

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Bergulirnya era reformasi pada tahun 1997 membawa dampak yang sangat luas bagi pelaksanaan pemerintahan di Indonesia. Pemerintah Indonesia merubah sistem pemerintahan yang sebelumnya selalu ditentukan oleh pusat (sentralistik) dan kemudian di percayakan kepada daerah (desentralistik). Dengan adanya desentralisasi maka muncul otonomi bagi suatu pemerintahan daerah. Otonomi daerah diberlakukan di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Setelah itu, lima tahun kemudian lahir Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang semakin menegaskan dan menyempurnakan Undang-Undang sebelumnya. Undang-Undang tersebut kemudian dilengkapi lagi dengan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah mengatur hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (Desentralisasi Fiskal). Desentralisasi fiskal dianggap sebagai alat untuk mengembalikan kebijakan pengelolaan keuangan kepada daerah agar lebih efisien dan sesuai dengan permintaan publik di daerah.

Dari berbagai aspek sasaran pelaksanaan desentralisasi fiskal, pendidikan merupakan salah satu yang paling mendapat perhatian karena nasib masa depan bangsa ditentukan oleh kualitas sumber daya manusianya. Pernyataan tersebut sesuai dengan amanat Undang-Undang No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dimana pendidikan merupakan hak setiap warga untuk

memperolehnnya. Menurut UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pasal 10 Ayat 1, 2 dan Pasal 13 Ayat 1f untuk mengatur berbagai kebijakan daerahnya masing-masing termasuk dalam bidang pendidikan. Undang-undang ini secara tegas menyebutkan bahwa pemerintah daerah mempunyai kewenangan dalam menjalankan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan pembinaan dalam bidang pendidikan. Lebih lanjut ditegaskan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi, salah satunya adalah penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial. Pemerintah daerah bertindak sebagai fasilitator dari berbagai kegiatan pendidikan, sarana, prasarana, ketenagakerjaan serta program pembelajaran yang direncanakan sekolah.

Data dari Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan selama 13 tahun terakhir (2003 - 2015) Angka Partisipasi Sekolah (APS), khususnya untuk usia 7 - 12 tahun kisarannya masih berkutat pada angka 96 % - 98 % saja, atau cenderung stagnan. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Jawa Tengah (Jateng) yang selalu masuk dalam 5 besar APS tertinggi di Indonesia tidak terlepas dari masalah tersebut. Masalah ini masih merupakan agenda pokok yang perlu segera ditangani, karena keberadaan sumberdaya manusia (SDM) yang berkualitas di masa depan merupakan modal penting dalam menghadapi persaingan global. Mengingat kepentingan di atas, maka patut dikaji hingga sejauh mana pelaksanaan desentralisasi fiskal dapat menimbulkan implikasi terhadap keluaran penyelenggaraan pendidikan di daerah.

Angka Partisipasi Sekolah di Daerah Istimewa Yogyakarta selama periode 2003-2013 memiliki pola yang menurun seiring dengan meningkatnya kelompok umur, sehingga partisipasi sekolah penduduk berusia 7-12 tahun > APS 13-15 tahun > APS 16-18 tahun > 19-24 tahun. APS penduduk berusia 7-12 tahun selama satu dekade terakhir sudah stabil mendekati 100 persen dan nilai pada tahun 2013 mencapai 99,96 persen. Fenomena ini mengindikasikan masih terdapat 0,04 persen penduduk pada usia 7-12 tahun yang belum/tidak mendapat kesempatan untuk mengenyam bangku sekolah atau sudah putus sekolah.

Data menyebutkan, dari tahun 2004 hingga tahun 2008 Angka Melek Huruf (AMH) di Indonesia untuk usia penduduk 5 tahun ke atas terus meningkat seiring pertambahan jumlah penduduk Indonesia yang lajunya mencapai sekitar 1,41% per tahun. Namun terlihat mulai tahun 2009 hingga 2013, AMH di Indonesia relatif berfluktuatif. Tahun 2009 dan tahun 2011 tampak turun dari sebelumnya. Memang penurunan AMH ini perlu dipahami dengan beberapa kemungkinan. Seseorang itu terhitung buta huruf apabila tidak bisa membaca atau tidak bisa menulis, apalagi kedua-duanya, baik latin maupun huruf lainnya. Sehingga penurunan AMH kemungkinan besar berkaitan dengan proporsi penduduk usia lanjut sedikit lebih besar, atau berkurangnya partisipasi sekolah sehingga jumlah penduduk yang tidak mampu membaca dan atau menulis akan bertambah.

Mengingat pentingnya peranan desentralisasi fiskal terhadap pelayanan publik, khususnya bidang pendidikan, maka perlu adanya penelitian yang menguji pengaruh desentralisasi fiskal tersebut terhadap outcomes pelayanan publik

bidang pendidikan. Beberapa penelitian terdahulu yang mengangkat tema tersebut di antaranya Filmer (2000), Solechah (2013), Huda dan Sasana (2013), dan beberapa peneliti yang lain.

Secara empiris, penelitian oleh Filmer (2000), Solechah (2013), Huda dan Sasana (2013), Mulyati dan Purbasari (2014) telah menemukan bahwa desentralisasi fiskal berpengaruh terhadap output pendidikan dimaksud. Sedangkan menurut Bakti dan Kodatie (2012) dan Khotijah (2015) menyatakan bahwa Desentralisasi Fiskal tidak berpengaruh secara signifikan terhadap output yang dijelaskan di atas. Selain faktor desentralisasi fiskal, terdapat faktor-faktor lain yang juga memiliki pengaruh terhadap keluaran pendidikan. Penelitian terdahulu menggunakan beberapa variabel kontrol lainnya untuk menguji pengaruhnya terhadap *outcomes* bidang pendidikan antara lain Jumlah Sekolah (Khotijah, 2015) dan hasil penelitian membuktikan variabel tersebut tidak berpengaruh secara signifikan terhadap *outcomes* bidang pendidikan, sedangkan variabel PDRB dan Rasio Guru-Murid (Huda dan Sasana, 2013; Solechah, 2013). kedua tersebut terbukti memiliki pengaruh signifikan terhadap *outcomes* bidang pendidikan.

Penelitian terdahulu menjelaskan bahwa pelaksanaan desentralisasi fiskal dapat diukur dengan menggunakan dua pendekatan dasar, yaitu pendekatan pendapatan dan pendekatan pengeluaran pemerintah. Penelitian yang dilakukan oleh Bakti dan Kodatie (2012), di Kabupaten/Kota Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menyimpulkan bahwa desentralisasi fiskal yang diukur dari sisi pendapatan dan sisi pengeluaran dengan analisis *fixed effect* model metode tidak

berpengaruh signifikan terhadap angka melek huruf perempuan maupun terhadap angka partisipasi sekolah perempuan SMA/MA. Sejalan dengan penelitian Bakti dan Kodatie, penelitian yang dilakukan oleh Khotijah (2015) menyatakan bahwa desentralisasi fiskal diukur dari sisi pendapatan dan sisi pengeluaran juga tidak berpengaruh signifikan terhadap Angka Partisipasi Sekolah tingkat SMP di kabupaten/kota Provinsi Jawa Tengah.

Berdasarkan pada penelitian terdahulu yang telah dijelaskan di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi *outcomes* pelayanan publik bidang pendidikan di Provinsi DIY dan Jawa Tengah. Adapun judul yang akan diteliti adalah **“Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Outcomes Pelayanan Publik Bidang Pendidikan: Analisis Pada Angka Partisipasi Sekolah dan Angka Melek Huruf Di Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah.** Secara spesifik penelitian ini mengacu pada penelitian Solechah (2013) Huda dan Sasana (2013), dan Khotijah (2015) namun memiliki perbedaan dalam hal memposisikan variabel independen. Pada penelitian diatas Jumlah Sekolah, PDRB dan Rasio Guru-Murid diposisikan sebagai variabel kontrol, sementara pada penelitian ini digunakan sebagai variabel independen. Selain itu pada penelitian Solechah (2013) Huda dan Sasana (2013), derajat Desentralisasi diukur melalui pendekatan pengeluaran. Penelitian Bakti dan Kodatie (2012), Khotijah (2015) menggunakan pendekatan pengeluaran dan pendapatan. Untuk membedakan dengan penelitian terdahulu, penelitian ini akan menggunakan pendekatan pendapatan dan pendekatan pengeluaran dalam mengukur derajat Desentralisasi Fiskal untuk mengukur Angka Partisipasi

Sekolah dan Angka Melek Huruf dengan menambahkan variabel Rasio Ketersediaan Sekolah.

1.2 Rumusan Masalah

Otonomi daerah yang salah satunya tercermin pada lahirnya Desentralisasi Fiskal merupakan perwujudan upaya percepatan pencapaian kesejahteraan masyarakat dengan memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur sendiri berbagai aspek kehidupan daerah, termasuk keuangan dan pendidikan. Namun wewenang baru ini tidak selalu berhasil baik dengan adanya kecenderungan pemerintah daerah lebih memfokuskan pada bagaimana mereka menggali sumber-sumber pendapatan untuk memperbesar pendapatan daerah namun mengabaikan bagaimana mengoptimalkan manfaat dari pendapatan tersebut. Oleh karena itu, penelitian ini mengajukan beberapa permasalahan yang menjadi fokus penelitian:

- a. Apakah Desentralisasi Fiskal berpengaruh pada Angka Partisipasi Sekolah dan Angka Melek Huruf?
- b. Apakah PDRB berpengaruh pada Angka Partisipasi Sekolah dan Angka Melek Huruf?
- c. Apakah Rasio Guru-Murid berpengaruh pada Angka Partisipasi Sekolah dan Angka Melek Huruf?
- d. Apakah Rasio Ketersediaan Sekolah berpengaruh pada Angka Partisipasi Sekolah dan Angka Melek Huruf?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

- a. Mengetahui pengaruh Desentralisasi Fiskal terhadap Angka Partisipasi Sekolah dan Angka Melek Huruf
- b. Mengetahui pengaruh PDRB per kapita terhadap Angka Partisipasi Sekolah dan Angka Melek Huruf
- c. Mengetahui Pengaruh Rasio guru per murid terhadap Angka Partisipasi Sekolah dan Angka Melek Huruf
- d. Mengetahui Pengaruh Rasio Ketersediaan Sekolah terhadap Angka Partisipasi Sekolah dan Angka Melek Huruf

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi sekaligus dasar bagi pengambil kebijakan di daerah khususnya Provinsi DIY dan Jateng dalam menentukan kebijakan di masa datang terkait desentralisasi fiskal dan kaitannya dengan keluaran pendidikan.

1.5 Batasan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka penulis membatasi masalah pada penelitian ini, pengaruh desentralisasi fiskal terhadap *outcomes* bidang pendidikan di Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah dengan menggunakan seluruh Sekolah Dasar Negeri dan Swasta sebagai unit analisis dan rentang waktu penelitian periode 2006 hingga 2015. Penelitian ini meneliti bagaimana Derajat Desentralisasi Fiskal mempengaruhi Angka Partisipasi Sekolah dan Angka Melek Huruf di dua wilayah tersebut.

1.6 Sistematika Penulisan

Sistem penulisan dalam penelitian ini adalah:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang uraian latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II KAJIAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

Bab ini berisi tentang teori – teori yang mendukung dan mendasari penelitian.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini berisi tentang variabel penelitian dan definisi operasional, populasi dan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, dan metode analisis data.

BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bab ini memuat deskripsi objek penelitian, analisis data yang digunakan dalam penelitian, dan interpretasi hasil penelitian yang telah dilakukan.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan, keterbatasan penelitian, dan saran untuk penelitian selanjutnya. Kesimpulan merupakan jawaban atas rumusan masalah yang telah dikemukakan dan pencapaian tujuan penelitian