaskan oleh perbedaan status sosial maupun status ekonomi masyarakat. Dengan kata lain, masyarakat dan pemerintah daerah menganggap bahwa pendidikan dasar di tingkat SD merupakan kebutuhan dasar yang penting untuk dipenuhi bagi anak usia sekolah. Sayangnya, hal ini belum sampai pada tingkat SMP. Hasil estimasi menunjukkan bahwa kesejahteraan masyarakat masih menjadi aspek pembeda yang cukup signifikan terhadap akses pendidikan di tingkat SMP. Tekanan faktor ekonomi dan persepsi di masyarakat tentang usia produktif bahwa seseorang harus bekerja di usia sekolah sangat mungkin menjadi penyebabnya.

Faktor karakteristik daerah juga terbukti memengaruhi disparitas akses pendidikan dasar. Daerah-daerah pemekaran terbukti memiliki disparitas akses pendidikan dasar yang lebih tinggi dibandingkan dengan daerah yang bukan pemekaran, terutama untuk tingkat pendidikan SMP. Sementara itu, akses pendidikan pada tingkat SMP di daerah yang berada di Pulau Jawa justru menunjukkan disparitas yang lebih besar daripada daerah di luar Pulau Jawa.

Berikut beberapa hal yang dapat disarankan oleh studi ini. Pertama, desentralisasi fiskal ditujukan untuk mendukung berlangsungnya otonomi daerah yang tidak saja merupakan kewenangan yang lebih besar bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan di daerahnya, namun juga pemerataan pembangunan antardaerah. Dalam hal pembangunan pendidikan nasional, desentralisasi fiskal melalui berbagai instrumen dan kebijakannya diharapkan mampu untuk mendukung dan mendorong pemerataan pelayanan pendidikan, khususnya pendidikan dasar yang menjadi hak setiap warga negara. Instrumen fiskal yang bersifat khusus, seperti DAK Pendidikan hendak-

nya dapat lebih dioptimalkan lagi, sementara instrumen yang bersifat umum seperti DAU diharapkan dapat memberikan dampak yang nyata untuk mengurangi disparitas akses pendidikan dasar dari sisi kemampuan dan kemauan masyarakat. Hal yang sama juga bagi DAK non-Pendidikan yang lebih diarahkan pada pembangunan infrastruktur di berbagai bidang yang diharapkan dapat mendorong kemampuan ekonomi masyarakat dan pada gilirannya kemampuan dan kemauan masyarakat untuk mengakses layanan pendidikan dasar.

Ke depan, kebijakan-kebijakan desentralisasi fiskal dan pembangunan pendidikan khususnya pendidikan dasar diharapkan dapat lebih memperhatikan pemerataan pembangunan, baik untuk daerah-daerah baru hasil pemekaran maupun pemerataan akses pendidikan untuk wilayah di Pulau Jawa dan di luar Pulau Jawa sehingga pemerataan pelayanan pendidikan dapat berjalan lebih baik lagi. Melalui kerangka pembangunan nasional di era otonomi daerah, penguatan peran pemerintah provinsi dalam menjalankan fungsi alokasi dan distribusi di antara kabupaten dan kota sehingga tercipta pemerataan layanan pendidikan dasar yang lebih baik merupakan kunci utama sukses pemerataan akses pendidikan dasar.

Upaya-upaya untuk pengentasan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan aktivitas-aktivitas ekonomi juga penting untuk dapat meningkatkan pemerataan pembangunan di berbagai bidang, salah satunya dalam bidang pendidikan dasar. Selain itu, untuk studi-studi selanjutnya dapat pula untuk mempertimbangkan disparitas dari faktor-faktor yang terkait dalam mengkaji disparitas akses pendidikan dasar di Indonesia atau juga turut mempertimbangkan faktor-faktor *input* dalam pendidikan, seperti guru, ruang kelas, fasilitas sekolah, dan lainnya dalam mengkaji lebih jauh dampaknya terhadap disparitas akses pendidikan dasar di Indonesia.

Daftar Pustaka

- [1] Badan Pusat Statistik. (2009). *Produk Domestik Regional Bruto Provinsi-Provinsi di Indonesia*. Jakarta : BPS.
- [2] Bappenas & UNDP. (2008). *Evaluation of the Proliferation of Administrative Region in Indonesia*. UNPD.
- [3] Boissiere, M. (2004). Determinants of Primary Education Outcomes in Developing Countries. *OED Working Papers*. Washington D.C.: World Bank. http://www.worldbank.org/oed/education/documents/education_primary_determinants_paper.pdf. (Accessed November 6, 2011).
- [4] Brodjonegoro, B. (2003). *Three Years of Fiscal Decentralization in Indonesia: Its Impact on Regional Economic Development and Fiscal Sustainability*. [http://www.econ.hit-u.ac.jp/~kokyo/APPPsympo04/Indonesia\(Bambang\).pdf](http://www.econ.hit-u.ac.jp/~kokyo/APPPsympo04/Indonesia(Bambang).pdf). (Accessed November 6, 2011).
- [5] Elmi, B. (2002). Kebijakan Desentralisasi Fiskal Kaitannya dengan Hutang Luar Negeri Pemerintah Daerah Otonom. *Kajian Ekonomi dan Keuangan*, 6 (4), 49–70.
- [6] Faguet, J. & Sanchez, F. (2006). *Decentralization's effects on educational outcomes in Bolivia and Colombia*. London: London School of Economics and Political Science. http://eprints.lse.ac.uk/27159/1/Decentralizations_effects_education_world_dev_%28LSERO%29.pdf. (Accessed December 15, 2011).
- [7] Glewwe, P. (2002). Schools and Skills in Developing Countries: Education Policies and Socioeconomic Outcomes. *Journal of Economic Literature*, 40 (2), 436–482. <http://www.jstor.org/stable/2698384>. (Accessed January 5, 2012).
- [8] Greene, W. H. (1997). *Econometric Analysis, 3rd Edition*. London: Prentice Hall.
- [9] Hsiao, C. (2003). *Analysis of Panel Data, 2nd Edition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [10] Isdijoso, B. & Wibowo, T. (2002). Analisis Kebijakan Fiskal pada Era Otonomi Daerah (Studi Kasus: Sektor Pendidikan di Surakarta). *Kajian Ekonomi dan Keuangan*, 6 (1), 22–56. <http://fiskal.depkeu.go.id/webbkf/kajian%5CBramtri-1.pdf>. (Accessed December 15, 2011).
- [11] Kementerian Pendidikan Nasional. (2007). *Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah*. Jakarta: Depdiknas.
- [12] Kementerian Pendidikan Nasional. (2009). *Ikhtisar Data Pendidikan Nasional*. Jakarta: Depdiknas.
- [13] Media Indonesia Online. (2008, Mei 2). *Pendidikan yang Tidak (Pernah) Tuntas*. <http://meekfoundation.org/index.php?act=articles&type=h&do=view&id=279>. (Accessed December 15, 2011).
- [14] Murillo, M. V., Tommasi, M., Ronconi, L., & Sanguinetti, J. (2002). The Economic Effects of Unions in Latin America: Teachers' Unions and Education in Argentina. *Research Network Working Paper, R-463*. Washington, DC: Inter-American Development Bank. http://www.iadb.org/research/pub_hits.cfm?pub_id=R-463&pub_file_name=pubR-463.pdf. (Accessed January 5, 2012).
- [15] Todaro, M. P. & Smith, S. C. (2009). *Economic Development, 10th Edition*. Boston : Pearson Addison Wesley.
- [16] Usman, S., Mawardi, M. S., Poesoro, A., & Suryahadi, A. (2008, Jan-Apr). Mekanisme dan Penggunaan Dana Alokasi Khusus. *Newsletter Smeru*, 25. <http://www.smeru.or.id/newslet/2008/news25.pdf>. (Accessed January 5, 2012).
- [17] Waluyu, J. (2008). *Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Ketimpangan Pendapatan Antar Daerah di Indonesia Tahun 2001-2005*. <http://sulutiptek.com/documents/DAMPAKDESENTRALISASIFISKALTERHADAPPERTUMBUHANEKONOMIDANKETIMPANGANPENDAPATANANTARDAERAHDIINDONESIA.pdf>. (Accessed December 15, 2011).