



UNIVERSITAS INDONESIA

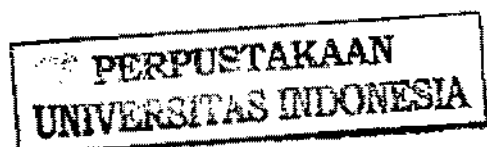
**ANALISIS *CROWDING OUT EFFECT* DAN *PUBLIC CHOICE* DALAM
PENENTUAN ANGGARAN PENDIDIKAN PEMERINTAH DAERAH
(STUDI KASUS 337 KAB/KOTA PERIODE 2001-2005 DI INDONESIA)**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Sains Ekonomi**

**IRFANI FITHRIA U.M
0706178945**

**FAKULTAS EKONOMI UNIVERSITAS INDONESIA
PROGRAM PASCASARJANA ILMU EKONOMI
DEPOK
JULI, 2009**





UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS *CROWDING OUT EFFECT* DAN *PUBLIC CHOICE* DALAM
PENENTUAN ANGGARAN PENDIDIKAN PEMERINTAH DAERAH
(STUDI KASUS 337 KAB/KOTA PERIODE 2001-2005 DI INDONESIA)**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Sains Ekonomi**

**IRFANI FITHRIA U.M
0706178945**

**FAKULTAS EKONOMI UNIVERSITAS INDONESIA
PROGRAM PASCASARJANA ILMU EKONOMI
KEKHUSUSAN EKONOMI PUBLIK
DEPOK
JULI, 2009**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Irfani Fithria U.M

NPM : 0706178945

Tanda Tangan : 

Tanggal : 18 Juni 2009

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Irfani Fithria Ummul Muzayanah
NPM : 0706178945
Program Studi : Pascasarjana Ilmu Ekonomi
Judul Tesis : ANALISIS *CROWDING OUT EFFECT* DAN
PUBLIC CHOICE DALAM PENENTUAN
ANGGARAN PENDIDIKAN PEMERINTAH
DAERAH
(STUDI KASUS 337 KAB/KOTA DI INDONESIA)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains Ekonomi pada Program Studi Pascasarjana Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua Penguji : Prof. Dr. Nachrowi D. Nachrowi (.....)

Anggota Penguji : Dr. Diah Widyawati (.....)

Pembimbing Tesis : Dr. Ari Kuncoro (.....)

Ditetapkan di : Depok
Tanggal : 18 Juni 2009

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahaaaaah, akhirnya dengan segala nikmat kesehatan, kesempatan dan kemudahan yang diberikan oleh Allah SWT akhirnya penulis dapat menyelesaikan tesis ini.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penyelesaian tesis ini tidak lepas dari bantuan, dukungan, bimbingan, dan kerja sama dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Bapak Dr. Ari Kuncoro, selaku pembimbing tesis yang telah meluangkan waktu untuk memberikan arahan, ilmu dan saran-saran dalam penyusunan tesis ini hingga dapat selesai dengan baik
2. Bapak Prof. Dr. Nachrowi D. Nachrowi dan Ibu Dr. Diah Widyawati, selaku Penguji Tesis yang telah banyak memberikan masukan demi perbaikan tesis ini
3. Bapak Dr. Arindra A. Zainal, selaku Ketua Program Studi Ilmu Ekonomi Program Pascasarjana Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia beserta stafnya (mba Mirna, mba Yati, Pak Wasdi, dll) yang telah memberikan bantuan dan dukungan selama menempuh studi
4. Ketua dan Sekretaris Departemen Ilmu Ekonomi, Prof. Robert A. Simanjuntak, PhD dan Ibu Lana Soelistianingsih yang selalu memberi motivasi penulis untuk melanjutkan kuliah, Mba Nanin dan Mba Endang atas doa dan dukungannya
5. Yang tercinta Bapak dan Ibu, adik beserta keluargaku di Madiun, terima kasih atas doanya yang selalu mendampingi penulis dan tak putus dalam memberikan kasih sayang
6. Suamiku, M. Aji, yang selalu setia mendampingi dan memberikan bantuan kepada penulis dengan penuh kesabaran dan yang terlucu Aliya yang selalu membuat bunda tertawa dan bersemangat
7. Spesial buat *Space Girl* yang selalu kompak meski terhalang jarak : Dian, Mba Dian, Mba Iin dan Mba Yen yang selalu memberi semangat, bantuan dan dukungan pada penulis

8. Sahabat – sahabatku seperjuangan yang tak terlupakan : Raymond, Kumara, Mas Rois, Mas Bobby, Mba Tuti, Mas Sri, Mas Agung, Mba Ilwan Upie

9. Semua pihak yang telah banyak membantu dan memberikan dukungan yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, terima kasih banyak atas semuanya

Akhirnya, penulis menyadari bahwa dalam penyusunan tesis ini jauh dari sempurna. Oleh karena itu, penulis mengharapkan saran-saran yang bersifat membangun demi kesempurnaan tesis ini.

Depok, 18 Juni 2009

Irfani Fithria U.M

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik, Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Irfani Fithria U.M
NPM : 0706178945
Program Studi : Ilmu Ekonomi
Fakultas : Ekonomi
Jenis Karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

“Analisis *Crowding Out Effect* dan *Public Choice* dalam Penentuan Anggaran Pendidikan Pemerintah Daerah”

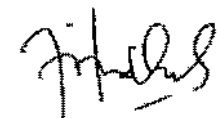
beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : 18 Juni 2009

Yang menyatakan



Irfani Fithria U.M

ABSTRAK

Nama : Irfani Fithria U.M
Program Studi : Pasca Sarjana Ilmu Ekonomi
Judul : Analisis *Crowding Out Effect* dan *Public Choice* dalam
Penentuan Anggaran Pendidikan Pemerintah Daerah

Tesis ini membahas mengenai indikasi *crowding out effect* yang terjadi dalam penentuan anggaran daerah dan *public choice* yang melibatkan beberapa partai politik besar dalam penentuan anggaran di daerah. Pelaksanaan desentralisasi yang telah dilakukan sejak tahun 2001 selain memberikan pelimpahan beberapa kewenangan pelayanan publik kepada Pemda, juga memberikan keleluasaan kepada Pemda untuk mengatur kebijakan fiskalnya sendiri. Salah satu kewenangan yang juga telah menjadi tanggung jawab Pemda adalah masalah pendidikan. Dorongan berbagai pihak membuat pemerintah lebih serius lagi dalam meningkatkan komitmennya untuk memajukan pendidikan. Terbatasnya sumber keuangan daerah membuat pemerintah daerah harus lebih hati – hati dalam membuat prioritas kebijakan dan hal tersebut memunculkan indikasi bahwa peningkatan anggaran pendidikan akan mengurangi ketersediaan anggaran untuk sektor yang lain. Sistem demokrasi yang dianut negara kita mewakilkan aspirasi yang dimiliki oleh masyarakat kepada DPR dan DPRD untuk tingkat daerah. Penelitian ini melakukan analisis pada level kab/kota sebagai sentral pelaksanaan desentralisasi melalui otonomi daerah dengan observasi sebanyak 337 kab/kota dari periode 2001-2005. Metode yang digunakan adalah data panel dengan *random effect* yang diolah dengan *software* Stata 10.0. Hasil estimasi menunjukkan bahwa dalam model jangka pendek yang digunakan dalam tesis ini memang terjadi *crowding out*. Kondisi kedua adalah bahwa ternyata partai yang pro pendidikan adalah Golkar, Partai Keadilan, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Hasil selanjutnya juga menunjukkan bahwa daerah di Jawa mengalokasikan anggaran pendidikan lebih banyak dibanding daerah non Jawa, kemudian daerah yang memiliki kekayaan alam (migas) juga mengalokasikan anggaran pendidikan lebih tinggi dibanding daerah tanpa migas.

Kata Kunci :
Crowding Out, Public Choice, Anggaran Pendidikan

ABSTRACT

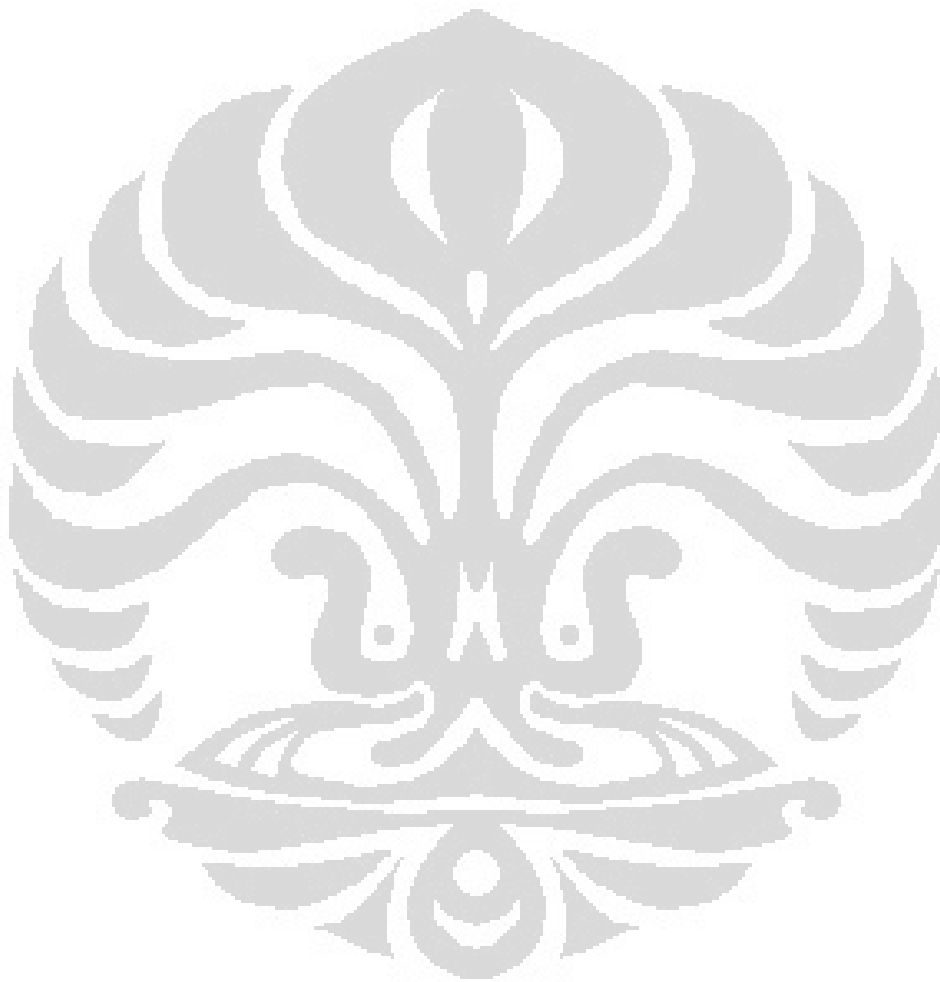
Name : Irfani Fithria U.M
Study Program : Pascasarjana Ilmu Ekonomi
Title : Analysis Crowding Out Effect and Public Choice in determination of Education Expenditures of Local Government

The Focus of this study is about crowding out effect and public choice mechanism in determination of education expenditures of local government. Education spending has risen significantly over three last decades. Indonesia 2001's decentralization is rapidly moving the country from one of the most centralized system in the world to one of the most decentralized. The country has embarked on a program of fiscal, administrative and political decentralization at the same time. It has been asserted that larger education expenditures have caused local governments to spend less on other types of government services. Using panel of districts-level data for the period 2001-2005, this study provides a test of the hypothesis that education spending has crowded out other types of spending and try to find out which party in Indonesia that have preference in education. The results indicate that, for the period studied, there is evidence that increased local government education expenditures resulted in lower levels of spending on other categories of local government provided good and services. Only four parties that pro education are Golkar, Partai Keadilan, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) and Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Other results showed that districts located in Java spend higher education expenditures than out of Java and districts with natural resource revenue shares have higher education expenditures as well.

DAFTAR ISI

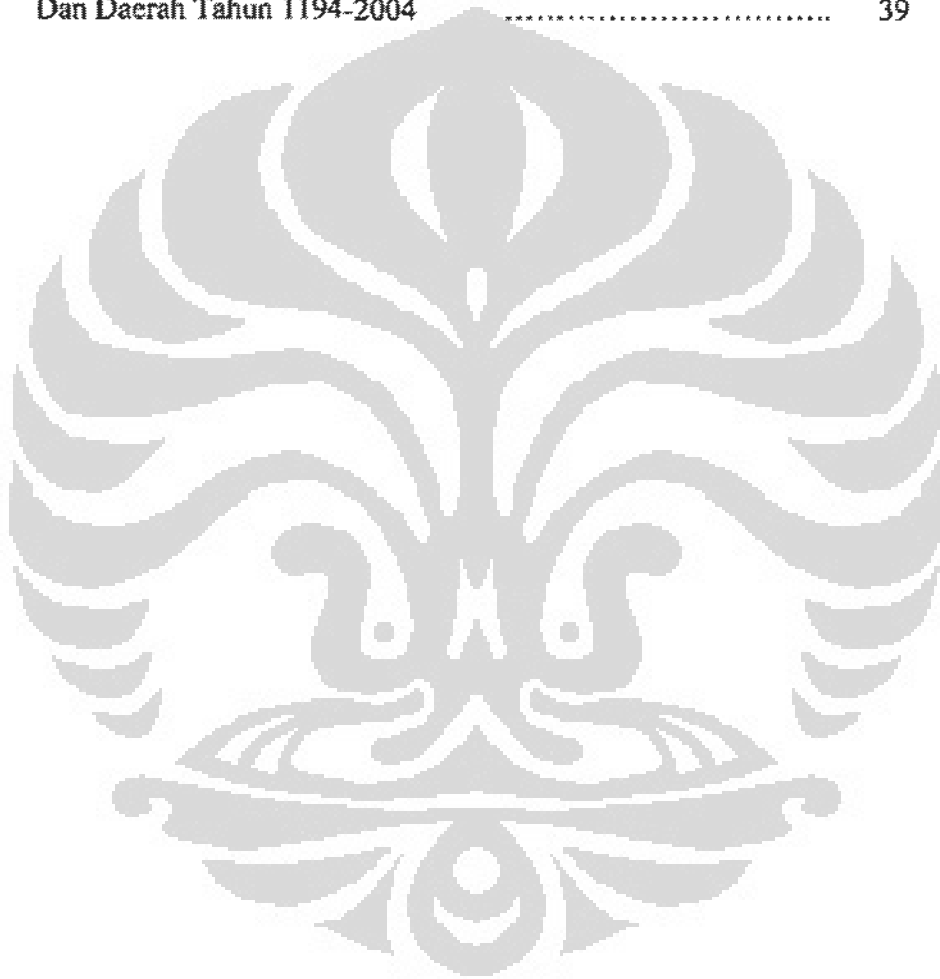
HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI ILMIAH	vi
ABSTRAK.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR GAMBAR	xi
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR LAMPIRAN	xiii
BAB 1 PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	7
1.2 Perumusan Masalah	8
1.3 Tujuan Penelitian	8
1.4 Hipotesis Penelitian	9
1.5 Pendekatan dan Data	11
1.6 Sistematika Penulisan	11
BAB 2 TINJAUAN LITERATUR.....	12
2.1 Landasan Teori	12
2.1.1 <i>Public Choice Theory : Searching for the Public Goods</i>	12
2.1.2 Peranan Politisi dan Partai Politik	21
2.1.3 <i>Teori Growth of Public Expenditures</i>	22
2.2 Studi Empiris	25
BAB 3 INVESTASI PUBLIK PENDIDIKAN DAN PERANANNYA DALAM PERTUMBUHAN EKONOMI INDONESIA	28
BAB 4 METODOLOGI PENELITIAN DAN ANALISIS	43
4.1 Spesifikasi Model.....	43
4.2 Sumber Data	47
4.3 Metode Estimasi Model.	49
4.4 Hasil Regresi dan Analisis.....	51
4.4.1 Analisis Crowding Out Effect Anggaran Pendidikan terhadap Anggaran Non Pendidikan Pemerintah Daerah	55
4.4.2 Analisis <i>Public Choice</i> dalam Penentuan Besarnya Alokasi Anggaran Pendidikan dan Non Pendidikan di Daerah	58

BAB 5	PENUTUP.....	62
	5.1 Kesimpulan.....	62
	5.2 Implikasi Kebijakan.....	64
	5.3 Saran dan Rekomendasi.....	65
	5.4 Keterbatasan Studi.....	66
	DAFTAR PUSTAKA.....	68



DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1.	Diagram Preferensi Single Peaked	16
Gambar 2.2	Fungsi Utility Single Peaked	16
Gambar 2.3	Derivasi Single Peaked Preferences	18
Gambar 2.4	Kasus Penyediaan Lebih Dari Satu Barang Publik	20
Gambar 3.1.	Rasio Pengeluaran Pendidikan Pemerintah Pusat Dan Daerah Tahun 1194-2004	39

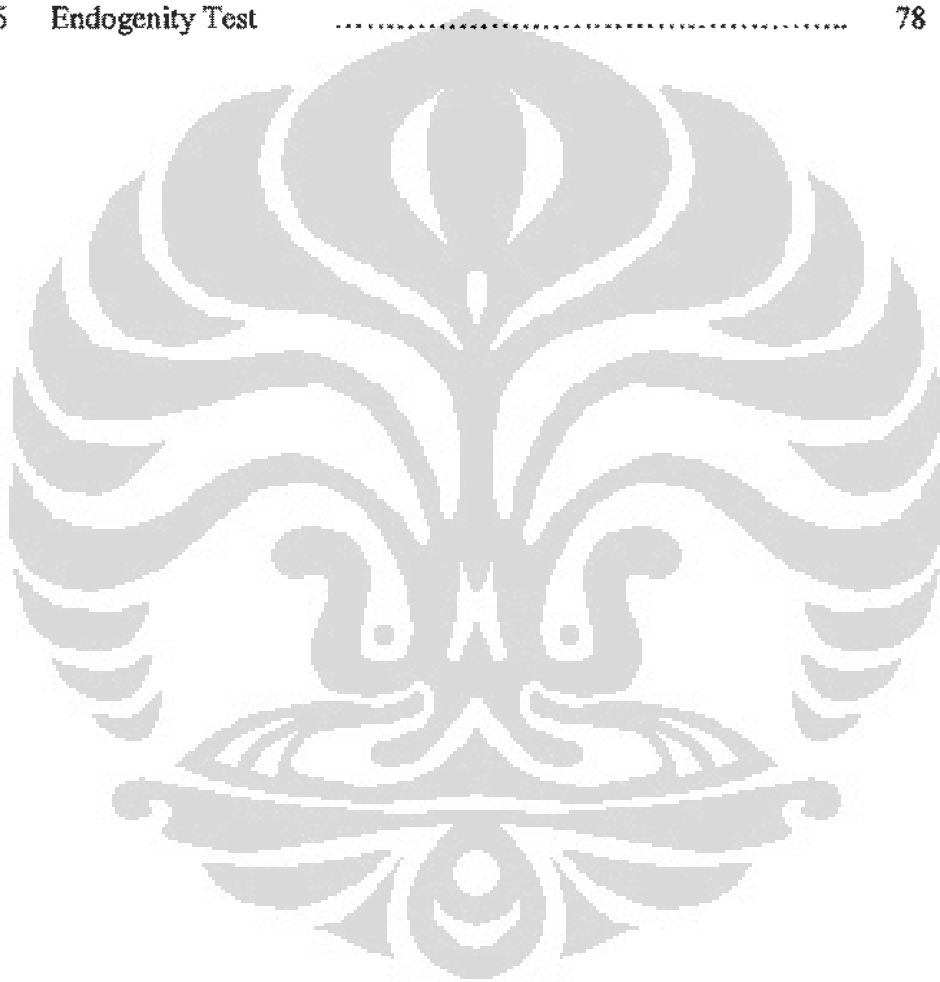


DAFTAR TABEL

Tabel 1.1.	Alokasi Anggaran Beberapa Lembaga.....	3
Tabel 3.1	Perkembangan Angka Partisipasi Sekolah Di Indonesia Tahun 1970-2005.....	29
Tabel 3.2	Perbandingan APM di Indonesia Pada Tingkat Propinsi tahun 2006	32
Tabel 3.3	Pengeluaran Pendidikan (Pusat+Propinsi+kabupaten) 2001 – 2007 (Trilyun Rp)	34
Tabel 3.4	Pengeluaran Pendidikan Nominal Per Level Pemerintah tahun 2001-2004	35
Tabel 3.5	<i>Share</i> Pengeluaran Rutin dan Pembangunan	36
Tabel 3.6	Pengeluaran Pendidikan Indonesia dibandingkan Dengan Beberapa Negara Tetangga	37
Tabel 3.7	Presentase Anggaran Berdasarkan Fungsi terhadap Belanja Pemerintah Pusat	40
Tabel 3.8	Presentase Fungsi Terhadap Belanja Pemerintah Pusat	41
Tabel 4.1	Spesifikasi Data	47
Tabel 4.2	Hipotesa Variabel	52
Tabel 4.3	Hasil Estimasi Model	53

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1	Model 1	72
Lampiran 2	Model 2	73
Lampiran 3	Uji Hausman	74
Lampiran 4	Korelasi Variabel dan Summary Statistik	75
Lampiran 5	Heteroscedasticity Test	76
Lampiran 6	Endogeneity Test	78



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sektor pendidikan Indonesia telah mengalami perbaikan secara besar-besaran sepanjang tiga dekade terakhir. Sampai saat ini, Indonesia masih harus terus berjuang untuk mencapai sasaran-sasaran penting dalam sektor pendidikan, terutama di kalangan masyarakat miskin. Adanya transisi di bidang demografi dan sosial yang semakin kompleks secara otomatis tentunya juga akan meningkatkan permintaan masyarakat akan layanan pendidikan. Walaupun telah banyak dilakukan perbaikan yang dicapai dalam upaya untuk meningkatkan akses terhadap layanan pendidikan, akan tetapi kinerja sistem pendidikan belum memadai untuk mencapai sasaran-sasaran di sektor pendidikan untuk saat ini dan di masa depan terutama dalam menyediakan perlindungan finansial bagi masyarakat miskin Indonesia. Dalam bidang anggaran juga telah terdapat peningkatan yang substansial dalam pengeluaran publik untuk sektor pendidikan dalam beberapa tahun terakhir, namun secara keseluruhan pengeluaran sektor pendidikan di Indonesia dapat dikatakan masih rendah dan belum merata antar dan di dalam provinsi. Selain itu, hasil dari berbagai analisis juga menunjukkan adanya bahwa dalam pengelolaan anggaran tersebut banyak terjadi inefisiensi.

Kebijakan anggaran merupakan instrumen yang paling penting dalam penentuan kebijakan fiskal. Oleh karena itu, dalam penyusunan anggaran yang menjadi pertimbangan utama adalah prioritas. Sebesar apa pun dana yang dimiliki, tetap saja ada batasnya. Pemerintah seringkali dihadapkan pada masalah tarik – menarik antara investasi yang dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur secara fisik dan investasi untuk pembangunan manusia yang salah satunya melalui sektor pendidikan. Di satu sisi, tersedianya infrastruktur yang memadai dapat menunjang pencapaian pertumbuhan ekonomi. Akan tetapi, di sisi yang lain juga dibutuhkan

sumber daya manusia yang berkualitas sebagai tenaga penggerak untuk mencapai pertumbuhan tersebut. Secara sederhana, untuk mengukur alokasi anggaran untuk suatu sektor tertentu dapat dipetakan melalui besarnya alokasi pada organisasi penanggungjawabnya, yaitu masing – masing departemen. Meskipun anggaran pendidikan mengalami kenaikan namun jika dibandingkan dengan belanja cicilan dan bunga utang, subsidi dan belanja lain-lain, tampak ketimpangan yang sangat besar. Jika dibandingkan dengan cicilan dan pokok utang saja, sektor pendidikan memiliki defisit yang cukup tajam yakni 12,58%. Hal yang sama juga terjadi pada fungsi kesehatan yang mengalami defisit sebesar 19,08%.

Berdasarkan nota keuangan yang disampaikan oleh pemerintah, APBN-P 2008 mengalami defisit yang semula direncanakan sebesar 2,1% dari PDB turun menjadi 1,7% dari PDB. Angka defisit tersebut cukup besar bila dibandingkan dengan tahun – tahun sebelumnya yang hanya mencapai hampir 1% dari PDB. Hal ini menunjukkan bahwa kebutuhan belanja pemerintah semakin besar dibandingkan dengan penerimaan yang diperoleh. Dari sisi penerimaan, sebagian besar pendapatan pemerintah didapat dari berbagai macam pajak yang dibebankan kepada rakyat. Sedangkan penerimaan negara bukan pajak cenderung akan semakin menurun dalam tahun-tahun mendatang. Hal ini terutama disebabkan karena pemasukan dari privatisasi BUMN akan berkurang setelah sejumlah BUMN telah dilego dan aset sisa BPPN yang kini dikelola oleh PPA semakin kecil nilainya. Penerimaan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) juga akan berkurang seiring dengan menipisnya hutan di Indonesia. Dalam tabel berikut disajikan bagaimana pemerintah pusat mengatur pos anggaran ke beberapa lembaga negara :

Tabel 1.1

Alokasi Anggaran Beberapa Lembaga, Tahun 2005 – 2008

Lembaga	LPKK 2005	% thd belan ja pusat	LPKK 2006	% thd bela nja pus at	APBN 2007	% thd bela nja pus at	APBN-P 2007	% thd bela nja pus at	RAPBN 2008	% thd bela nja pus at
Departemen Pendidikan Nasional	23.117,4	6,40	37.095,1	8,43	44.058,4	8,73	39.396,8	7,98	48.273,9	8,55
Departemen Pertahanan	20.828,5	5,77	23.922,8	5,44	32.640,1	6,47	29.578,6	5,99	33.679,0	5,96
Departemen Pekerjaan Umum	13.328,9	3,69	19.186,7	4,36	24.213,4	4,80	25.266,9	5,12	35.646,2	6,31
Kepolisian Negara RI	11.638,2	3,22	16.449,9	3,74	20.041,5	3,97	17.800,6	3,60	20.875,5	3,70
Departemen Kesehatan	6.508,9	1,80	12.260,6	2,79	17.236,3	3,41	15.900,2	3,22	18.762,8	3,32
Departemen Agama	6.497,3	1,80	10.023,3	2,28	13.799,3	2,73	12.360,2	2,50	16.067,3	2,85
Departemen Keuangan	3.621,3	1,00	5.167,0	1,17	9.607,7	1,90	8.647,5	1,75	10.348,2	1,83
Departemen Sosial	1.661,9	0,46	2.221,4	0,50	3.347,1	0,66	2.996,0	0,61	3.660,7	0,65
Kementerian Negara Koperasi & UKM	916,7	0,25	930,2	0,21	1.488,4	0,29	1.334,5	0,27	1.111,6	0,20
Badan Intelejen Negara	668,9	0,19	1.012,4	0,23	1.072,6	0,21	966,1	0,20	1.070,7	0,19
BKKBN	596,0	0,17	637,5	0,14	1.045,6	0,21	945,9	0,19	1.116,8	0,20
BRR NAD	414,7	0,11	9.976,7	2,27	9.998,8	1,98	9.952,4	2,02	7.000,4	1,24

Kementerian Negara Pbr.										
Perempuan	85,4	0,02	116,9	0,03	165,1	0,03	151,8	0,03	189,6	0,03
Komisi Nasional Hak Asasi										
Manusia	12,4	0,00	36,6	0,01	59,7	0,01	53,3	0,01	56,7	0,01

Sumber: Data pokok APBN 2007 – 2008, Departemen Keuangan RI, diolah

Dari tabel tersebut terlihat bahwa alokasi yang diberikan untuk Departemen Pendidikan Nasional menempati posisi pertama dengan alokasi yang terus naik dari tahun 2005 – 2008. Hal ini membuktikan bahwa anggaran pendidikan terus menerus meningkat sepanjang waktu dan diharapkan akan dapat dilanjutkan hingga masa yang akan datang. Sementara itu, dari tabel di atas terlihat juga bahwa pada Departemen Kesehatan alokasi signifikan juga terjadi pada tahun 2006 dan hanya meningkat 1,4 triliun pada APBN-P 2007, dan meningkat 2,8 triliun pada RAPBN 2008. Hal yang sama juga terjadi pada departemen agama. Dari data tersebut juga dapat dikatakan bahwa anggaran yang ditujukan untuk investasi sosial kontras dengan anggaran yang dialokasikan untuk pembangunan fisik yakni dapat dilihat melalui besarnya anggaran di departemen pekerjaan umum dimana alokasinya juga terus naik secara signifikan. Institusi lain yang anggarannya naik secara signifikan adalah Kepolisian RI dan Departemen Keuangan dan BRR Aceh. Alokasi anggaran berdasarkan organisasi tersebut memperlihatkan bagaimana anggaran negara saling diperebutkan, dimana kenaikan suatu anggaran di suatu sektor tertentu dapat mengurangi alokasi untuk sektor – sektor yang lainnya.

Indonesia telah memasuki babak baru dalam penyelenggaraan pemerintahannya sejak tanggal 1 Januari 2001 yaitu sejak mulai diberlakukannya desentralisasi fiskal secara serentak baik di Daerah Tingkat I maupun di Daerah Tingkat II. Hampir seluruh kewenangan dilimpahkan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah terkecuali untuk lima bidang yaitu bidang Politik Luar Negeri, Pertahanan dan Keamanan, Keadilan, Moneter, Fiskal dan Agama¹. Selain beberapa bidang tersebut masih ada beberapa bidang lain yang masih dipegang oleh pemerintah

¹ Pasal 7 UU no.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

pusat yaitu (1) kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, (2) dana perimbangan keuangan, (3) sistem administrasi negara, (4) lembaga perekonomian negara, (5) pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, (6) pendayagunaan SDA, (7) teknologi tinggi yang strategis, (8) konservasi dan (9) standarisasi nasional.

Pelimpahan wewenang tersebut secara otomatis akan menambah tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan menjadi sangat besar, khususnya dalam hal penyediaan barang publik yang menyangkut kebutuhan dasar masyarakat lokal salah satunya seperti pendidikan. Dengan dilaksanakannya desentralisasi pendidikan, pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan yang lebih luas dalam membangun pendidikan di masing-masing wilayah sejak dalam penyusunan rencana, penentuan prioritas program serta mobilisasi sumberdaya untuk merealisasikan rencana kebijakan yang telah dirumuskan. Sejalan dengan hal itu, otonomi pendidikan telah pula dilaksanakan melalui penerapan system manajemen berbasis sekolah dan dilakukannya otonomi perguruan tinggi yang memberikan wewenang lebih luas pada satuan pendidikan untuk mengelola sumberdaya yang dimiliki termasuk mengalokasikannya sesuai dengan prioritas kebutuhan. Hal ini dilakukan sebagai perwujudan langkah agar sekolah lebih tanggap terhadap kebutuhan setempat. Namun demikian, Indonesia masih menghadapi tantangan – tantangan dalam menerapkan reformasi-reformasi yang besar tersebut. Amanat konstitusi yang menyatakan bahwa kebutuhan anggaran pendidikan yang harus dialokasikan pemerintah baik pusat maupun daerah adalah sebesar 20 persen dari APBN dan APBD telah menyebabkan adanya ekspansi fiskal yang sangat besar dalam pengeluaran sektor pendidikan. Implementasi amanat tersebut dan tambahan definisi bahwa angka tersebut tidak memasukkan komponen gaji guru terlihat tidak realistis dan menimbulkan problema baru. Kondisi tersebut sangat tidak memungkinkan jika, baik pemerintah pusat maupun pemda, harus mengalokasikan 20 persen anggarannya untuk pendidikan di luar gaji guru yang dibayarkan. Dengan demikian maka jika putusan tersebut diberlakukan berarti pemerintah daerah

kabupaten/kota harus mengalokasikan hampir 45 persen dari anggarannya untuk pendidikan. Demikian halnya dengan pemerintah pusat, jika gaji guru tidak dimasukkan, maka proporsi anggaran yang harus dilakukan akan menjadi dua kali lipat dari alokasi semula dan tetap harus menambah alokasi dana untuk meningkatkan pos anggarannya di luar belanja pegawai. Oleh karena itu, hal ini menimbulkan pertanyaan penting tentang bagaimana keberlanjutan dari program tersebut dari sisi keuangan. Terbatasnya kondisi keuangan yang dimiliki oleh pemerintah, membuat para pembuat keputusan harus ekstra hati – hati dalam membuat prioritas alokasi sumber dana yang dimiliki. Peningkatan anggaran di salah satu bidang dapat mengurangi porsi anggaran untuk bidang yang lain dan bisa menjadi kontraproduktif dengan program ekonomi pemerintah untuk meningkatkan angka pertumbuhan ekonomi. Dalam hal ini akan mengakibatkan terjadinya *crowding out effect*. Untuk memenuhi aspek keadilan, seharusnya alokasi terbesar diberikan dalam bentuk pelayanan publik ke masyarakat atau dialokasikan ke sektor yang dapat memberikan efek *multiplier* bagi pertumbuhan ekonomi. Kesulitan-kesulitan tersebut merupakan pencerminan dari tantangan yang lebih besar yang akan dihadapi oleh sektor pendidikan Indonesia dalam dasawarsa yang akan datang.

Dana perimbangan yang diberikan oleh pemerintah pusat juga dirasakan kurang memberikan dampak yang signifikan terhadap pertumbuhan daerah. Alokasi yang dirasakan masih tidak seimbang antar daerah seringkali masih menimbulkan ketimpangan antar daerah itu sendiri. Ada daerah yang membutuhkan dana lebih banyak justru mendapatkan bagian yang sangat minim. Padahal penerimaan daerah tersebut sangat sedikit bahkan tidak mampu untuk membiayai pemenuhan kebutuhan dasar masyarakatnya. Akan tetapi, di sisi lain ada daerah yang telah kaya justru mendapat bagian yang besar. Ketimpangan semacam inilah yang harus segera diatasi. Pemerintah pusat harus lebih adil dalam memberikan bagian dana perimbangan untuk masing – masing daerah. Sedangkan dari sisi pemerintah daerah sendiri juga harus lebih berhati – hati khususnya dalam membuat prioritas anggaran. Pemda dianggap lebih mengerti kebutuhan daerahnya sehingga pemerintah pusat tidak lagi ikut

menentukan alokasi anggaran yang harus dilakukan. Pemerintah daerah dituntut untuk lebih bijaksana dalam mengalokasikan anggarannya ke sektor – sektor yang selain dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya juga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi daerahnya.

1.2 Perumusan Masalah

Pembaruan sistem pendidikan nasional sebagaimana dinyatakan dalam Undang Undang Dasar 1945 amandemen ke empat pasal 31, memberikan amanat kepada pemerintah untuk mengalokasikan anggaran pendidikan sebanyak 20 persen dari APBN dan APBD. Hal ini memicu munculnya wacana baru seputar bagaimana pemerintah harus mengatur pembagian alokasi anggaran dengan sumber dana yang terbatas. Sementara itu, di pihak lain masih banyak sektor-sektor esensial lain yang juga membutuhkan alokasi anggaran yang cukup besar seperti misalnya sektor kesehatan dan perbaikan infrastruktur. Pemenuhan anggaran pendidikan sebesar 20 persen juga menimbulkan kekhawatiran dipangkasnya alokasi anggaran untuk sektor – sektor yang lain. Dengan adanya krisis ekonomi global yang melanda sektor ekonomi hampir di seluruh negara di dunia menyebabkan masalah finansial yang cukup besar, tak terkecuali untuk Indonesia. Tentu saja hal ini menambah rumitnya permasalahan anggaran pemerintah dan terkait dengan bagaimana pemerintah membiayai pengeluarannya. Untuk memberikan stimulus dalam memacu pertumbuhan ekonomi, pemerintah melakukan defisit anggaran yang mencapai angka 1,7 persen. Hal ini dilakukan untuk mendukung agar pemerintah tetap dapat memenuhi amanat Undang – undang untuk mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN dan APBD selain itu juga tetap berusaha untuk mendorong berjalannya sektor – sektor yang mempengaruhi kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas maka permasalahan yang ingin diteliti dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah terjadi *crowding out effect* antara anggaran pendidikan terhadap anggaran di sektor lain?
2. Bagaimana mekanisme *public choice* dalam penentuan pengeluaran pemerintah di bidang pendidikan dan non pendidikan daerah ?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui apakah benar terjadi *crowding out effect* antara sektor pendidikan dengan anggaran untuk sektor – sektor yang lain
2. Untuk mengetahui mekanisme *public choice* dalam penentuan pengeluaran pemerintah di bidang pendidikan dan non pendidikan daerah

1.4 Hipotesis Penelitian

Hipotesis yang akan dikemukakan dalam tesis ini akan dibuat berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah yang ada, karena belum ada teori yang secara pasti mengungkapkan hubungan antar variabel yang dimasukkan dalam penelitian ini maka beberapa variabel akan mempunyai hubungan yang ambigu. Secara lengkap hipotesis yang dikemukakan adalah sebagai berikut :

- Bahwa tanda koefisien dari variabel EDUC (rasio anggaran pendidikan dan non pendidikan) dapat bertanda positif atau negatif dan diharapkan signifikan.
Jika positif berarti tidak ada indikasi terjadinya *crowding out* dan sebaliknya jika negatif maka ada indikasi *crowding out*
- Tanda koefisien dari variabel BLC (dana perimbangan) diharapkan bertanda positif dan signifikan baik dalam mempengaruhi pertumbuhan ekonomi maupun dalam alokasi anggaran pendidikan
- Tanda dari koefisien variabel partai – partai masih ambigu karena dalam model ingin diketahui apakah partai – partai tersebut pro terhadap pertumbuhan ekonomi dalam model *Growth*. Sedangkan dalam model EDUC

juga masih ambigu karena dalam model juga ingin diketahui apakah partai – partai tersebut juga pro terhadap pendidikan

- Variabel *dummy* yang membedakan antara daerah kab/kota yang terletak di Pulau Jawa dan luar Jawa diharapkan memberikan perbedaan yang signifikan dalam penentuan anggaran pendidikan
- Sedangkan variabel *dummy* yang membedakan antara daerah migas dan non migas (dengan SDA dan non SDA) diharapkan juga memberikan perbedaan yang signifikan dalam pengalokasian besarnya anggaran

1.5 Pendekatan dan Data

Spesifikasi model yang akan digunakan dikembangkan dari bentuk model penelitian yang telah ada sebelumnya. Model yang akan digunakan tersebut dikembangkan dari penelitian sebelumnya yang telah dilakukan oleh Stuart Landon dan Melville McMillan, Vijay Muralidharan, Mark Parsons (2006).

Di dalam model yang mereka gunakan, variabel yang akan menjadi variabel dependennya adalah variabel anggaran provinsi non kesehatan riil per kapita. Akan tetapi model dalam penelitian ini akan dimodifikasi sehingga akan ada dua model yang akan diestimasi. Model pertama akan digunakan untuk melihat ada atau tidaknya indikasi terjadinya *crowding out effect* dan variabel dependen yang digunakan adalah pertumbuhan PDRB riil sedangkan salah satu variabel independen yang akan digunakan adalah rasio antara anggaran pendidikan dan non pendidikan, jika variabel tersebut bernilai positif dan signifikan maka indikasi adanya *crowding out effect* dapat diabaikan, begitu pula sebaliknya. Jika variabel rasio antara anggaran pendidikan dan non pendidikan bernilai negatif dan signifikan maka ada indikasi terjadinya *crowding out effect*. Sektor utama yang diamati adalah sektor pendidikan karena anggaran pendidikan lebih relevan untuk penerapan kasus di Indonesia seiring dengan maraknya isu pemenuhan anggaran pendidikan sebesar 20 persen sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang – undang.

Lingkup analisis yang akan dilakukan adalah di tingkat kabupaten/kota karena pelaksanaan otonomi daerah diberlakukan pada level tersebut. Oleh karena itu, data anggaran yang akan digunakan adalah menggunakan data realisasi anggaran dari laporan realisasi APBD per kabupaten/kota. Sedangkan sumber data lain yang akan digunakan adalah beberapa data terbitan BPS untuk data komposisi DPRD tingkat II enam partai besar, data mengenai besarnya transfer daerah diperoleh dari Departemen Dalam Negeri melalui Direktorat BAKD (Bina Administrasi Keuangan Daerah). Data yang akan digunakan berbentuk data panel untuk 337 kabupaten/kota dari tahun 2001 hingga 2005. Untuk kabupaten/kota yang mengalami pemekaran, data akan diagregasikan ke kabupaten/kota induknya.

Pendekatan yang akan dilakukan adalah dengan menggunakan metode analisis data panel dengan menggunakan *software Stata 10.0*.

1.6 Sistematika Penulisan

- Bab I Pendahuluan**
Berisi latar belakang, permasalahan, tujuan serta pendekatan dan data dari topik yang akan dibahas
- Bab II Tinjauan Literatur**
Memuat tinjauan kepustakaan dan teori yang menjadi dasar pembahasan topik. Tinjauan tersebut meliputi studi sebelumnya referensi dan literatur yang digunakan
- Bab III Investasi Publik Pendidikan dan Peranannya dalam Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia**
Memaparkan perjalanan singkat dan tantangan yang dihadapi dunia pendidikan di Indonesia
Memaparkan bagaimana pembuat kebijakan melakukan prioritas fiskal yang diarahkan untuk investasi sosial khususnya pendidikan dibandingkan dengan sektor – sektor yang lain
- Bab IV Metodologi Penelitian dan Analisis**
Memberikan penjelasan mengenai metode pendekatan dan data yang akan digunakan dalam penelitian. Memberikan analisa berdasarkan hasil output dari metode pendekatan yang digunakan dan data yang ada
- Bab V Penutup**
Berisi kesimpulan, saran dan rekomendasi serta keterbatasan studi
- Daftar Pustaka**

BAB II TINJAUAN LITERATUR

1.1 Landasan Teori

1.1.1 *Public Choice Theory : Searching for the Public Goods*

Dalam teori *public choice*, konsep mendasar yang sering digunakan adalah proses pengambilan keputusan secara kolektif (*collective decision making*). Fokus bahasan pada teori ini adalah untuk memutuskan jenis barang apa yang harus disediakan untuk sektor publik termasuk jenis pajak apa yang harus dikenakan. Kekuatan dari teori tentang *public choice* tersebut adalah bahwa dalam menjalankan tugasnya, pemerintah tidak hanya bertindak sebagai agen ekonomi, akan tetapi pemerintah juga mempunyai peranan lain yang cukup penting yaitu sebagai agen politik. Asumsi utama yang digunakan dalam teori ini adalah bahwa setiap manusia adalah makhluk *homo economicus* yaitu sebagai individu yang selalu ingin memaksimalkan keinginan pribadi mereka (*self-interest*).

Salah satu teori yang terkenal dalam pengambilan keputusan kolektif dalam penyediaan barang publik adalah *Arrow's Impossibility Theorem* (1951). Arrow menyatakan bahwa tidak ada aturan atau undang – undang yang dapat menyatukan preferensi individu yang berbeda-beda sehingga hal ini akan menjadi penghalang dalam pengambilan keputusan tentang sektor publik. Menurutnya ada lima kondisi yang disebut dengan “ *condition of correspondence* “ yang harus dipenuhi oleh aturan atau undang – undang yaitu :

1. *Collective Rationality*

Dalam melakukan rangking atas preferensi (*preference ordering*) yang dihasilkan dari pilihan masyarakat harus memenuhi syarat bahwa rangking yang dilakukan tersebut merupakan rangking preferensi individu yang dilakukan secara rasional. Oleh karena itu, sifat – sifat yang harus dipenuhi dalam *preference ordering* adalah : 1) *connexity* yaitu hasil yang diperoleh harus dapat dibandingkan, 2) *transitivity* yaitu jika ada tiga pilihan yaitu A,B dan C dan jika A lebih dipilih

daripada B dan B lebih juga lebih dipilih daripada C, maka A pasti akan lebih dipilih daripada C.

2. *The Pareto Principle*

Jika masyarakat menyukai pilihan A daripada B maka pilihan kolektif yang nantinya dituangkan dalam undang-undang atau peraturan harus merefleksikan keadaan bahwa pilihan A lebih disukai daripada B.

3. *The Independence of Irrelevant Alternatives*

Kondisi ini menggambarkan jika ada beberapa alternatif pilihan yang saling bertentangan. Misalkan jika suatu pilihan harus diputuskan antara memilih A atau B maka pilihan untuk memilih salah satu di antaranya tidak boleh dipengaruhi oleh alternatif yang lain misalnya C atau D karena kedua alternatif yang terakhir bukan merupakan bagian dari pilihan dalam pengambilan keputusan.

4. *Non Dictatorship*

Dalam kondisi ini tidak boleh ada seseorang yang preferensinya secara otomatis akan menjadi pilihan masyarakat.

5. *Unrestricted Domain*

Kondisi ini menetapkan bahwa tidak ada satu individu pun yang dikeluarkan dari kontribusinya dalam partisipasinya untuk ikut serta dalam membuat keputusan bersama.

Dalam kenyataannya, ternyata untuk memenuhi kelima kondisi tersebut tidak mudah. Di negara-negara demokrasi salah satu cara pengambilan keputusan bersama adalah dengan melakukan pengambilan suara terbanyak (*majority voting*). Jika jumlah pemilih adalah sebanyak n , maka agar suatu keputusan dapat diterima maka setidaknya harus memenuhi jumlah suara sebanyak $(n/2+1)$. Dalam prakteknya ada dua jenis demokrasi yang menggunakan cara pengambilan suara terbanyak yaitu demokrasi langsung (*direct democracy*) dimana pilihan masyarakat ditentukan langsung dengan jumlah suara terbanyak dan yang kedua adalah demokrasi perwakilan (*representative democracy*) dimana individu tertentu dipilih (melalui jumlah suara yang diperoleh) untuk mewakili kepentingan masyarakat yang

memilihnya. Untuk mengetahui apakah cara pengambilan suara terbanyak tersebut memenuhi *Arrow's Impossibility Theorem* (IT) maka pergunakan contoh sederhana sebagai berikut : misalkan ada tiga orang pemilih A,B dan C dan ada tiga alternatif pilihan yaitu X,Y dan Z. Anggap bahwa ketiga pilihan yang tersedia adalah untuk memilih kebijakan tertentu dengan X = *high budget*, Y = *medium budget* dan Z = *low budget*. Tiap orang mempunyai preferensi untuk melakukan rangking (angka 1 = paling dipilih) dalam memilih ketiganya yang ditunjukkan dengan tabel berikut :

	Pilihan 1	Pilihan 2	Pilihan 3
A	X	Y	Z
B	Y	Z	X
C	Z	X	Y

Untuk mengetahui alternatif mana yang paling dipilih maka lakukan perbandingan secara berpasangan dari alternatif yang tersedia yaitu :

1. Bandingkan alternatif X dan Y. Karena individu A dan C lebih memilih alternatif X daripada Y maka alternatif X akan lebih dipilih daripada Y (dua individu memilih dan hanya satu yang bertentangan).
2. Sekarang bandingkan alternatif X dan Z. individu B dan C lebih memilih Z daripada X oleh karena itu maka Z akan lebih dipilih daripada X.

Dengan demikian alternatif yang akan dipilih secara keseluruhan adalah Z. Akan tetapi, jika alternatif Z dibandingkan dengan Y maka Y akan lebih dipilih daripada Z karena individu A dan B lebih memilih Y daripada Z. Oleh karena itu, hasil yang diperoleh dari proses tersebut bersifat *intransitive* dan dapat disimpulkan bahwa keputusan mayoritas tidak memenuhi semua Arrow's IT dan keadaan tersebut dikenal dengan nama *Arrow Voting Paradox* dan hal inilah yang menjadi kelemahan dari teori tersebut.

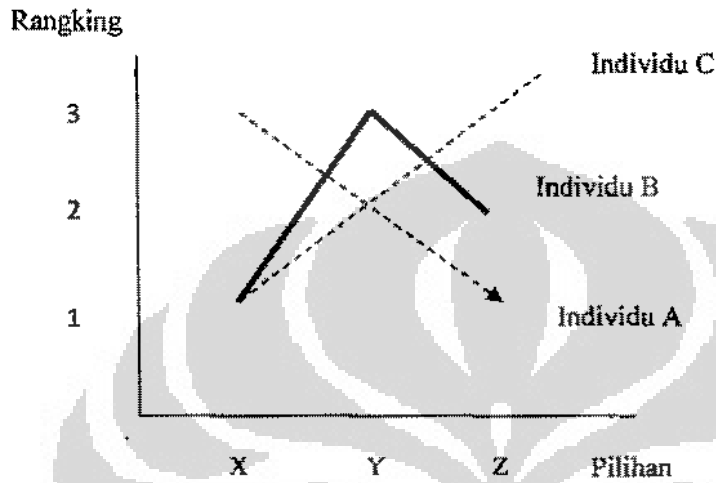
Untuk mengatasi kelemahan tersebut, telah banyak yang mencoba menformulasikan kembali teori tersebut. Salah satunya adalah yang dilakukan oleh

Duncan Black yang mencoba membuat batasan bahwa preferensi individu mengikuti pola tertentu yang berbentuk *single peaked* sehingga nantinya akan memberikan hasil yang *transitive*. Untuk mengetahui formulasi tersebut gunakan contoh yang sama dengan contoh yang digunakan sebelumnya dengan perubahan pilihan yang tampak seperti pada tabel berikut :

	Pilihan 1	Pilihan 2	Pilihan 3
A	X	Y	Z
B	Y	Z	X
C	Z	Y	X

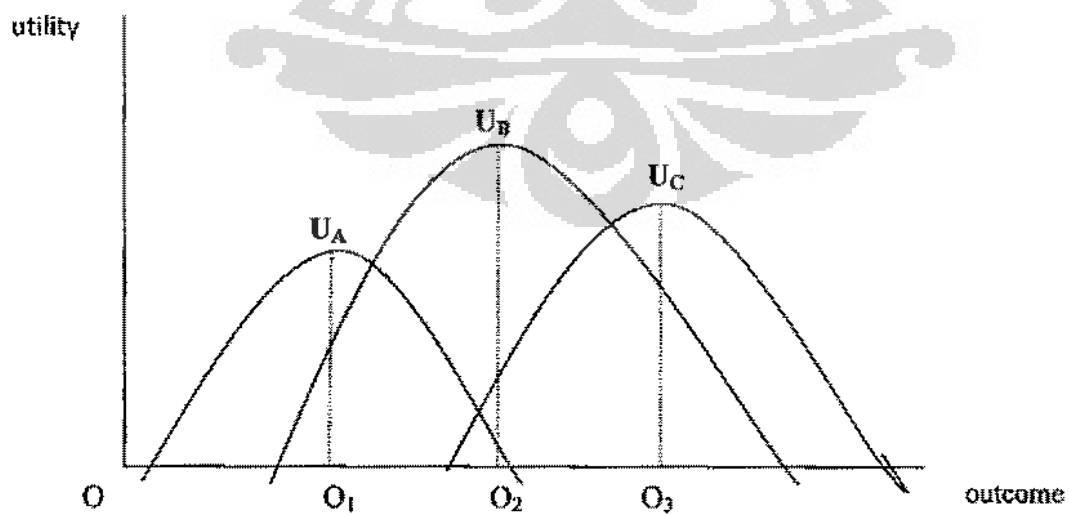
Dengan melakukan perbandingan yang sama dengan sebelumnya maka individu A dan B akan lebih memilih Y daripada Z, individu B dan C akan memilih Z daripada X dan dengan demikian maka $Y > Z$; $Z > X$; $Y > X$. Dalam kasus ini individu C merupakan *median voter* yaitu individu tersebut memilih alternatif di antaranya (*median alternative*). Dari hasil tersebut tampak bahwa preferensi dari median voter tersebut menentukan hasil dari proses *majority voting* yang dilakukan. Jika hasil tersebut kita gambarkan dalam sebuah diagram akan tampak bahwa preferensi masing – masing individu sebagai voter memiliki pola tertentu yaitu berbentuk *single peaked* seperti pada gambar sebagai berikut :

Gambar 2.1
Diagram Preferensi Single Peaked



Bentuk preferensi *single peaked* tersebut juga dapat digambarkan dalam bentuk fungsi *utility* individu seperti pada gambar berikut :

Gambar 2.2
Fungsi Utility Single Peaked



Dari gambar tersebut dapat dilihat bahwa pilihan dari *median voter* akan menang. Jika alternatif O_2 diajukan maka individu A dan B akan lebih memilih O_2 daripada O_3 (dalam hal ini O_3 lebih besar dibandingkan dengan O_2). Sebaliknya jika alternatif baru yang ditawarkan kurang dari O_2 maka individu B dan C tetap akan lebih memilih O_2 . Dengan demikian tampak bahwa pilihan dari *median voter* mengalahkan alternatif pilihan yang lain.

Lain halnya pada kasus yang pertama sebagaimana dicontohkan di atas. Hasil keputusan yang diambil tidak memenuhi sifat *transitivity* sehingga yang terjadi adalah *cyclical majority* dimana keputusan yang diambil tidak menghasilkan ekuilibrium karena bentuk preferensi yang terjadi bukan *single peaked* melainkan *multi-peaked* dan hal inilah yang menyebabkan masalah *cyclical* tersebut terjadi.

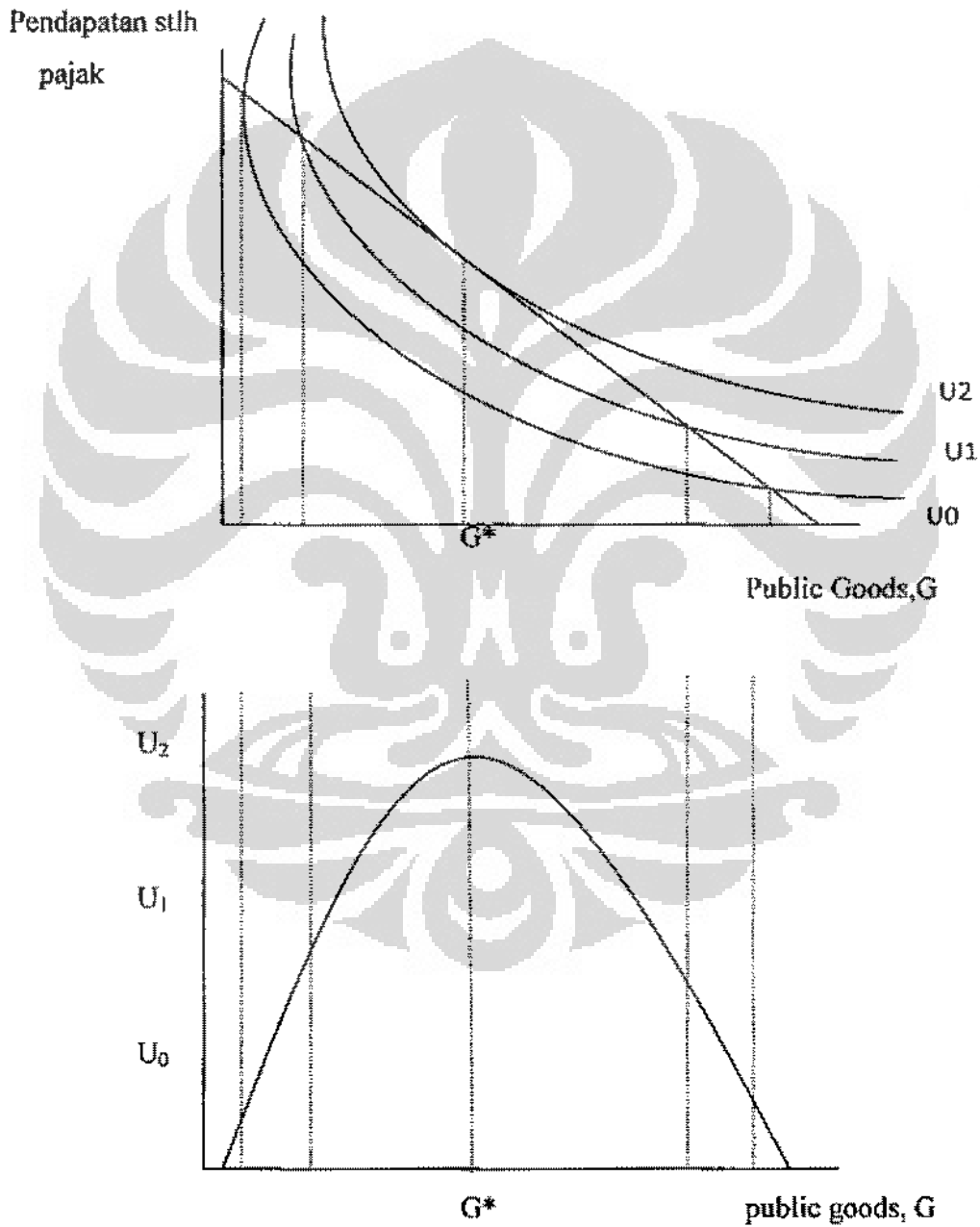
Dengan berbagai penjelasan tersebut maka dapat dikatakan bahwa asumsi yang menyatakan bentuk pilihan individu mengikuti pola tertentu yaitu *single peaked* memiliki fungsi yang sangat penting. Sebagaimana yang pernah dinyatakan oleh Ingberman dan Inman (1988) bahwa konsep *single peaked preferences* memiliki makna intuisi sebagai berikut :

1. Sesuai dengan gagasan bahwa preferensi merupakan rangkaian satu kesatuan yang menjadi jembatan antara politik sayap kanan dan sayap kiri.
2. Pada saat membahas tentang teori pilihan konsumen, konsep tersebut dapat cukup menjelaskan perilaku konsumen dengan cara yang alami

Untuk lebih jelasnya maka dapat diilustrasikan dengan di bawah ini yang menunjukkan derivasi *single peaked ordering*. Pada bagian a) preferensi dari voter digambarkan pada sumbu dimana pada sumbu X menunjukkan barang publik (G) dengan sumbu Y adalah pendapatannya setelah dikurangi pajak (Y). Dari gambar tersebut terlihat bahwa g^* merupakan jumlah barang publik yang paling dipilih oleh voter. Sedangkan bagian b) memetakan tiap jumlah G pada level yang berbeda dalam bentuk rangking pada tingkat pajak tertentu. Rangking tersebut diperoleh dari urutan preferensi kurva indifferen (*indifference curve*) di atasnya. Titik optimal yang ideal bagi voter terjadi pada saat g^* . Titik – titik yang semakin jauh dari g^* mempunyai

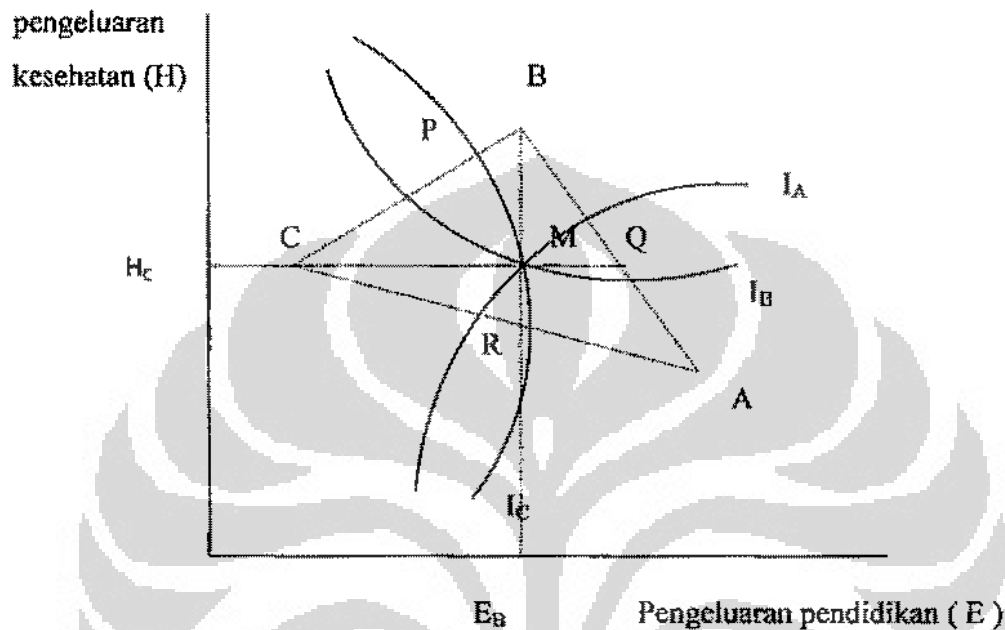
nilai yang semakin kecil, dengan demikian preferensi untuk barang publik yang diperoleh akan berbentuk *single peaked*.

Gambar 2.3
Derivasi Single Peaked Preference



Akan tetapi, asumsi *single peaked* tidak selalu menjamin bahwa kondisi *cyclical outcome* dapat dihindari. Kasus ini dapat terjadi jika isu yang diangkat bersifat multidimensional yaitu jika analisis digunakan untuk lebih dari satu penyediaan barang publik. Untuk lebih jelasnya dapat diilustrasikan sebagai berikut : asumsikan ada tiga orang voter yaitu A,B dan C yang akan membuat pilihan barang publik yang paling ingin disediakan oleh pemerintah. Ketiganya harus memilih salah satu di antara kedua pilihan yaitu layanan kesehatan atau pendidikan. Asumsikan bahwa proses pengambilan keputusan tidak saling terkait (*independent*) satu sama lain. Posisi yang paling dipilih oleh masing – masing voter adalah terletak pada titik A, B dan C dimana titik – titik ini terletak pada puncak permukaan utility ordinal dari masing – masing voter. Selain itu, pada gambar juga tampak bahwa bentuk preferensi ketiga voter tersebut adalah *single peaked*. Dengan mengasumsikan bahwa preferensi median voter mendominasi, maka keputusan yang akan dipilih oleh individu C untuk memilih pengeluaran publik di bidang kesehatan akan mendominasi dan pilihan individu B yang memilih pengeluaran publik untuk pendidikan juga akan mendominasi. Karena keputusan diambil secara independen, maka kedua median voter tersebut dapat dibedakan. Keputusan akhir yang dihasilkan adalah kombinasi antara pengeluaran publik untuk pendidikan dan kesehatan yang ditunjukkan oleh titik M. I_A , I_B dan I_C menunjukkan kurva indifferen untuk masing – masing individu.

Gambar 2.4
Kasus Penyediaan Lebih Dari Satu Barang Publik



Pada analisis sebelumnya dikatakan bahwa dengan bentuk preferensi yang single peaked maka *cyclical outcome* dapat dihilangkan. Akan tetapi hal ini tidak akan berlaku lagi jika kita menggunakan analisis tersebut untuk lebih dari satu barang publik. dalam kasus ini, individu B atau C dapat saling berkolusi melalui pertukaran suara atau dengan pertukaran politik lainnya dan bergeser pada titik P dimana titik ini lebih mendekati preferensi B dan C daripada titik sebelumnya yaitu M. Pilihan tersebut akan membuat individu A menjadi *worse off*, dengan demikian A akan berusaha untuk melakukan negosiasi dengan B atau C untuk memperbaiki posisinya yang ditunjukkan dengan titik R dan Q. Adanya negosiasi tersebut membuat hasil akhir berubah lagi dan menjadi tidak stabil. Pada akhirnya solusi yang diperoleh di titik M merupakan *Pareto efficient* karena terletak di antara kombinasi Pareto efisien posisi individu A, B dan C. Jika ruang negosiasi terbuka lagi dan bergeser dari titik M maka akan membuat seseorang *worse off*, tetapi di sisi lain ada juga orang lain yang *better off*.

2.1.2 Peranan Politisi dan Partai Politik

Dalam teori *public choice*, politik tidak dipandang sebagai arena untuk memperebutkan kekuasaan seperti dalam ilmu politik murni. Politik lebih dipandang sebagai arena untuk memungkinkan terjadinya pertukaran di antara warga negara, partai politik, pemerintah dan birokrat. Aturan yang harus diikuti dalam politik tersebut adalah konstitusi dan system pemilihan. Adapaun yang menjadi pelakunya adalah voter sebagai konsumen barang publik, wakil rakyat atau politikus sebagai pihak yang menginterpretasikan permintaan voter terhadap barang publik serta memperjuangkan agar barang publik tersebut dapat sampai ke tangan kelompok pemilih mereka dalam pemilihan.

Down (1957) mengasumsikan bahwa para politisi sama seperti voter yaitu melakukan sesuatu sesuai kepentingan mereka (*self-interest*). Diasumsikan juga bahwa tujuan utama dari para politisi adalah untuk memaksimalkan kekuatan politiknya dengan cara yang prestis dan dengan cara mempengaruhi. Oleh karena itu, untuk menjaga kekuatan politiknya maka partai politik harus memaksimalkan perolehan suara untuk partainya. Implikasi dari hal tersebut berarti partai politik tidak akan selalu bertindak untuk kepentingan publik. Dengan demikian, dalam membuat kebijakan maka yang dipikirkan adalah bagaimana membuat kebijakan yang populer untuk meningkatkan perolehan suara dan memperkuat kedudukan partainya kelak. Menurut Down, adanya pemilihan akan menghasilkan hasil tunggal untuk semua yaitu sebuah partai yang berkuasa dan sebuah keputusan kebijakan.

Salah satu cara yang dilakukan oleh para politisi dalam partai untuk menawarkan kebijakan kepada para *electorate* adalah dengan melakukan *logrolling*, artinya suara dipertukarkan antar individu melalui cara yang “ aman “ dalam balutan proses politik. Misalnya para politisi sedang membahas dua isu penting yaitu peningkatan anggaran pendidikan dan isu yang kedua adalah pemberian subsidi untuk petani. Dengan melakukan *logrolling* maka masing – masing pihak akan saling bekerja sama untuk mendukung pilihan masing – masing sehingga akan diperoleh resolusi yang menguntungkan bagi kedua pihak tersebut. Dalam hal ini konsep

median voter juga tidak dapat dipisahkan dimana masing – masing partai politik akan bergerak ke tengah spektrum politik. Menurut konsep tersebut pilihan dari partai – partai tersebut akan menyatu ke preferensi pemilih median jika pemilihannya ditentukan dalam majority voting dengan asumsi bahwa informasi yang dimiliki oleh pemilih tentang wakilnya dan sebaliknya bersifat sempurna, semua warga ikut dalam pemilihan.

2.1.3 Teori *Growth of Public Expenditures*

Pengeluaran publik (*public expenditures*) merupakan salah satu instrumen yang mencerminkan kebijakan fiskal pemerintah. Pada saat pemerintah membuat keputusan tentang barang dan jasa apa yang akan diberikan kepada masyarakat dan berapa jumlah serta bagaimana kualitas barang publik yang akan disediakan maka pada saat yang sama, pengeluaran publik yang dilakukan akan menggambarkan besarnya biaya untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. pengeluaran publik juga tampak dalam perhitungan pendapatan nasional pemerintah dan dapat dikategorikan menjadi dua yaitu¹ :

1. *Exhaustive public expenditures*

Yaitu pengeluaran publik yang berhubungan dengan belanja pemerintah atas barang dan jasa seperti belanja pegawai dan berhubungan dengan pengeluaran pemerintah untuk pembelian kapital seperti investasi publik untuk sekolah, jalan, rumah sakit dan sebagainya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa *exhaustive public expenditure* tersebut merupakan pembelian input oleh sektor publik dan berarti berhubungan dengan penggunaan sumber daya dalam perekonomian. Penggunaan atau penyerapan sumber daya untuk sektor publik akan menyebabkan berkurangnya sumber daya yang tersedia untuk sektor yang lain. Argument ini dinyatakan dengan *Crowding Out*.

¹ Brown C.V dalam *Public Sector Economics 4th edition* hal 119-120

2. *Transfer expenditures*

Yaitu pengeluaran publik yang dialokasikan untuk dana pensiun, subsidi. Pengeluaran ini berhubungan dengan redistribusi sumber daya kepada individu dalam masyarakat dengan barang publik sebagai perantaranya.

Pada awal masa pembangunan, investasi sektor publik yang dihitung sebagai proporsi dari total investasi dalam perekonomian cenderung sangat tinggi. Hal ini dikemukakan oleh Musgrave dan Rostow dimana investasi sektor publik sangat diperlukan untuk menggerakkan perekonomian dalam rangka pencapaian tahap menengah (*middle stage*) dalam pembangunan sosial dan ekonomi. Selama periode pembangunan, seiring dengan terus meningkatnya proporsi investasi terhadap GNP, proporsi relatif dari investasi sektor publik akan menurun. Hal ini dikarenakan jika perekonomian sudah mencapai tahap *maturity*, maka komposisi pengeluaran publik akan bergeser dari alokasi untuk infrastruktur menjadi alokasi untuk pendidikan, kesehatan dan pelayanan yang meningkatkan kesejahteraan masyarakat lainnya.

Sedangkan Wagner berpendapat ketika perekonomian memasuki tahap industrialisasi maka terdapat hubungan yang semakin kompleks antara pasar yang semakin berkembang dengan agen-agen di dalamnya. Oleh karena itu, diperlukan intervensi pemerintah dalam mengaturnya yang ditandai dengan munculnya berbagai pelayanan sektor publik seperti pelayanan bidang hukum, keamanan dan perbankan. Sedangkan pertumbuhan pengeluaran publik dalam bidang pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan dijelaskan Wagner dalam bentuk *income elasticity of demand*. Semakin tinggi tingkat pendapatan riil per kapita maka pengeluaran publik dalam bidang pelayanan tersebut (pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan) juga akan meningkat. Pernyataan ini kemudian disebut dengan *Wagner's Law*.

Di samping itu, faktor lain yang tidak kalah penting yang ikut mempengaruhi pengeluaran publik adalah perubahan laju pertumbuhan penduduk. Perubahan jumlah penduduk tentunya akan mempengaruhi jumlah permintaan terhadap pelayanan publik seperti pelayanan keamanan, kesehatan dan pendidikan. Sebagai contoh,

seiring dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk usia sekolah maka tentu saja akan meningkatkan kebutuhan terhadap peningkatan jumlah tenaga pengajar, jumlah kelas yang semakin bertambah dan input – input lain yang dibutuhkan untuk mengimbangi jumlah populasi yang semakin besar. Peningkatan ini pada akhirnya akan tercermin di dalam jumlah alokasi anggaran yang semakin besar untuk sektor yang bersangkutan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sifat hubungan antara keduanya tergantung pada sifat barang atau jasa yang akan disediakan. Untuk barang yang *pure public good*, maka *marginal social cost* dari tiap penambahan penduduk di dalam populasi besarnya akan sama dengan nol.

Pengaruh perubahan populasi penduduk terhadap pengeluaran publik dapat dinyatakan dalam suatu fungsi yang disebut dengan *crowding function* yaitu :

$$A_k = \frac{X_k}{N^\alpha}$$

Dimana :

- A_k : *utility services* untuk barang publik G_k ke k
- X_k : fasilitas atau aktivitas untuk memproduksi barang publik G_k
- N : jumlah populasi
- α : *crowding parameter*

Untuk barang yang bersifat *pure public good* maka nilai $\alpha = 0$, sedangkan untuk barang privat nilai $\alpha = 1$ dan untuk barang semi publik maka nilai α akan bernilai antara 0 dan 1. Dari fungsi tersebut terlihat bahwa jika jumlah penduduk semakin banyak, dengan asumsi kuantitas dan kualitas barang dan jasa publik yang disediakan sama, maka *utility* yang dinikmati oleh individu juga akan berkurang. Oleh karena itu, untuk mengatasi hal tersebut maka jumlah barang publik yang tersedia juga harus ditingkatkan dan implikasinya tentu saja adalah akan

menyebabkan anggaran yang dialokasikan untuk membiayai sektor publik juga akan semakin bertambah dan dengan kendala anggaran yang dimiliki oleh pemerintah maka secara keseluruhan akan mengurangi alokasi yang ditujukan untuk sektor – sektor yang lain.

2.2.4 Studi Empiris

Dengan menggunakan variabel yang hampir sama, Stuart Landon dan Melville McMilan bersama dengan Vijay Muralidharan serta Mark Parson (2006) yang digunakan sebagai jurnal acuan dalam penelitian ini, melakukan analisis yang hampir sama. Hanya saja perbedaannya terletak pada fokus sektor yang dianalisis. Keempat orang tersebut memfokuskan analisisnya pada pertanyaan apakah pengeluaran publik di bidang kesehatan akan menimbulkan efek *crowding out* terhadap pengeluaran publik pemerintah di sektor lain. Sektor kesehatan dipilih karena sektor tersebut merupakan salah satu sektor yang membutuhkan alokasi anggaran yang sangat besar di negara yang bersangkutan yang jumlahnya terus meningkat secara signifikan dari tahun ke tahun. Studi tersebut dilakukan pada tingkat propinsi di negara Kanada dengan periode penelitian dari tahun 1988/1989 hingga tahun 2003/2004. Hasil estimasinya ternyata memberikan output yang berlawanan dengan hipotesis yang dilakukan yaitu bahwa ternyata pengeluaran pemerintah tingkat propinsi di sektor kesehatan tidak menimbulkan efek *crowding out* di sektor publik yang lain di negara Kanada selama periode 1988/1989 hingga 2003/2004. Hasil empiris tersebut juga berlawanan dengan data empiris yang menunjukkan bahwa selama periode yang diteliti, pengeluaran pemerintah propinsi untuk kesehatan meningkat hampir sekitar 30 hingga 36 % dari total anggaran propinsi. Dari hasil tersebut, keempatnya menyimpulkan bahwa meskipun *share* anggaran telah berubah akan tetapi tingkat pengeluaran pemerintah untuk sektor kesehatan dan sektor publik yang lain juga kuat dipengaruhi oleh faktor – faktor yang lain seperti perbedaan pendapatan daerah, besarnya transfer, komitmen pembayaran utang masing – masing pemerintah dan faktor demografi dan selera masyarakat.

Studi lain yang menganalisis tentang *crowding out effect* juga pernah dilakukan oleh Marlow dan Shiers (1999) yang mencoba mengetahui apakah undang – undang pemerintah yang mewajibkan pengeluaran publik terhadap pendidikan berpengaruh terhadap besarnya alokasi anggaran yang dikeluarkan. Hasil empiris membuktikan bahwa tidak ada hubungan negatif antara keduanya. Di sisi lain, Brazer dan McCarty melakukan studi untuk mengetahui apakah pada saat pemerintah propinsi dan sekolah di tingkat kabupaten membagi *share* pajak yang sama akan menyebabkan *crowding out* terhadap pengeluaran publik untuk sekolah tersebut atau dalam kasus ini keduanya menyebut dengan istilah *municipal overburden*. Ternyata hasil studi yang mereka lakukan pun memberikan output bahwa *crowding out* tersebut tidak terjadi.

Hasil studi lain juga pernah dilakukan oleh Michael Adebayo dan Oderinde Oledede (2005) yang mencoba mengetahui bagaimana hubungan antara pengeluaran pendidikan dengan pengeluaran militer. Studi tersebut dilakukan di negara Nigeria menggunakan data *time series* dari periode 1970 hingga tahun 2003. Pengeluaran publik untuk sektor pendidikan tersebut digunakan sebagai *proxy* dalam mengukur besarnya *human capital formation*. Penelitian tersebut dilakukan karena di negara Nigeria proporsi pengeluaran publik untuk sektor pendidikan masih sangat rendah yaitu hanya sekitar 5 – 6 % dari total GDP-nya dan di sisi lain pemerintah lebih banyak menghabiskan anggaran bahkan cenderung berlebihan untuk membiayai sektor militer, mengingat di negara tersebut sedang didera konflik yang terus – menerus. Metode yang digunakan untuk melakukan analisis dalam studi tersebut menggunakan metode dinamis *Error Corretion Model* (ECM) dan untuk mengetahui efek *shock* suatu variabel terhadap variabel endogennya digunakan metode VAR. Hasil dekomposisi variansnya menunjukkan bahwa ternyata fluktuasi pengeluaran di sektor pendidikan dipengaruhi oleh *shock* pengeluaran pendidikan itu sendiri dan juga dipengaruhi oleh *shock* pengeluaran militer. Hasil regresi menunjukkan bahwa hubungan antara pengeluaran publik untuk pendidikan dan

pengeluaran untuk militer baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang di negara Nigeria selama periode 1970 hingga 2003 berhubungan secara positif.

William F. Blankeneu, Nicole B. Simpson dan Marc Tolmjanovich (2004) melakukan penelitian tentang bagaimana hubungan antara besarnya pengeluaran publik untuk pendidikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Studi tersebut dilakukan dengan mengambil sampel sebanyak 23 negara maju selama periode tahun 1960 hingga tahun 2000. Hasil estimasinya menyatakan bahwa terdapat hubungan yang positif antara pengeluaran publik untuk pendidikan dengan pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang. Hubungan tersebut dapat terjadi jika dilakukan control terhadap *budget constraint* pemerintah dan mempertimbangkan adanya efek *crowding out*. Tanpa batasan tersebut ternyata hasil yang diperoleh ketiganya tidak menunjukkan adanya hubungan yang positif antara pengeluaran pendidikan dengan pertumbuhan ekonomi jangka panjang pada saat efek *crowding out* diabaikan.

BAB III

INVESTASI PUBLIK PENDIDIKAN DAN PERANANNYA DALAM PERTUMBUHAN EKONOMI INDONESIA

Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 mengamatkan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan dalam rangka meningkatkan kualitas dan kesejahteraan hidupnya. Sejak negara ini didirikan, para pejuang dan pendiri bangsa meyakini bahwa peningkatan taraf pendidikan merupakan salah satu kunci utama dalam mencapai tujuan negara. Pendidikan merupakan suatu proses dalam rangka pemberdayaan potensi manusia sebagai individu sehingga dengan pengetahuan dan kemampuan yang dimilikinya dapat memberikan kontribusi yang positif bagi masyarakat. Dengan demikian, fungsi pendidikan tidak hanya menggali potensi – potensi yang ada dalam diri manusia akan tetapi juga berkaitan dengan bagaimana manusia tersebut memanfaatkannya sehingga dapat meningkatkan kualitas hidup manusia itu sendiri (Tilaar, 1997)¹. Selain itu, pendidikan juga mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis dalam upaya pembangunan sumber daya bangsa serta memberikan kontribusi yang cukup signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi dan terhadap terjadinya transformasi sosial. Tidak dapat dipungkiri lagi bahwa pendidikan merupakan jembatan dalam menciptakan masyarakat terpelajar (*educated people*) yang menjadi prasyarat terbentuknya bangsa yang maju, mandiri, demokratis, sejahtera, serta bebas dari kemiskinan.

Berbagai upaya telah dilakukan oleh bangsa Indonesia untuk meningkatkan taraf pendidikan termasuk salah satunya adalah pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun yang diharapkan tuntas pada tahun 2008. Indikator yang dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan program tersebut antara lain adalah melalui peningkatan angka partisipasi kasar berbagai jenjang pendidikan sekolah. Kerja keras tersebut ternyata tidak sia-sia, Indonesia mencapai

¹ Carunia mulya Firdausy, *Dimensi Manusia Dalam Pembangunan Berkelanjutan* (Jakarta : LIPI, 1998).

prestasi yang cukup membanggakan dalam peningkatan angka partisipasi murni (*net enrollment rate*) sekolah dasar dari 72% pada tahun 1975 hingga pada tahun 2005 angkanya mencapai 93% bahkan angka partisipasi kasarnya melebihi 100%. Sedangkan angka partisipasi murni untuk jenjang SLTP bahkan menunjukkan kenaikan yang sangat signifikan yang meningkat dari 18% pada tahun 1970-an an hampir mencapai 65% pada tahun 2005. Pada jenjang SLTA juga terjadi peningkatan yang hampir sama meski pada tingkat yang tidak terlalu tinggi. Secara lengkap perkembangan angka partisipasi tersebut dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 3.1

Perkembangan Angka Partisipasi Sekolah di Indonesia tahun 1970 –2005

	1970	1980	1995	1998	2000	2002	2004	2005
Net enrollment rate								
SD	72	88	91.5	92.3	92.4	92.7	93	93.2
SLTP	17	--	51	58.4	61.7	60.9	65.2	65.2
SLTA	17	--	32.6	36.9	39.5	36.8	42.9	41.7
Gross enrollment rate								
SD	80	107	107	109.3	110.1	106.1	107	107.2
SLTP	16	29	65.7	70.3	76.0	79.5	82.2	81.7
SLTA	16	--	42.4	46.4	51.5	50.4	54.4	52.9

Sumber : World Bank *Education Sector Review 2005; various years of Susenas*

Proses desentralisasi yang dikumandangkan oleh bangsa Indonesia sejak tahun 2001 banyak mengundang berbagai tanggapan dan tatapan sebelah mata dari beberapa pihak. Prosesnya yang berlangsung secara *big bang* membuat segala sesuatunya harus dipersiapkan secara instan dan dalam waktu yang sangat singkat. Akan tetapi, proses yang telah berlangsung selama hampir 9 tahun tersebut pada kenyataannya telah jauh lebih berhasil dari yang diperkirakan banyak orang sebelumnya. Segala tanggung jawab yang semula terkonsentrasi secara terpusat mulai didistribusikan kepada pemerintah daerah. Pemerintah daerah pun semakin sibuk

dengan adanya pelimpahan kewenangan yang begitu banyak. Proses desentralisasi tersebut juga mampu melimpahkan wewenang atas sekitar 2,2 juta pegawai negeri pusat ke daerah, di samping penguasaan atas 16.000 lebih fasilitas pelayanan. Walaupun demikian, dalam pelaksanaannya tetap ditemukan sejumlah permasalahan. Perubahan sistem yang terjadi secara besar – besaran seringkali menimbulkan ketidakjelasan mengenai pembagian fungsi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Aliran dana transfer pemerintah yang langsung diberikan kepada tingkat kabupaten juga menimbulkan pertanyaan bagaimana dana tersebut didistribusikan dan bagaimana dana tersebut digunakan. Sistem pengawasan dan penegakan hukum yang masih lemah membuat situasi tersebut menjadi kesempatan untuk melakukan korupsi dan terjadinya kebocoran aliran dana, sebagai ujungnya tentu saja akan terjadi inefisiensi. Di samping itu, masalah yang tidak kalah pentingnya adalah persoalan dalam hal kepegawaian baik pada tingkat pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten. Desentralisasi telah membuat pembengkakan ukuran pemerintahan dan hasil yang diperoleh mendapati kenyataan bahwa baik pemerintah provinsi maupun kabupaten harus menyerap lebih banyak pegawai. Sebagai akibatnya mereka terpaksa mengeluarkan anggaran lebih banyak untuk pengeluaran rutin dan tentu pada akhirnya akan mengurangi anggaran untuk penyediaan layanan publik.

Desentralisasi juga telah menyebabkan meningkatnya potensi terjadinya ketimpangan. Struktur fiskal desentralisasi yang telah dirancang sebagian besar terlihat seperti cenderung dibuat untuk mengakomodasi tuntutan daerah-daerah yang lebih kaya. Struktur ini pada dasarnya meniru distribusi dana yang disalurkan dari pusat ke daerah sebelum era desentralisasi dimana dalam system tersebut memungkinkan daerah yang kaya akan sumber daya alam seperti minyak dan gas untuk mengambil sebagian dari keuntungan kekayaan alamnya. Hal di atas juga telah mengakibatkan terjadinya pemekaran daerah-daerah baru. Pada tahun 1998 Indonesia memiliki 319 daerah. Pada 1 Januari 2004 jumlah itu telah membengkak menjadi 472 daerah: 32 provinsi dan 440 distrik (349 kabupaten dan 91 kota) dan pada akhir tahun

2008 jumlah tersebut terus bertambah hingga menjadi 489 daerah dengan jumlah propinsi sebanyak 33.

Akhir – akhir ini pemberitaan di berbagai media cetak dan elektronik mengenai angka putus sekolah di berbagai jenjang pendidikan terutama sekolah dasar, terus meningkat dan bahkan terjadi hampir di seluruh wilayah Indonesia. Kurangnya jumlah tenaga pengajar, rendahnya kualitas merupakan permasalahan terbesar yang masih harus diselesaikan oleh bangsa Indonesia. Untuk melihat kondisi tersebut dapat diamati dari beberapa indikator yaitu di antaranya adalah berapa besar angka partisipasi murni untuk berbagai jenjang pendidikan tersebut dan juga melihat tingkat melek huruf (keaksaraan). Hal ini berdampak pada kualitas manusia Indonesia yang diukur dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia yang nilainya terus merosot dari tahun ke tahun dan semakin tertinggal dengan negara lain bahkan dengan negara tetangga sekalipun.

Data pada tabel di bawah ini menggambarkan bagaimana angka partisipasi sekolah murni (APM) jika dilihat per tingkat provinsi. Dari tabel tersebut terlihat bahwa ada 17 propinsi yang APM SD-nya di bawah rata-rata nasional. Demikian pula dengan APM SMP dimana propinsi NTT merupakan provinsi terendah yang kemudian disusul oleh propinsi Papua. Secara keseluruhan, ada 17 provinsi yang memiliki APM di bawah persentase nasional. Selain Papua, ternyata terdapat provinsi lain yang juga memiliki angka APM rendah dan menariknya propinsi tersebut termasuk sebagai propinsi yang kaya akan sumber daya seperti Ibukota negara, Jakarta dan propinsi Kalimantan Timur. Beberapa faktor yang menjadi penyebab rendahnya APM di beberapa daerah tersebut antara lain adalah masalah geografis dimana beberapa propinsi memiliki potensi geografis yang susah dijangkau dan letak penduduk terpencar. Selain itu, kendala infrastruktur juga selalu menjadi persoalan utama. Dan ironisnya pada tahun-tahun terakhir ini justru banyak bermunculan kasus dimana gedung sekolah ditemukan banyak yang sudah tidak memadai bahkan tak dapat digunakan lagi dan yang lebih parah adalah peristiwa robohnya sekolah di beberapa daerah. Hal ini tentu saja akan membawa akibat pada besarnya jumlah

penduduk yang tak dapat menikmati pendidikan. Gambaran lain yang dapat dilihat dari tabel di bawah adalah tingkat keaksaraan penduduk perempuan yang ternyata juga lebih rendah dibandingkan penduduk laki-laki untuk semua kelompok usia baik di perkotaan maupun di perdesaan. Untuk kelompok usia 15 tahun keatas angka melek aksara penduduk perempuan adalah sebesar 86,16 persen sementara angka melek aksara penduduk laki-laki sudah mencapai 93,48 persen. Perbedaan angka melek aksara lebih nyata terjadi pada kelompok usia 45 tahun keatas yaitu 64,85 persen untuk penduduk perempuan dan 84,14 persen untuk penduduk laki-laki.

Tabel 3.2

Perbandingan APM di Indonesia pada tingkat propinsi tahun 2006

PROVINSI	APM SD (%), 2006	APM SMP (%), 2006	Rasio APM P/L SD, 2006	Rasio APM P/L SMP, 2006
Nanggroe Aceh Darussalam	95,5	78,4	96,4	122,5
Sumatera Utara	94,0	73,1	98,5	128,7
Sumatera Barat	94,2	67,8	99,2	133,8
R i a u	94,7	72,9	100,4	130,0
J a m b i	94,4	65,3	98,8	143,2
Sumatera Selatan	93,0	68,0	99,5	131,1
Bengkulu	93,9	66,7	99,7	142,9
Lampung	93,9	66,7	98,9	137,4
Bangka Belitung	91,5	55,3	99,0	168,4
Kepulauan Riau	93,7	72,0	99,8	129,3
DKI Jakarta	90,8	71,4	96,5	135,9
Jawa Barat	94,2	62,1	100,8	156,3
Jawa Tengah	94,1	67,7	98,2	138,1
DI Yogyakarta	94,4	72,3	97,9	129,7
Jawa Timur	94,2	70,3	99,0	133,8
Banten	94,8	66,6	99,5	147,0

B a l i	93,3	70,2	99,0	142,7
Nusa Tenggara Barat	94,5	69,6	101,3	137,5
Nusa Tenggara Timur	91,6	47,2	99,6	184,2
Kalimantan Barat	93,8	60,9	100,6	154,2
Kalimantan Tengah	96,0	67,7	99,9	140,1
Kalimantan Selatan	93,3	62,1	100,2	151,9
Kalimantan Timur	92,9	64,0	98,4	146,1
Sulawesi Utara	90,4	66,0	99,5	131,3
Sulawesi Tengah	92,9	63,0	100,5	143,8
Sulawesi Selatan	91,1	60,3	100,4	152,5
Sulawesi Tenggara	92,3	72,4	99,0	126,7
Gorontalo	90,5	52,3	101,4	143,5
Sulawesi Barat	91,7	55,2	100,6	156,7
Maluku	92,2	76,9	100,3	122,9
Maluku Utara	93,1	65,3	97,5	154,4
Irian Jaya Barat	88,2	53,9	99,3	162,3
Papua	78,1	47,4	98,4	179,2
Indonesia	93,5	66,5	99,4	141,0

Sumber : Bappenas 2007

Sejak pertengahan tahun 1990-an Indonesia secara terus – menerus berusaha membuat besarnya trend anggaran pendidikan terus meningkat. Kasus pengecualian hanya terjadi pada saat terjadinya krisis dan terjadinya penurunan yang tajam pada tahun 2004 yang disebabkan oleh penyerapan anggaran yang rendah serta adanya *crowding out effect* terhadap hampir seluruh sektor sosial dengan semakin membengkaknya subsidi BBM. Pada tahun 2004 tersebut anggaran pendidikan sebagai share dari PDB mengalami penurunan secara relatif yaitu dari 3.2% pada tahun 2003 menjadi 2.8 %.

Tabel 3.3
Pengeluaran Pendidikan (Pusat+Propinsi+kabupaten) 2001 – 2007
(Trilyun Rp)

Education	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	2007* *
Nominal national education expenditures	42.3	53.1	64.8	63.1	78.6	114.7	131.0
National education expenditures (2001 prices)	42.3	47.4	54.3	49.8	56.2	72.7	78.1
Growth real national education expenditures	40.3	8.5	18.4	-8.4	12.8	29.4	7.5
Education exp.(% total national exp.)	12.0	15.7	16.0	14.2	14.7	15.7**	16.8
National education exp. (% GDP)	2.5	2.8	3.2	2.8	2.9	3.5	3.9
Total nominal national exp.	352.8	336.5	405.4	445.3	535.8	728.16 8	778.2
Total real national exp.	352.8	300.8	339.9	351.6	382.9	461.3	464.0
Government size (total exp.% of GDP)	21.0	18.1	19.8	19.6	19.6	22.0	22.0

Sumber : Perhitungan staf World Bank berdasarkan data Depkeu, *data sementara ; ** data sangat Sementara

Pada tahun 2004, secara mayoritas hampir sebesar 70 persen pengeluaran pendidikan ditujukan pada level daerah. Pemerintah daerah tingkat II merupakan bagian terbesar dalam pengeluaran pendidikan yaitu hamper 64 persen sedangkan pemerintah propinsi hanya memiliki bagian sebesar 6 persen. Pengeluaran pendidikan tersebut terus stabil sejak tahun 2001. Hal ini dapat dilihat selengkapnya pada tabel berikut :

Tabel 3.4
Pengeluaran Pendidikan Nominal Per Level Pemerintah Tahun 2001 – 2004

	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
Pusat	12.6	31	13.8	27	21.3	34	18.8	30
Rutin	4.1	33	4.6	33	5.4	25	6.3	33
Pembangunan	8.5	67	9.2	67	16.0	75	12.5	67
Propinsi	1.9	5	4.0	8	3.9	6	3.8	6
Rutin	0.6	30	1.4	34	0.8	20	0.8	21
Pembangunan	1.4	70	2.6	66	3.1	80	3.0	79
Kabupaten/Kota	26.2	64	32.6	65	38.3	60	40.0	64
Rutin	23.2	89	28.0	86	33.0	86	53.2	88
Pembangunan	3.0	11	4.6	14	5.3	14	4.8	12
Total	40.8	100	50.4	100	63.6	100	62.6	100

Sumber : Bank Dunia

Berdasarkan data tersebut kabupaten/kota memiliki *share* pengeluaran pendidikan paling besar, akan tetapi jenis pengeluaran tersebut hanyalah untuk pengeluaran rutin saja, tidak termasuk dalam pengeluaran pembangunan. Meskipun pelaksanaan desentralisasi yang melimpahkan sebagian wewenang pusat ke daerah, akan tetapi secara keseluruhan total pengeluaran pembangunan yang paling besar masih dimiliki oleh pemerintah pusat. Sejak tahun 2001, pemerintah pusat menghabiskan dana untuk pengeluaran pembangunan yang hampir mencapai 55 persen dari total pengeluaran secara keseluruhan untuk membiayai pengeluaran pembangunan. Sedangkan pada level daerah tingkat II hanya menghabiskan *share* seperempat dari presentase pemerintah pusat tersebut. Data tersebut dapat dilihat pada tabel sebagai berikut :

Tabel 3.5
Share Pengeluaran Rutin dan Pembangunan Pemerintah

	2001	2002	2003	2004
Total Pengeluaran Pembangunan (dalam Trilyun Rupiah)	12.9	16.5	24.4	20.1
Peng.Pembangunan Pusat sebagai % dari total	66	56	65	61
Peng.Pembangunan Propinsi sebagai % dari total	11	16	13	15
Peng.Pembangunan kab/kota sebagai % dari total	23	28	22	24
Total Pengeluaran Rutin (dalam Trilyun Rupiah)	27.9	33.9	39.9	42.3
Peng.Pembangunan Pusat sebagai % dari total	14	13	14	15
Peng.Pembangunan Propinsi sebagai % dari total	4	4	3	2
Peng.Pembangunan Kab/kota sebagai % dari total	82	82	83	83

Sumber : Bank Dunia

Bank dunia mencatat bahwa sejak pertengahan 1970-an, Indonesia melakukan investasi besar yang belum pernah dilakukan sebelumnya untuk pendidikan rakyatnya. Sejak tahun 1973 dan setelahnya, pemerintah mendanai pembangunan sekolah-sekolah dalam rangka pengembangan pendidikan dasar melalui program-program pembangunan yang dikendalikan dari pusat (*inpres*) dan selama dekade berikutnya belanja negara meningkat dua kali lipat.

Dengan adanya peningkatan tersebut, maka ranking Indonesia mulai dapat merangkak naik jika dibandingkan dengan negara – negara berkembang lainnya. Meski demikian angka tersebut masih membuat posisi Indonesia jauh di bawah negara tetangga seperti Malaysia dan Thailand. Malaysia bahkan menginvestasikan angka yang lebih besar untuk sektor pendidikan baik dalam proporsi dengan anggaran lain maupun dalam proporsi dengan PDBnya jika dibandingkan dengan negara lain. Sebaliknya, Indonesia justru memiliki angka paling kecil dalam alokasi pendidikan sebagai *share* dari PDB. Hal ini dapat dilihat pada tabel sebagai berikut :

Tabel 3.6

**Pengeluaran Pendidikan Indonesia Dibandingkan Dengan Beberapa
Negara Tetangga**

	Tertinggi			Terendah
% Pengeluaran untuk sektor publik pendidikan dari total pengeluaran	Malaysia 27 =	Thailand 27 >	Philippines 16 >	Indonesia 14.2
% Pengeluaran untuk sektor publik pendidikan dari PDB	Malaysia 8.1 >	Thailand 4.6 >	Philippines 3.1 >	Indonesia 2.8
% Pengeluaran untuk sektor publik dari PDB (ukuran sektor pemerintahan)	Malaysia 29.7 >	Indonesia 19.6 =	Philippines 19.6 >	Thailand 16.8
Per kapita PDB (harga US \$ pada konstan 2000)	Malaysia 4,290 >	Thailand 2,356 >	Philippines 1,085 >	Indonesia 906
Jumlah penduduk (juta)	Indonesia 217.6 >	Philippines 81.6 >	Thailand 63.7 >	Malaysia 24.4
% jumlah penduduk 0 - 14	Thailand 4.1 >	Indonesia 3.5 >	Malaysia 3.0 >	Philippines 2.8

Sumber : Laporan World Bank

Pada saat ini, mekanisme pembiayaan pendidikan sekolah negeri mengalami perubahan seiring dengan dilaksanakannya desentralisasi fiskal dan otonomi daerah. Saat ini aliran dana dari pemerintah pusat ke daerah dilakukan melalui mekanisme dana perimbangan khususnya dana alokasi umum (DAU) yang bersifat *block grant*. Dengan mekanisme ini, Pemda lebih memiliki kepastian mengenai tentang waktu dan jumlah dana yang diterimanya. Dari sisi pembelanjaan, pemda juga dapat lebih leluasa dalam merencanakan anggarannya sehingga dapat mengalokasikan anggaran sesuai prioritas pembangunan di daerahnya. Selain DAU, sumber penerimaan pemerintah daerah yang lain adalah DAK (Dana Alokasi Khusus) dan PAD. Semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka desentralisasi dicatat dan dilaporkan dalam APBD.

Selain melalui mekanisme dana perimbangan, alokasi dana dari pusat ke daerah juga dilakukan melalui mekanisme pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas

pembantuan. Anggaran pelaksanaan dekonsentrasi merupakan bagian dari APBN yang disalurkan melalui gubernur oleh departemen atau lembaga non departemen terkait. Anggaran tugas pembantuan sama dengan dekonsentrasi hanya aja perbedaannya terletak pada dana yang disalurkan dapat langsung diberikan pada tingkat propinsi, kabupaten atau bahkan pada tingkat pedesaan. Dengan demikian pada bidang pendidikan pun telah dilakukan hal yang sama. Sebagian besar kewenangan pendidikan dasar dan menengah telah diserahkan kepada pemerintah daerah, oleh karena itu tanggung jawab pelaksanaan dan pengalokasian dananya pun juga menjadi milik pemkab/pemkot setempat. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kemajuan pendidikan nasional bergantung pada bagaimana pemerintah daerah memberikan perhatian dan usaha yang baik dalam memajukan sektor pendidikan.

Pada tahun 2004 belanja di bidang pendidikan mencapai 2,8% dari PDB, naik dari 2,5% dari PDB pada tahun sebelum krisis 1996-1997. Sebagai bagian dari total anggaran, pada tahun 2004 sektor pendidikan menghabiskan 14% dari total belanja pemerintah pada tingkat pusat, propinsi dan kabupaten. Baik Undang-Undang Dasar (UUD) dan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional menetapkan bahwa sedikitnya 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN yang tidak termasuk gaji, harus dialokasikan ke sektor pendidikan. Pada tahun 2003, diperkirakan sekitar 57 persen dari belanja pendidikan digunakan untuk membayar gaji. Ini berarti bahwa agar tetap dapat mencapai kuota 20 persen yang telah ditetapkan oleh UUD (tidak termasuk gaji), ada tambahan 14 persen belanja pemerintah yang harus dialokasikan dari sektor lain ke sektor pendidikan.

Gambar 3.1

Rasio Pengeluaran Pendidikan Pemerintah Pusat dan Daerah tahun 1994-2004



Sumber : Bank Dunia (2007) dari data Departemen Keuangan, Menteri Pendidikan, SIKD

Sedangkan jika dibandingkan dengan fungsi – fungsi anggaran yang lain, alokasi pengeluaran pemerintah untuk sektor pendidikan cukup menempati posisi kedua, pada posisi pertama ditempati oleh fungsi pelayanan umum. Meski demikian, angka yang dimiliki oleh kedua fungsi tersebut memiliki ketimpangan yang sangat besar. Berdasarkan data LPKK (Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Publik) tahun 2005 dan 2006 ketimpangan rasio antara keduanya hampir mencapai angka enam kali lipatnya yaitu 1 untuk fungsi pendidikan dan 6 untuk fungsi pelayanan umum. Data APBN 2007 juga menunjukkan bahwa besarnya alokasi pengeluaran untuk pendidikan cenderung stagnan dan berada pada angka yang sama yaitu berkisar pada angka 10%.

Tabel 3.7

Persentase Anggaran Berdasarkan Fungsi terhadap Belanja Pemerintah Pusat

Fungsi	% alokasi terhadap belanja pemerintah pusat				
	LPKK 05	LPKK 06	APBN 07	APBN-P 07	RAPBN 08
Pelayanan Umum	70,77	64,39	58,80	61,68	59,76
Pendidikan	8,12	10,30	10,71	10,62	10,88
Ekonomi	6,51	8,70	10,15	9,69	10,80
Pertahanan	5,97	5,55	6,48	5,95	5,98
Keterlibatan dan Keamanan	4,32	5,40	5,79	4,61	4,85
Kesehatan	1,62	2,77	3,46	3,27	2,97
Perumahan dan Fasilitas Umum	1,17	1,24	2,11	1,94	2,39
Lingkungan Hidup	0,37	0,61	1,09	0,98	1,05
Perlindungan Sosial	0,63	0,52	0,64	0,57	0,62
Agama	0,36	0,32	0,44	0,39	0,47
Pariwisata dan Budaya	0,16	0,21	0,33	0,29	0,24
	361.155,20	440.032,10	504.776,20	493.880,60	564.623,10

Sumber: Data pokok APBN 2007 – 2008, Departemen Keuangan RI, diolah

Sampai saat ini, peran pemerintah pusat dalam hal pendanaan secara umum masih sangat besar. Dari tahun ke tahun, besarnya dana yang dialokasikan untuk dana perimbangan juga mengalami kenaikan yang terus menerus. Angka tersebut dapat menjadi indikasi bahwa besarnya dana yang dikelola oleh pemerintah daerah semakin besar seiring dengan semakin besarnya kewenangan yang dimiliki oleh daerah. Akan tetapi, jika dicermati lebih jauh sebenarnya alokasi belanja pemerintah pusat ternyata digunakan untuk pembayaran bunga utang dan sebagian lagi dialokasikan untuk subsidi. Dalam hal ini anggaran pemerintah seringkali mengalami *crowding out effect* dengan alokasi anggaran untuk sektor publik khususnya pendidikan. Jika hanya dibandingkan dengan cicilan utang dan pokok utang saja, alokasi untuk sektor pendidikan memiliki defisit yang cukup tajam yakni 12,58%. Sementara di sisi lain, jika dibandingkan dengan subsidi, fungsi pendidikan juga mengalami defisit yang

sangat tajam. Sedangkan jika dibandingkan dengan belanja lain-lain, fungsi pendidikan juga masih tertinggal. Padahal selama ini fungsi belanja lain-lain merupakan alokasi belanja pemerintah yang dapat dikategorikan menjadi alokasi 'belanja tidak jelas', tetapi hal yang ironis adalah bahwa besar alokasinya justru naik secara tajam terutama pada RAPBN 2008 yang nilainya mencapai 94,9 triliun. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 3.8
Persentase fungsi terhadap belanja pemerintah pusat

Lembaga	LPKK 2005	% thd blnja pusat	LPKK 2006	% thd blnja pus at	APBN 2007	% thd blnja pus at	APBN-P 2007	% thd blnja pus at	RAPBN 2008	% thd belanja pusat
CICILAN BUNGA UTANG 5)	74.921,6	20,7	78.828,1	17,9	85.086,4	16,9	86.290,6	17,5	91.541,1	16,2
SUBSIDI 6)	144.284,4	40,0	140.058,5	31,8	134.939,8	26,7	134.960,4	27,3	92.624,1	16,4
BELANJA LAIN- LAIN 7)	21.126,2	5,8	31.784,3	7,2	26.745,2	5,3	34.270,7	6,9	94.975,1	16,8
	240.332,2	66,5	250.670,9	57,0	246.771,5	48,9	255.521,7	51,7	279.140,3	49,4
Total belanja PP	361.155,2		440.032,1		504.776,2		493.880,7		564.623,1	

5) Tahun 2005-2007 Cicilan dan Bunga Utang
6) Tahun 2005-2007 Subsidi dan Transfer Lainnya
7) Tahun 2008 termasuk kontribusi sosial Rp40,5 triliun, rencana kenaikan gaji pokok PNS Rp7,9 triliun, rencana kenaikan uang makan/lauk pauk TNI/Polri Rp3,1 triliun,

Sumber : Data pokok APBN 2007 - 2008, Departemen Keuangan RI, diolah

Akhir – akhir ini, beberapa pihak yang berjuang untuk advokasi anggaran selalu mengumandangkan besaran anggaran yang diukur dalam konteks persentase, seperti misalnya amanat konstitusi UUD 1945, dikatakan bahwa sebesar 20 persen dialokasikan untuk pendidikan dan 15 persen untuk sektor kesehatan sebagaimana ditetapkan dan disepakati para kepala daerah. Perwujudan alokasi anggaran dalam bentuk persentase di dalam suatu perundangan bukanlah sesuatu yang salah. Namun terkadang hal yang terjadi adalah dalam banyak kasus alokasi berdasarkan persentase

tidak sesuai dengan konteks yang ada. Beberapa studi menunjukkan bahwa meski telah lebih dari 20 persen dana dianggarkan untuk pendidikan, ternyata masih banyak ditemukan masyarakat yang tidak mempunyai akses terhadap pendidikan, selain itu dalam hal kualitas pun pendidikan juga belum dapat dikatakan baik. Persoalan utama yang berkaitan dengan target anggaran pendidikan harus sebesar 20 persen adalah mengenai masalah kemampuan finansial (*affordability*) dari pemerintah itu sendiri. Pertanyaan yang seringkali muncul adalah jika baik APBN, APBD Provinsi maupun APBD Kabupaten/Kota mengalokasikan anggaran sebesar 20 persen dari total APBD, bagaimana distribusi anggaran akan dilakukan? Masalah lain adalah bahwa dalam amanat Undang – undang tersebut disebutkan bahwa angka 20 persen tersebut diluar gaji. Hal ini berarti bahwa kebijakan fiskal pemerintah melalui APBN dan APBD secara keseluruhan harus mengalokasikan lagi dana tambahan yang berkisar antara 45 sampai 55 persen dari total anggaran, sementara di sisi lain gaji pegawai sendiri telah menempati proporsi sekitar 30 persen. Selanjutnya bagaimana dengan anggaran sektor yang lain? Ruang yang masih tersisa hanya diberikan sebanyak 25 sampai 15 persen. Dalam konteks ini, logika advokasi anggaran semestinya lebih diarahkan angka nyata berdasarkan kondisi faktual yang terjadi di negara kita sendiri dan bukan mengikuti persentase negara tetangga atau lembaga internasional.

Upaya pemerintah untuk memperbesar alokasi anggaran untuk sektor pendidikan tampaknya belum menjadi kenyataan di lapangan. Dengan demikian, seharusnya tanggung jawab mengenai pendidikan tersebut tidak hanya menjadi tugas pemerintah semata. Namun peran serta masyarakat juga diperlukan dalam mendampingi pemerintah melakukan tugasnya memajukan pendidikan di negara ini. Kerjasama yang baik antara pemerintah dan masyarakat dalam memajukan pendidikan akan sangat bermanfaat sehingga pendidikan dapat ditingkatkan dan efek *multiplier*nya dapat dirasakan oleh semua kalangan sehingga pada akhirnya pendidikan dapat menjadi basis utama penggerak perekonomian bangsa.

BAB IV METODOLOGI PENELITIAN DAN ANALISIS

Bagian ini akan membahas masalah spesifikasi seluruh model persamaan dan proses estimasi yang akan dilakukan. Bab ini akan dimulai dengan deskripsi mengenai pembentukan model berdasarkan variabel – variabel dalam penelitian. Selain itu, masalah lain yang memegang peranan paling penting adalah masalah data. Dalam sebuah penelitian, terkadang kita menemukan suatu persoalan mengenai masalah ketersediaan data untuk mewakili variabel yang akan kita gunakan dalam penelitian. Jenis data yang digunakan akan berakibat langsung pada keabsahan hasil dan intepretasi penelitian yang bersangkutan. Oleh karena itu, pada bab ini juga akan diuraikan mengenai data yang digunakan menyangkut sumber data dan permasalahannya.

4.1 Spesifikasi Model

Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, tesis ini akan menganalisis apakah terjadi *crowding out effect* antara anggaran pendidikan dengan anggaran non pendidikan serta melihat pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi daerah yang disertai dengan variabel komposisi partai dalam DPRD tingkat II untuk menjelaskan masalah *public choice*. Pembentukan model yang digunakan dalam tesis ini diadopsi dan dimodifikasi dari model penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Stuart Landon dan Mellvile McMillan, Vijay Muralidharan, Mark Parsons (2006). Keempat orang tersebut melakukan penelitian untuk menganalisa apakah terjadi *crowding out effect* antara sektor kesehatan dengan sektor yang lain. Penelitian tersebut dilakukan pada tingkat propinsi di negara Kanada dimana selama beberapa tahun terakhir, pengeluaran publik untuk sektor kesehatan mengalami peningkatan yang cukup tajam dan menempati bagian yang paling besar dari pengeluaran total propinsi, sehingga ada indikasi terjadinya *crowding out effect* antara anggaran kesehatan dengan anggaran sektor lain di tingkat propinsi. Dalam penelitiannya, variabel yang digunakan adalah besarnya pendapatan perseorangan, besarnya transfer dari

pemerintah pusat ke pemerintah daerah, faktor demografi yang terdiri dari proporsi penduduk yang berusia 65 tahun ke atas dan proporsi penduduk yang berusia di bawah 5 tahun, besarnya pinjaman daerah dan ditambahkan dengan variabel dummy yang menggambarkan kekuatan partai politik untuk menjelaskan perbedaan preferensi dari voter terhadap pengeluaran publik yang dilakukan pemerintah. Hasil studi tersebut menemukan bahwa ternyata hipotesa yang menyatakan ada indikasi terjadi *crowding out effect* anggaran kesehatan terhadap anggaran sektor lain di tingkat propinsi di negara Kanada ternyata tidak terjadi, artinya pemerintah dapat dikatakan konsisten dalam melakukan kebijakan fiskalnya yaitu ketika anggaran kesehatan ditingkatkan dalam jumlah yang signifikan ternyata juga diikuti oleh peningkatan pengeluaran di sektor – sektor yang lain sehingga tidak menyebabkan terjadinya *crowding out*.

Berdasarkan penelitian tersebut, maka tesis ini ingin mencoba menerapkan kasus tersebut di Indonesia akan tetapi dengan objek penelitian di sektor pendidikan. Sektor pendidikan dipilih karena setelah adanya desentralisasi di Indonesia, sektor tersebut selalu mendapatkan perhatian yang cukup besar dan isu yang memberikan dukungan terhadap peningkatan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN maupun APBD telah meluas di berbagai kalangan. Hingga pada akhirnya wacana tersebut dikukuhkan dengan keluarnya keputusan Mahkamah Konstitusi yang mengamanatkan bahwa sebesar 20 persen harus dialokasikan dari APBN maupun APBD untuk membiayai sektor pendidikan. Variabel dan model yang digunakan dalam penelitian ini sedikit berbeda dan dikembangkan dari model dan variabel yang digunakan oleh Stuart Landon dan Melville McMillan, Vijay Muralidharan, Mark Parsons. Dalam melakukan estimasi, tesis ini akan melakukan estimasi dari dua model yang dibentuk dan model yang dibentuk adalah model jangka pendek.

Model pertama adalah model untuk menjelaskan bagaimana peran anggaran pendidikan pemerintah daerah yang diukur dengan besarnya rasio anggaran pendidikan dengan non pendidikan, variabel dana perimbangan untuk melihat besarnya transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dan *share* komposisi enam partai besar di DPRD tingkat II dengan pertumbuhan ekonomi. Dimasukkannya

komponen *share* komposisi partai tersebut dimaksudkan untuk melihat preferensi dari keenam partai besar tersebut apakah partai – partai tersebut pro terhadap pertumbuhan ekonomi atau tidak.

Kemudian model kedua digunakan untuk menjelaskan masalah *public choice* yaitu dengan melihat bagaimana pengaruh keterwakilan suara masyarakat yang digambarkan dengan komposisi enam partai besar di kursi DPRD tingkat II yang terdiri dari Partai Golongan Karya (Golkar), PDIP (Partai Demokrasi Indonesia – Perjuangan), PAN (Partai Amanat Nasional), PKB (Partai Kebangkitan Bangsa), Partai Keadilan (PK) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP), variabel dana perimbangan serta *dummy* yang membedakan kabupaten/kota di pulau Jawa dan di luar Pulau Jawa dan daerah yang memiliki kekayaan alam dengan daerah yang tidak memiliki kekayaan alam terhadap penentuan anggaran pendidikan dan non pendidikan. Tahun anggaran yang diambil adalah *initial year* yaitu tahun 2001 (periode setelah desentralisasi). Hal ini dilakukan karena pengaruh anggaran lebih bersifat jangka panjang sehingga anggaran yang dikeluarkan tahun berjalan belum tentu akan memberikan pengaruh yang signifikan pada tahun bersangkutan, akan tetapi *benefitnya* mungkin baru dirasakan pada tahun - tahun berikutnya. Dalam model ini juga ingin diketahui apakah partai – partai tersebut juga pro terhadap pendidikan.

Pada akhirnya semua variabel yang digunakan telah diiriskan dengan harga konstan 2000. Secara lengkap model yang digunakan adalah sebagai berikut :

Model 1

$$\text{Growth}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{Educ}_{i01} + \beta_2 \text{Ble}_{it} + \beta_3 \text{Golkar}_{it} + \beta_4 \text{PDIP}_{it} + \beta_5 \text{PAN}_{it} + \beta_6 \text{PKB}_{it} \\ + \beta_7 \text{PKeadilan}_{it} + \beta_8 \text{PPP}_{it} + \epsilon_{it}$$

Model 2

$$\text{Educ}_{i01} = \beta_0 + \beta_1 \text{Ble}_{it} + \beta_2 \text{Golkar}_{it} + \beta_3 \text{PDIP}_{it} + \beta_4 \text{PAN}_{it} + \beta_5 \text{PKB}_{it} + \beta_6 \\ \text{PKeadilan}_{it} + \beta_7 \text{PPP}_{it} + \beta_8 \text{Djawa} + \beta_9 \text{DSDA} + \epsilon_{it}$$

Dimana :

- β_0 = Intersep
- $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_8$ = Parameter masing – masing variabel
- it = (1,2...T) menunjukkan tahun mulai dari 2001 sampai 2005
(1,2,...N) menunjukkan kabupaten/kota di Indonesia
- $Growth_{it}$ = Pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota i pada tahun t (%)
- $Educ_{i01}$ = Rasio antara anggaran pendidikan riil dengan anggaran non pendidikan riil tahun 2001 di kabupaten I (%)
- Blc_{it} = Dana perimbangan riil per kabupaten i pada tahun t
- $Golkar_{it}$ = Komposisi anggota DPRD tingkat II kabupaten i dari Partai Golkar periode jabatan 1999 – 2005 (%)
- $PDIP_{it}$ = Komposisi anggota DPRD tingkat II kabupaten i dari Partai PDIP periode jabatan 1999 – 2005 (%)
- PAN_{it} = Komposisi anggota DPRD tingkat II kabupaten i dari Partai PAN periode jabatan 1999 – 2005 (%)
- PKB_{it} = Komposisi anggota DPRD tingkat II kabupaten i dari Partai PKB periode jabatan 1999 – 2005 (%)
- $PKeadilan_{it}$ = Komposisi anggota DPRD tingkat II kabupaten i dari Partai Keadilan periode jabatan 1999 – 2005 (%)
- PPP_{it} = Komposisi anggota DPRD tingkat II kabupaten i dari Partai PPP periode jabatan 1999 – 2005 (%)
- $Djawa$ = 1 untuk kabupaten/kota yang terletak di Pulau Jawa
= 0 untuk lainnya
- $DSDA$ = 1 untuk daerah yang memiliki kekayaan alam
= 0 untuk lainnya

4.2 Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder dari 337 kabupaten/kota di Indonesia dimana kabupaten/kota yang mengalami pemekaran setelah tahun 2003 diagregasikan dengan kabupaten/kota induknya, seperti misalnya kota Batu diagregasikan ke kota Malang, kota Tasikmalaya diagregasikan ke kabupaten Tasikmalaya dan seterusnya. Periode yang digunakan dimulai dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 yang diestimasi dengan metode data Panel dengan menggunakan software Stata 10.0. Semua data yang digunakan dalam penelitian ini telah dirilkan dengan harga konstan 2000. Secara lengkap jenis data dan sumber data disajikan dalam tabel berikut :

Table 4.1
Spesifikasi Data

No	Data	Deskripsi	Sumber Data	Periode
1.	Growth (pertumbuhan ekonomi)	Dihitung dari pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dengan harga konstan 2000 per kabupaten dalam persen	BPS	2001 - 2005
2.	Educ (peran anggaran pendidikan pemerintah daerah)	Rasio antara pengeluaran pembangunan di bidang pendidikan riil (terdiri dari sektor 410,415 dan 416) terhadap pengeluaran pembangunan total sektor non pendidikan riil tahun 2001 dalam persen	Laporan Realisasi APBD 2001 per kabupaten, Departemen Keuangan	2001
3.	Blc (dana perimbangan daerah)	Dana perimbangan riil yang diterima oleh tiap daerah dalam Rupiah	Dirjen Bina Administrasi Keuangan Daerah (BAKD) Departemen Dalam Negeri	2001 - 2005
4.	Golkar	Komposisi anggota DPRD tingkat II	Kabupaten Dalam	1999 -

		dari partai Golkar di tiap kabupaten pada periode jabatan 1999 – 2005 dalam persen	Angka terbitan BPS	2005
5.	PDIP	Komposisi anggota DPRD tingkat II dari partai PDIP di tiap kabupaten pada periode jabatan 1999 – 2005 dalam persen	Kabupaten Dalam Angka terbitan BPS	1999 - 2005
6.	PAN	Komposisi anggota DPRD tingkat II dari partai PAN di tiap kabupaten pada periode jabatan 1999 – 2005 dalam persen	Kabupaten Dalam Angka terbitan BPS	1999 - 2005
7.	PKB	Komposisi anggota DPRD tingkat II dari partai PKB di tiap kabupaten pada periode jabatan 1999 – 2005 dalam persen	Kabupaten Dalam Angka terbitan BPS	1999 - 2005
8.	PKeadilan	Komposisi anggota DPRD tingkat II dari partai Keadilan di tiap kabupaten pada periode jabatan 1999 – 2005 dalam persen	Kabupaten Dalam Angka terbitan BPS	1999 - 2005
9.	PPP	Komposisi anggota DPRD tingkat II dari partai Golkar di tiap kabupaten pada periode jabatan 1999 – 2005 dalam persen	Kabupaten Dalam Angka terbitan BPS	1999 - 2005
10.	Djawa	Dummy yang menjelaskan bahwa : 1 = untuk kabupaten/kota yang terletak di Pulau Jawa 0 = lainnya		

11.	DSDA	Dummy untuk menjelaskan : 1 = daerah yang memiliki kekayaan alam 0 = lainnya		
-----	------	--	--	--

4.3 Metode Estimasi Model

Dalam penelitian ini, teknik analisis yang akan digunakan adalah metode deskriptif dan kuantitatif dengan menggunakan *software Stata 10.0*. Karakteristik data merupakan salah satu hal yang paling penting dalam melakukan analisa, sehingga sebagaimana diuraikan sebelumnya, data yang digunakan adalah dengan menggunakan data panel dari 337 kabupaten/kota di Indonesia ($N = 337$) periode tahun 2001 sampai dengan 2005 ($T = 5$). Keunggulan menggunakan jenis data tersebut adalah adanya fleksibilitas yang lebih tinggi dalam menjelaskan perilaku antar individu maupun antar waktu¹. Keuntungan lain adalah derajat kebebasan (*degree of freedom*) yang lebih tinggi dengan lebih banyaknya observasi. Pendekatan data panel dapat dilakukan dengan tiga metode yaitu *Pooled Least Square*, *Fixed Effects (Least Square Dummy Variables)* dan *Random Effects*.

Pendekatan yang pertama adalah pendekatan data panel yang paling sederhana dimana dalam model diasumsikan bahwa semua koefisien konstan baik antar waktu maupun antar individu. Sedangkan dalam *fixed effect* pendekatan yang dilakukan adalah dengan mengasumsikan bahwa *slope* dari koefisien sama akan tetapi intersep antar individunya berbeda – beda. Dan yang terakhir adalah *random effect* dimana dengan pendekatan tersebut parameter yang berbeda antar waktu dan antar individu dimasukkan dalam komponen *error term*. Oleh karena itu, pendekatan ini sering juga disebut dengan *Error Component Model*. Dalam model random diasumsikan bahwa komponen *error* individu tidak saling berkorelasi satu sama lain dan komponen *error*

¹ William H.Greene, *Econometric Analysis*, Edisi Ketiga, Mc Millan Publishing Co, New York 1997, hal 615.

antar waktu juga tidak berkorelasi, sehingga dengan pendekatan ini parameter yang diestimasi lebih efisien². Keputusan untuk menggunakan salah satu dari ketiga pendekatan di atas tergantung dari asumsi yang diyakini oleh peneliti dalam menjelaskan karakter dalam model dan secara teknis dapat didukung melalui tes statistik.

Cara yang paling mudah untuk membedakan penggunaan *fixed* dan *random* adalah dengan melihat banyaknya N dan T . jika $T \rightarrow \infty$ dan N memiliki jumlah tertentu maka parameter yang dihasilkan oleh *fixed* maupun *random* akan sama. Untuk kasus tersebut maka parameter yang dihasilkan oleh *fixed* akan konsisten dan efisien walaupun asumsi *random* berlaku. Oleh karena itu, jika T cukup besar dan N kecil maka pilihan akan cenderung jatuh pada *fixed effect*. Sebaliknya apabila jumlah N cukup besar dan T kecil maka hasil dari kedua pendekatan tersebut akan jauh berbeda. Bila data yang diteliti merupakan *random* sampel dari suatu populasi atau dengan kata lain kita ingin menarik kesimpulan dari suatu populasi melalui beberapa individu maka *random* akan lebih digunakan, akan tetapi jika data yang diteliti merupakan populasi dan kita ingin meneliti pada tingkat individu maka *fixed effect* akan lebih digunakan. Cara lain yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan uji secara statistik yang disebut dengan *Hausman Test*, dimana :

$H_0 = \text{random effect}$

$H_a = \text{fixed effect}$

Hasil yang diperoleh akan dibandingkan dengan nilai p valuenya dimana jika nilainya signifikan atau jika χ^2 hitung $>$ χ^2 tabel pada derajat kebebasan $n-K$ dengan tingkat α tertentu, maka H_0 akan ditolak sehingga *fixed effect* yang dipilih. Berdasarkan uji Hausman yang dilakukan maka estimasi model dalam tesis ini akan menggunakan *random effect* karena nilai probabilita χ^2 lebih besar dari $\alpha = 1\%$, 5% maupun pada tingkat 10% .

Jika kita amati variabel EDUC selain terdapat pada model pertama juga terdapat pada model kedua. Oleh karena itu, dikhawatirkan ada masalah *endogeneity*

² Penjelasan lebih lengkap dan detail lihat Jeffrey Wooldridge, *Introductory Econometrics : A Modern Approach*, MIT Press, 2002.

dengan variabel EDUC karena di dalam persamaan kedua variabel tersebut ditentukan oleh variabel yang lain dan kemudian juga digunakan dalam persamaan pertama. Oleh karena itu akan dilakukan uji *endogeneity* untuk melihat apakah variabel EDUC bersifat endogen atau exogen. Pengujian dilakukan dengan menggunakan software Stata 10.0 dengan menggunakan *syntax xtivreg2* kemudian setelah diperoleh hasilnya akan diuji apakah variabel EDUC bersifat endogen atau exogen. Setelah dilakukan langkah – langkah pengujian ternyata hasil yang diperoleh membuktikan bahwa ternyata variabel EDUC bersifat exogen. Jadi dapat disimpulkan bahwa variabel EDUC terbebas dari masalah *endogeneity*³.

Selain itu, untuk mendapatkan model yang efisien dan konsisten maka pengujian terhadap pelanggaran asumsi klasik juga perlu dilakukan. Dalam penelitian ini, data panel yang digunakan memiliki jumlah *cross section* yang cukup besar sehingga masalah yang cenderung muncul adalah masalah heteroskedastisitas. Untuk mengujinya maka digunakan tes statistik yang tersedia dalam *software* Stata 10.0 dan dari dua model yang diestimasi diperoleh hasil bahwa variabel yang digunakan dalam kedua model mengandung masalah heteroskedastis. Dan secara otomatis metode *random effect* yang menggunakan metode *Generalized Least Squares* (GLS) telah dapat mengatasi masalah tersebut sehingga hasil analisa yang dilakukan telah terbebas dari pelanggaran asumsi klasik tersebut. Masalah lain adalah deteksi adanya multikolinearitas dan hal ini ditunjukkan dengan besarnya koefisien korelasi jika angkanya mencapai 0.8 – 0.9. Dari hasil uji statistik yang diperoleh, maka model ini bebas dari masalah multikolinearitas karena tidak ada hubungan antar variabel yang angkanya mendekati 0.8⁴.

4.4 Hasil Regresi dan Analisis

Hasil dan pembahasan dalam penelitian ini dibagi menjadi dua bagian yaitu yang pertama akan dilihat apakah terjadi *crowding out* antara anggaran pendidikan terhadap anggaran non pendidikan dan pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi,

³ Hasil lengkap uji *endogeneity* dapat dilihat pada halaman lampiran

⁴ Hasil lengkap semua uji statistik dapat dilihat pada bagian lampiran

sedangkan bagian pada bagian kedua akan menganalisa masalah *public choice* dalam penentuan anggaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang diwakili oleh variabel komposisi anggota DPRD tingkat II dari 6 partai besar yaitu Partai Golkar, PDIP, PAN, PKB, PK dan PPP.

Kemudian pengujian hipotesa juga akan dilakukan untuk melihat apakah hasil regresi yang dilakukan sesuai dengan hipotesa yang dilakukan. Secara lengkap pengujian hipotesa yang dilakukan adalah sebagai berikut :

Tabel 4.2
Hipotesa Variabel

No.	Variabel	Tanda yang diharapkan	Keterangan
1.	EDUC	Positif / negatif	Jika bertanda positif : indikasi terjadinya <i>crowding out</i> tidak terjadi Jika bertanda negatif : ada indikasi terjadinya <i>crowding out</i>
2.	BLC	Positif	
3.	Golkar	ambigu	Melihat preferensi partai dalam kedua model apakah pro pertumbuhan atau pro pendidikan
4.	PDIP	ambigu	Melihat preferensi partai dalam kedua model apakah pro pertumbuhan atau pro pendidikan
5.	PAN	ambigu	Melihat preferensi partai dalam kedua model apakah pro pertumbuhan atau pro pendidikan
6.	PKB	ambigu	Melihat preferensi partai dalam kedua model apakah pro pertumbuhan atau pro pendidikan
7.	PK	ambigu	Melihat preferensi partai dalam kedua model apakah pro pertumbuhan atau pro pendidikan
8.	PPP	ambigu	Melihat preferensi partai dalam kedua model apakah pro pertumbuhan atau pro pendidikan
9.	Djawa	Positif	
10.	DSDA	Positif	

Dengan menggunakan Stata 10.0 hasil regresi yang diperoleh adalah sebagai berikut:

Tabel 4.3
Hasil Estimasi Model

Variabel Independen	Variabel dependen Growth	Variabel dependen EDUC
Peran Anggaran Pendidikan Pemerintah Daerah (EDUC)	-1.528526** (-2.44)	
Dana Perimbangan (BLC)	5.58e-07*** (3.14)	4.57e-07** (2.30)
Golkar	1.782233 (0.73)	0.2160935*** (4.63)
PDP	0.665215 (1.56)	-0.0184785 (-0.51)
PAN	0.466554 (1.30)	-0.0208675 (-0.27)
PKB	0.405838 (0.11)	-0.1423517** (2.09)
PK	1.11588 (0.87)	0.5788176*** (4.09)
PPP	-2.325878 (-0.53)	-0.1301935** (1.71)
DJawa		0.0581993*** (3.53)

DSDA		0.0523583*** (4.00)
Konstanta	1.202329** (1.01)	0.1026232*** (5.25)
Observasi	1675	1675
R-squared	0.0877	0.0423
Prob.Chi2	0.0063	0.0000

Catatan : ** signifikan pada 95% ; *** signifikan pada 99% ; () adalah nilai z-stat

Dari hasil regresi di atas dapat diketahui bahwa secara keseluruhan model bias dikatakan signifikan dalam menjelaskan variabel dependennya. Hal ini dapat dilihat dari besarnya probabilitas dari *Chi2* yang besarnya 0.0063 pada model pertama dan 0.0000 pada model kedua. Pada model pertama diketahui ternyata hanya dua variabel yang signifikan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi daerah yaitu peran anggaran pendidikan pemerintah daerah dan besarnya dana perimbangan yang diterima oleh daerah. Yang menarik dari hasil regresi tersebut ternyata diketahui bahwa tanda dari koefisien EDUC bertanda negatif, berarti memang terjadi efek *crowding out* dalam penentuan anggaran pendidikan dan non pendidikan. Sedangkan variabel yang menjelaskan komposisi partai di kursi DPRD tingkat II tidak ada yang signifikan. Pada model kedua, juga dapat dilihat bahwa ternyata variabel dana perimbangan juga berpengaruh terhadap penentuan besarnya alokasi anggaran. Selain itu, hanya ada empat partai yang signifikan berpengaruh terhadap penentuan anggaran pendidikan dan non pendidikan. Variabel dummy untuk menjelaskan perbedaan antara kabupaten/kota yang terletak di Pulau Jawa dan di luar Pulau Jawa serta perbedaan sumber daya alam juga signifikan terhadap penentuan alokasi anggaran pendidikan.

4.4.1 Analisis Terjadinya *Crowding Out Effect* Anggaran Pendidikan terhadap Anggaran Non Pendidikan Pemerintah Daerah

Setelah dilakukannya desentralisasi pada tahun 2001, maka otomatis sebagian besar fungsi pemerintah pusat dialihkan ke pemerintah daerah termasuk dalam hal pengalokasian anggaran yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah. Dari hasil regresi di atas diperoleh bahwa nilai koefisien untuk variabel EDUC adalah sebesar -1.528526 artinya jika terjadi kenaikan rasio anggaran pendidikan dan non pendidikan sebesar 1 unit maka justru akan berdampak negatif pada pertumbuhan ekonomi sebesar -1.528526 . Hasil yang diperoleh tersebut merupakan suatu temuan yang menarik karena di Indonesia justru menunjukkan bahwa efek *crowding out* memang terjadi, sedangkan berdasarkan hasil studi empiris sebelumnya yang telah dilakukan di negara - negara lain menunjukkan bahwa ternyata dalam alokasi suatu anggaran efek *crowding out* tidak terjadi. Hal ini menunjukkan bahwa ternyata pemerintah di negara - negara tersebut konsisten dalam melakukan kebijakan anggarannya, jika peningkatan dilakukan di suatu sektor maka akan juga diikuti dengan peningkatan anggaran di sektor - sektor yang lain, sehingga efek *crowding out* tidak terjadi.

Dengan hasil yang diperoleh tersebut dapat dikatakan bahwa secara umum pemerintah daerah di Indonesia tidak konsisten dalam melakukan pengalokasian anggaran daerahnya, khususnya di bidang pendidikan. Hal yang sering terjadi adalah bahwa alokasi anggaran untuk sektor sosial publik, khususnya pendidikan selalu menjadi sektor yang sering mengalami pemangkasan ketika pemerintah daerah hendak meningkatkan alokasi anggaran di sektor lain. Sebaliknya, di saat pemerintah juga berniat untuk meningkatkan alokasi anggaran ke sektor pendidikan maka mau tak mau besarnya anggaran yang dialokasikan ke sektor lain juga harus dikurangi. Keterbatasan penerimaan daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah dapat menjadi salah satu faktor penyebabnya. Pelaksanaan desentralisasi fiskal dengan otonomi daerah sebagai perwujudannya, lebih banyak direspons oleh pemerintah daerah sebagai upaya untuk menggali potensi daerahnya dalam rangka memperbesar angka PAD (Penerimaan Asli Daerah), bukan sebagai upaya untuk memperbaiki kualitas

pelayanan publik melalui peningkatan efektivitas anggaran. Oleh karena itu, pemerintah daerah lebih fokus dalam usahanya untuk “mempercantik” daerahnya masing – masing dan implikasinya adalah usaha tersebut tentunya membutuhkan dukungan dana yang cukup besar sehingga tidak mengherankan jika pemangkasan anggaran dilakukan disana sini. Ironisnya adalah sektor yang biasa terkena imbas tersebut adalah sektor yang justru menjadi kebutuhan dasar masyarakat daerah itu sendiri yaitu pendidikan. Dari sekitar 370 kota/kabupaten yang ada di Indonesia, rata-rata memberi porsi anggaran sebesar 73 persen untuk belanja rutin pegawai, pejabat, dan DPRD. Sisanya hanya sekitar 27 persen anggaran yang dialokasikan untuk pembangunan dan dari total anggaran pembangunan tersebut sektor pendidikan rata-rata hanya mendapat bagian 3 persen saja (Kompas,2002) . Akibatnya banyak program pemerintah daerah yang kontraproduktif dan justru tidak memberikan dorongan yang positif dalam memajukan perekonomian daerahnya.

Selain itu, hasil regresi juga memberikan hasil bahwa dana perimbangan juga merupakan salah satu variabel yang signifikan dalam memacu pertumbuhan ekonomi daerah. Akan tetapi, jika kita perhatikan dana perimbangan tersebut meskipun signifikan ternyata hanya memiliki peranan yang sangat sedikit atau kecil sekali dalam perekonomian daerah. Hal ini dapat dilihat dengan kecilnya angka koefisien variabel dana perimbangan yaitu hanya sebesar $5.58e-07$ artinya setiap kenaikan satu juta Rupiah dalam anggaran perimbangan daerah maka hanya akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi sebesar $5.58e-07$ persen. Dengan demikian hal ini dapat menjadi indikasi bahwa kemungkinan besar penggunaan dana perimbangan belum secara efektif dilakukan oleh pemerintah daerah. Selain itu, ketimpangan dalam hal penerimaan dana perimbangan antar daerah masih seringkali terjadi. Daerah yang kaya akan menjadi semakin kaya dengan besarnya dana perimbangan yang diterima terutama dari bagi hasil kekayaan alam yang dimilikinya. Sebaliknya, daerah yang miskin akan semakin sengsara karena sumber – sumber penerimaan daerah yang dimiliki sangat terbatas, selain itu juga tidak memiliki kekayaan alam sehingga jumlah dana perimbangan yang diterimanya juga sedikit.

Faktor penyebabnya yang lain adalah ketidaksiapan daerah dalam menerima wewenang dan tanggung jawab yang begitu besar dimana sebelumnya belum pernah dilakukan sama sekali. Batas kewenangan yang belum jelas antara pemerintah pusat dan daerah semakin mendukung hal tersebut. Meskipun dana perimbangan yang diterima daerah cukup besar, keefluasaan daerah dalam penggunaannya masih sangat terbatas dan masih banyak diatur oleh pemerintah pusat. Di sisi lain, dengan besarnya dana perimbangan yang diterima, sebagian besar daerah justru bingung dan kurang mengerti kemana dana tersebut harus dialokasikan. Selain itu, kurangnya prioritas dalam penentuan alokasi anggaran yang dilakukan pemerintah daerah juga menyebabkan pengeluaran anggaran yang dilakukan tidak efektif. Mental korupsi masih selalu menjadi masalah klasik yang membayangi pelaksanaan pembangunan di Indonesia sehingga tidak mengherankan meskipun dana perimbangan yang diterima daerah cukup besar, tetapi dengan adanya faktor – faktor tersebut peranannya menjadi sangat kecil bahkan cenderung tidak dapat dirasakan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan untuk memacu pertumbuhan ekonomi.

Dari hasil regresi di atas juga diketahui bahwa ternyata komposisi enam partai besar di kursi DPRD tingkat II yang merefleksikan pilihan politik masyarakat untuk mewakili aspirasinya, tidak ada satu pun yang memiliki dampak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Hal ini dapat dipahami bahwa pelaksanaan pembangunan daerah lebih merupakan tugas dari fungsi eksekutif dalam pemerintahan dan bukan secara langsung merupakan tugas utama dari anggota dewan sebagai pelaksana fungsi legislatif. Sehingga meskipun eksekusi suatu kebijakan harus mendapatkan persetujuan dari anggota dewan sebagai legislator daerah, keberhasilan dalam pelaksanaannya lebih tergantung kepada kemampuan dan kapasitas dari aparatur daerah dalam hal ini bupati atau walikota sebagai pemimpin daerah tersebut beserta perangkatnya serta tentunya harus menyertakan partisipasi masyarakat sebagai pendukungnya.

4.4.2 Analisis *Public Choice* dalam Penentuan Besarnya Alokasi Anggaran Pendidikan dan Non Pendidikan di Daerah Tingkat II

Pada bagian ini akan lebih dibahas mengenai bagaimana peranan partai politik yang duduk di kursi DPRD tingkat II dapat mempengaruhi besarnya alokasi anggaran yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah. Dari model kedua diketahui bahwa variabel pertama yang signifikan adalah variabel dana perimbangan yang memiliki koefisien positif sebesar $4.57e-07$. Artinya jika dana perimbangan yang diterima oleh daerah meningkat sebesar satu juta Rupiah maka akan berpengaruh dalam peranan anggaran pendidikan pemerintah daerah melalui besarnya rasio anggaran pendidikan dan non pendidikan sebesar $4.57e-07$. Kecilnya angka tersebut menunjukkan bahwa peranan dana perimbangan terhadap penentuan besarnya anggaran pendidikan ternyata sangat kecil sekali. Hal ini sejalan dengan analisis sebelumnya yaitu bahwa pengeluaran publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah belum dilakukan secara efektif. Kecilnya porsi anggaran yang ditujukan untuk pembangunan sektor pendidikan juga menjadi faktor penyebab yang lain. Daerah lebih berkonsentrasi pada pembangunan yang bertujuan untuk sarana yang bersifat fisik dan kurang melakukan prioritas dalam melakukan usaha untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia sebagai penggerak pembangunan, yang salah satunya adalah melalui sektor pendidikan.

Selanjutnya, dari enam partai besar yang menduduki kursi dewan hanya ada empat partai yang memberikan suara signifikan dalam penentuan anggaran daerah yaitu Golkar, PKB, PK dan PPP. Untuk partai Golkar koefisien sebesar 0.2160935 berarti bahwa jika komposisi anggota DPRD tingkat II dari partai Golkar bertambah satu kursi maka akan berpengaruh positif terhadap penentuan anggaran pendidikan daerah sebesar 0.2160935. Hal ini dapat dimaklumi mengingat partai Golkar merupakan salah satu partai terbesar yang telah berdiri mengiringi perjuangan bangsa sejak awal yaitu pada tahun 1964. Pengaruh Golkar terasa semakin kuat sejak orde baru yang dipimpin oleh Soeharto dimana Partai tersebut selalu menjadi pemenang tunggal sejak Pemilu pada tahun 1977 hingga pemilu 1992. Meskipun Indonesia telah

memasuki era reformasi, tetapi pengaruh partai Golkar masih cukup kuat di kalangan masyarakat dan Partai tersebut tetap menjadi salah satu Partai besar sampai saat ini. Dengan perolehan suara yang cukup signifikan di berbagai daerah, secara otomatis maka perolehan kursi di DPRD tingkat II juga cukup besar sehingga pengaruh Golkar dalam melakukan negosiasi kebijakan dengan pemerintah masih cukup kuat dirasakan.

Partai kedua yang juga berpengaruh positif dan signifikan adalah Partai Keadilan dengan nilai koefisien sebesar 0.5788176. Partai ini sudah berdiri sejak Juli 1998 dan meskipun partai baru, pada pemilu 1999 Partai Keadilan berhasil meraih total suara sebesar 1,4 juta suara yang kemudian membawa Partai tersebut menduduki 7 kursi di DPR, 26 kursi DPRD tingkat Propinsi dan 163 kursi DPRD di Kota/Kabupaten.

Pengaruh positif yang diberikan oleh kedua partai tersebut dimungkinkan karena preferensi dari kedua partai terhadap kebijakan publik khususnya terhadap sektor pendidikan memang merupakan kebijakan yang pro pendidikan dan sejalan dengan komitmen yang ingin diwujudkan yaitu membangun sektor pendidikan, tidak hanya secara fisik tetapi juga dapat mendukung pembangunan sumber daya manusia di Indonesia. Golkar yang sudah lama berkuasa sejak awal banyak mengusung kebijakan – kebijakan populer di bidang pendidikan, antara lain program wajib belajar Sembilan tahun. Sedangkan Partai Keadilan yang notabene merupakan partai baru juga cukup responsif. Hal ini dapat dilihat dengan kehadiran Partai Keadilan yang sering memberikan bantuan ketika ada bencana dan pemberian bantuan di tengah bencana tersebut salah satunya juga bertujuan untuk memperbaiki sarana pendidikan dan membantu penyediaan kembali fasilitas penunjang pendidikan seperti buku pelajaran dan sebagainya.

Partai berikutnya adalah Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Meskipun signifikan akan tetapi tanda koefisien dari kedua partai tersebut bernilai negatif yaitu sebesar -0.1423517 untuk PKB dan -0.1301935 untuk PPP. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa meskipun kedua partai tersebut juga pro terhadap pendidikan tetapi preferensi program dan kebijakan

yang diusung oleh kedua partai tersebut justru kontraproduktif sehingga memberikan dampak yang negative. Seperti kita lihat misalnya pada zaman pemerintahan Gus Dur lebih banyak membuat kebijakan hari libur untuk anak sekolah dalam rangka bulan Ramadhan selama 1 bulan penuh. Hal ini tentunya akan membuat para siswa tidak produktif dan ketinggalan mata pelajaran yang harus diselesaikan menurut kurikulum yang ada. Kemudian PPP merupakan salah satu partai tertua yang berdiri di Indonesia yaitu telah berdiri sejak zaman perjuangan Indonesia. Partai berhaluan Islam ini anggota kadernya lebih banyak terdiri dari para kyai yang pada umumnya sudah cukup berumur dimana pemikirannya cenderung terkesan feodal dan tidak mengikuti perkembangan yang ada. Tidak adanya pembaharuan yang berarti dan tidak adanya regenerasi kader yang progresif merupakan faktor yang menjadi penyebab kurang "update"-nya pemikiran yang diusung oleh partai tersebut.

Ternyata perbedaan kabupaten/kota yang terletak di Pulau Jawa dan di luar Jawa juga memberikan perbedaan yang signifikan terhadap besarnya anggaran pendidikan yang dikeluarkan. Dari hasil regresi diketahui bahwa ternyata kabupaten/kota yang terletak di Pulau Jawa mengalokasikan dana yang lebih besar ke sektor pendidikan daripada kabupaten/kota yang terletak di luar Pulau Jawa yaitu dengan angka koefisien sebesar 0,684616⁵. Lebih padatnya jumlah penduduk di Pulau Jawa dapat menjadi salah satu faktor penyebabnya. Selain itu, secara umum kesadaran mengenai pentingnya pendidikan di Pulau Jawa juga lebih tinggi dibanding luar Pulau Jawa. Dari segi sarana dan prasarana pendidikan, Pulau Jawa juga memiliki nilai yang lebih unggul dibanding daerah lainnya. Dari segi mutu, sebagian besar sekolah maupun perguruan tinggi yang berkualitas terdapat di Pulau Jawa sehingga daerah – daerah di Pulau Jawa seringkali menjadi daerah tujuan untuk menuntut ilmu dari berbagai pelosok Indonesia. Hal tersebut tentunya juga membutuhkan anggaran dalam jumlah yang cukup besar yang harus dialokasikan untuk bidang pendidikan sehingga ketersediaan berbagai sarana dan fasilitas yang mendukung pembangunan pendidikan dapat tercukupi.

⁵ Diperoleh dari penjumlahan konstanta dengan koefisien *dummy* untuk jawa adalah = 1 sehingga diperoleh hasil sebesar (0.102623 + 0.581993)

Selain itu, perbedaan kekayaan alam yang dimiliki oleh suatu daerah juga menimbulkan perbedaan dalam pengalokasian anggaran pendidikan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Hal ini terlihat dengan signifikannya variabel dummy yang menjelaskan perbedaan tersebut dan untuk daerah yang memiliki kekayaan alam besarnya koefisien adalah 0.626206⁶. Keadaan ini tentunya bukan merupakan suatu kejutan, mengingat daerah yang memiliki kekayaan alam cenderung memiliki penerimaan daerah yang relatif lebih besar dibanding daerah yang tidak memiliki kekayaan alam. Dengan demikian maka daerah tersebut lebih memiliki keleluasaan dalam melakukan kebijakan fiskalnya dan dengan jumlah penerimaan daerah yang cukup besar maka alokasi yang ditujukan untuk pembangunan sektor pendidikan juga dapat lebih besar.

⁶ Diperoleh dengan cara yang sama seperti sebelumnya

BAB V

PENUTUP

Dalam bab ini akan disajikan kesimpulan berdasarkan hasil empiris dari penelitian yang dilakukan dan bagaimana implikasi kebijakannya serta akan memberikan saran sebagai rekomendasi. Pada bagian berikutnya akan disampaikan keterbatasan studi dari penelitian ini dan kemungkinan untuk mengadakan penelitian yang lebih lanjut untuk dapat menyempurnakannya.

5.1 Kesimpulan

Setelah terjadinya desentralisasi, desentralisasi pendidikan juga telah menjadi salah satu wacana yang banyak disoroti oleh publik. Pemerintah pun berusaha membuktikan komitmennya dengan membuat konstitusi yang mengatakan bahwa anggaran yang dialokasikan untuk pendidikan setidaknya 20% dari APBN/APBD. Akan tetapi, pelimpahan wewenang yang diberikan kepada pemerintah daerah dalam hal ini bupati/walikota cenderung disalah artikan. Rentang birokrasi bukan menjadi semakin sederhana akan tetapi justru menjadi semakin rumit. Banyak daerah mengklaim telah mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBD, akan tetapi dalam kenyataannya komponen yang seharusnya dihitung sebagai bagian dari pengeluaran rutin turut dimasukkan di dalamnya.

Hasil penelitian empiris yang dilakukan pada penelitian ini memperlihatkan bahwa indikasi terjadinya *crowding out effect* dalam kebijakan anggaran yang dilakukan pada level pemerintah daerah tingkat II terjadi di Indonesia. Variabel rasio anggaran pendidikan dan non pendidikan secara signifikan dan memiliki nilai koefisien yang negatif terhadap pertumbuhan ekonomi membuktikan bahwa *crowding out* tersebut memang terjadi. Ketidakkonsistenan pemerintah daerah dalam melakukan kebijakan anggaran dan kurang tanggapnya pemerintah daerah

dalam melakukan prioritas anggaran sesuai kebutuhan masyarakat lokal menjadi salah faktor penyebabnya.

Kecilnya pengaruh dana perimbangan dalam pertumbuhan ekonomi juga menunjukkan bahwa penggunaan dana perimbangan dalam kenyataannya belum secara efektif dimanfaatkan oleh pemerintah daerah untuk membiayai pembangunan. Ketimpangan penerimaan dana perimbangan yang diterima oleh daerah juga merupakan salah satu faktor yang menyebabkan dana perimbangan tersebut tidak memberikan kontribusi yang berarti dalam mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, akibatnya gap antara daerah miskin dan daerah kaya juga semakin lebar terbentang. Masalah korupsi juga merupakan salah satu hambatan yang tidak dapat dipisahkan.

Pelaksanaan pembangunan yang lebih bergantung pada kemampuan dan kapasitas pemimpin daerah dan perangkatnya sebagai pihak yang langsung mengimplementasikan hasil kebijakan, membuat peran anggota dewan yang duduk di kursi DPRD tingkat II yang diwakili oleh enam partai besar menjadi tidak signifikan. Hal ini dapat dilihat dari tidak signifikannya variabel enam partai besar dalam hasil regresi. DPRD hanya memiliki fungsi legislatif yaitu hanya sebagai perencana dan pengambil keputusan mengenai langkah – langkah kebijakan yang harus dilaksanakan oleh fungsi eksekutif dalam hal ini adalah pemerintah daerah.

Pada model yang kedua juga diperoleh hasil yang konsisten dengan hasil pada model pertama yaitu bahwa ternyata pengaruh variabel dana perimbangan terhadap besarnya penentuan anggaran pendidikan juga memiliki angka yang sangat kecil meskipun signifikan. Lebih banyaknya alokasi anggaran yang dilakukan untuk “mempercantik “ daerah secara fisik tanpa diikuti dengan pembangunan sumber daya manusianya berdampak pada kecilnya pengaruh variabel tersebut terhadap anggaran pendidikan.

Signifikannya pengaruh partai Golkar agaknya menunjukkan bahwa partai ini masih memiliki jumlah pendukung yang kuat. Perolehan suara yang cukup signifikan di berbagai daerah membuat kursi dewan tidak pernah absen dari partai Golkar sehingga dalam pengambilan keputusan pun partai ini memiliki pengaruh yang cukup

kuat. Hal yang sama juga ditunjukkan oleh Partai Keadilan. Pengaruh positif yang diberikan keduanya agaknya menunjukkan bahwa preferensi dari kedua partai tersebut memang pro terhadap pendidikan yang ditunjukkan dengan berbagai kebijakan yang diambil.

Dua partai yang berhalauan Islam yaitu PPP dan PKB meskipun memberikan pengaruh yang signifikan akan tetapi keduanya memiliki koefisien yang negatif. Hal ini dimungkinkan bahwa ternyata meskipun kedua partai tersebut pro pendidikan akan tetapi preferensi yang ditunjukkan oleh keduanya dalam mengusung kebijakan pendidikan justru membawa dampak yang kontraproduktif dalam mendukung pembangunan pendidikan.

Selanjutnya ternyata juga diketahui bahwa kabupaten/kota yang terletak di Pulau Jawa mengalokasikan anggaran pendidikan lebih tinggi daripada kabupaten/kota di luar Pulau Jawa. Padatnya jumlah penduduk yang disertai dengan kesadaran tentang pentingnya arti pendidikan, serta sarana dan prasarana yang menunjang juga relatif lebih banyak terdapat di Pulau Jawa, untuk itu pula diperlukan anggaran dalam jumlah yang lebih besar dalam mewujudkan hal tersebut.

Daerah yang memiliki kekayaan alam tentunya akan memiliki penerimaan yang cenderung lebih besar karena juga menerima bagi hasil dari kekayaan alam yang dimilikinya. Dengan penerimaan yang lebih besar maka kesempatan untuk melakukan pengeluaran publik yang lebih besar juga memungkinkan. Hal inilah yang mendukung hasil penelitian ini yaitu mengapa daerah yang memiliki kekayaan alam memiliki angka yang lebih besar daripada daerah yang tidak memiliki kekayaan alam.

5.2 Implikasi Kebijakan

Berdasarkan kesimpulan dari hasil analisis maka implikasi kebijakannya adalah bahwa dalam jangka pendek partai – partai politik harus memilih antara dua pilihan prioritas yaitu memilih apakah akan pro pendidikan atau pro terhadap pertumbuhan (ada *trade off*). Jika lebih memilih untuk pro terhadap pendidikan maka partai tersebut harus menghadapi resiko rendahnya tingkat pertumbuhan ekonomi. Hal ini dapat memiliki 2 dampak yaitu akan meningkatkan perolehan

suaranya di masa mendatang karena masyarakat lebih memilih naiknya anggaran pendidikan atau sebaliknya justru mengurangi perolehan suara karena sebagian tidak menyukai turunnya pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya jika partai memilih untuk pro terhadap pertumbuhan maka di sisi lain anggaran pendidikan juga dikurangi karena lebih banyak alokasi ke sektor yang mengarah pada pertumbuhan ekonomi. Hal ini pun dapat memiliki dampak yang sama. Oleh karena itu, diharapkan para penguasa yang diwakili oleh kader partai politik dapat memilih kebijakan yang dapat menyeimbangkan antara pembangunan ekonomi dengan pembangunan manusia melalui sektor pendidikan.

5.3 Saran dan Rekomendasi

Berdasarkan hasil penelitian dan kesimpulan yang telah ditarik di atas, maka penulis ingin memberikan sedikit saran dan rekomendasi kepada para pembuat kebijakan untuk mengambil langkah – langkah sebagai berikut :

Pertama, mau tak mau pemerintah daerah harus lebih efisien dan efektif dalam melakukan pengeluaran publiknya. Melakukan prioritas anggaran merupakan salah satu langkah wajib yang harus diambil oleh pemerintah daerah mengingat keterbatasan dana dan sumber daya yang dimiliki oleh daerah.

Kedua, penyederhanaan birokrasi juga harus dilakukan untuk melakukan efisiensi di dalam rentang pemerintahan daerah, meningkatkan fungsi transparansi serta partisipasi masyarakat dalam mengawasi penggunaan anggaran pemerintah daerah untuk mengurangi terjadinya penyimpangan – penyimpangan seperti misalnya korupsi. Penting untuk digarisbawahi bahwa alokasi anggaran yang tepat dan dilaksanakan dengan penuh disiplin merupakan salah satu kunci keberhasilan dalam mencapai sasaran pembangunan.

Ketiga, pemerintah pusat juga harus bersikap lebih adil dan merata dalam mengalokasikan dana perimbangan ke daerah – daerah. Proporsinya juga harus seimbang dan sesuai dengan kebutuhan daerah yang bersangkutan agar tidak terjadi kekurangan maupun kelebihan pengalokasian dana, sehingga ketimpangan antar daerah dapat diminimalisir.

Keempat, Partai politik sebagai simbol perwakilan aspirasi masyarakat harus lebih peka terhadap kebutuhan rakyatnya akan penyediaan barang publik yang lebih baik dan berkualitas khususnya di bidang pendidikan. Selain itu juga harus mengambil langkah kebijakan yang tidak hanya mementingkan pertumbuhan tetapi juga mementingkan pembangunan manusia. Mereka harus menjaga integritasnya dengan melaksanakan amanat rakyat secara sungguh – sungguh dan bukan bekerja untuk kepentingan pribadi atau partainya masing – masing.

Kelima, pemerataan pendidikan beserta fasilitas penunjangnya juga harus dilakukan oleh pemerintah agar kesenjangan dalam kesempatan memperoleh pendidikan maupun dalam menikmati hasil – hasil pembangunan dapat dirasakan di semua daerah di seluruh nusantara tanpa terkecuali.

5.4 Keterbatasan Studi

Dalam penelitian ini masih banyak ditemui keterbatasan dalam melakukan studi, di antaranya keterbatasan ketersediaan data menjadi masalah utama.

Yang pertama adalah model yang dikembangkan merupakan model jangka pendek sehingga dalam jangka waktu tersebut terjadi *trade off* untuk partai memilih apakah pro terhadap pertumbuhan atau pro terhadap pendidikan. Untuk itu perlu dilakukan penelitian lebih lanjut untuk mengembangkan model jangka panjang sehingga hubungan antara pertumbuhan ekonomi dengan pendidikan dapat diperoleh hasil yang positif.

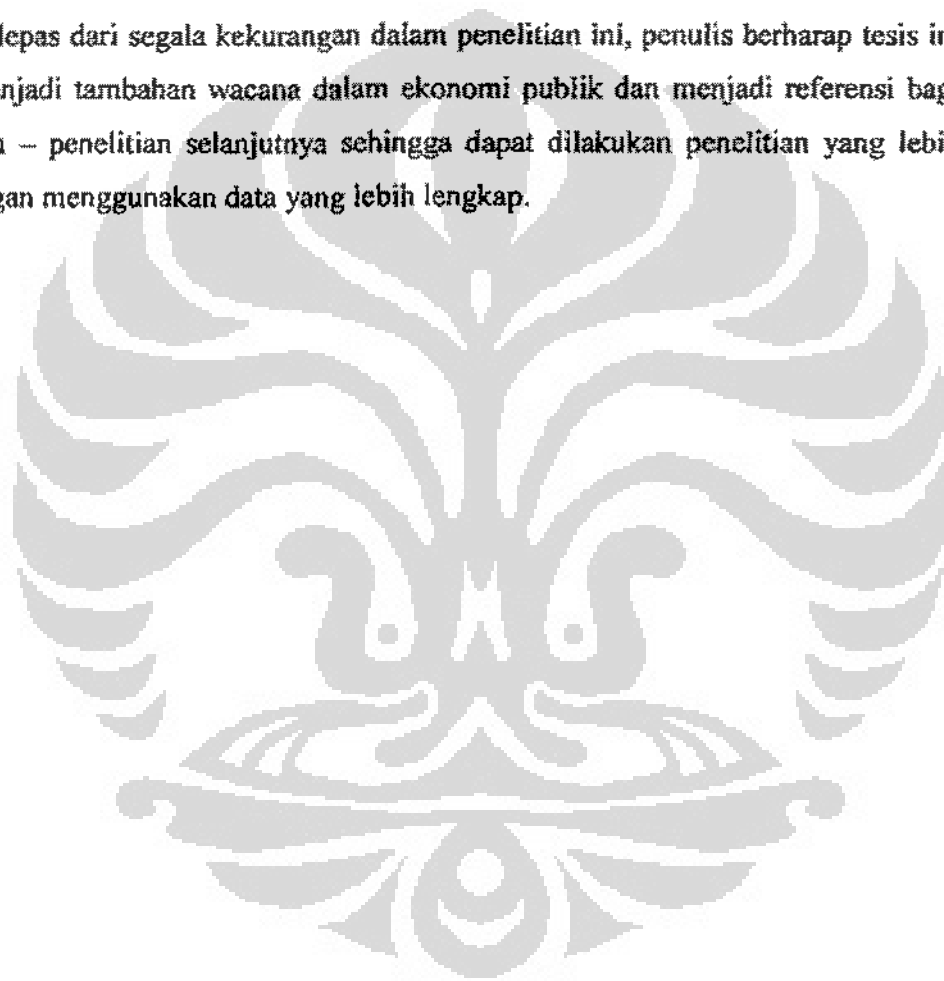
Munculnya kabupaten/kota baru yang memisahkan diri membuat jumlah observasi menjadi lebih banyak, akan tetapi data yang tersedia untuk kabupaten/kota baru tersebut sebagian besar belum ada, sehingga ada beberapa kabupaten yang terpaksa harus di'*agregasikan*' ke kabupaten/kota induknya.

Selain itu, data anggaran yang digunakan adalah menggunakan initial year tahun 2001 karena tahun tersebut merupakan awal pelaksanaan desentralisasi, sedangkan pengaruhnya hanya dilihat sampai tahun 2005 mengingat keterbatasan waktu dan data yang ada. Variabel partai yang digunakan hanya mewakili enam

partai besar dan belum memasukkan partai – partai lain yang mungkin juga memberikan pengaruh dalam penentuan anggaran pendidikan di daerah.

Penelitian juga ini hanya melihat pengaruh anggaran pendidikan dan non pendidikan secara agregat yang merupakan penjumlahan dari masing – masing sektor yang termasuk komponen di dalamnya sehingga pengaruh masing – masing sektor tidak terlihat.

Terlepas dari segala kekurangan dalam penelitian ini, penulis berharap tesis ini dapat menjadi tambahan wacana dalam ekonomi publik dan menjadi referensi bagi penelitian – penelitian selanjutnya sehingga dapat dilakukan penelitian yang lebih baik dengan menggunakan data yang lebih lengkap.



DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Ghofur dan Fahmi Badoh, 2008. *Menabur Anggaran Menuai Masa Depan : Gagasan Kecil Dalam Mendorong Upaya Peningkatan Belanja Pendidikan dan Kesehatan Lebih Signifikan*, <http://google.com> diunduh 28 Januari 2009.
- Abimanyu, Anggito. *Format Anggaran Terpadu Menghilangkan Tumpang Tindih*, Badan Analisa Fiskal, Depkeu RI, 2004.
- Adebayo, Adebisi Michael and Oderinde Oladele. *Public Education Expenditure And Defense Spending in Nigeria : An Empirical Investigation*, Departement of Economics, University of Lagos, 2003.
- Alisjahbana Armida S, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan*, Fakultas Ekonomi Universitas Padjajaran, Bandung, April 2000.
- _____, Badan Pusat Statistik, *Kabupaten Dalam Angka*, beberapa terbitan.
- _____, Badan Pusat Statistik, *Statistik Keuangan Daerah*, beberapa terbitan.
- Brata, Alloysius G. *Investasi Sektor Publik Lokal, Pembangunan Manusia dan Kemiskinan*, Lembaga Penelitian Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2005.
- Brown, CV, P.M Jackson . *Public sector economics 4th edition*, Basil blackwell Inc, oxford. 1990.
- Cullis, John and Philips Jones. *Public Finance and Public Choice : An Analytical Perspectives*, McGraw-Hill International Edition, 1992.
- Cumber, Andrew and Kean Birch. *Public Sector Spending and Regional Economic Development : Crowding Out or Adding Value?*, Centre For Public Policy For Regions, University of Glasgow, Januari 2006.
- Congleton, Roger D. *Median Voter Model*, Centre For Study of Public Choice, George Manson University, 2002.
- _____, Deputi Bidang Polhankamnas Bappenas, 2003. *Pelayanan Publik di Era Desentralisasi : Studi tentang variasi Cakupan dan Peranan Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik*, www.Bappenas.go.id, diunduh tanggal 3 february 2009.
- Firdausy, Carunia Mulya. *Dimensi Manusia Dalam Pembangunan Berkelanjutan*, LIPI, Jakarta, 1998.

Gsianturi. *Negara Perlu Berinvestasi bagi Pembangunan Manusia*, Sinar Harapan, 21 Juli 2004.

Greene, William H. *Econometric Analysis*, 3rd Edition, Mc Millan Publishing Co, New York 1997.

Gujarati, Damodar N. *Basic Econometric 3rd Edition*, McGraw-Hill, Singapore, 1995.

Harris, Michael and Gavin Kelly. *Public Choice : Rethinking Preferences in Public Choice*, University of Sheffiled, 2003.

J.M Buchanan, *The Demand and Supply of Public Goods*, Rand McNally, Chicago, 1968.

Landon Stuart, Mellvile Mc Millan, Vijay Muralidharan, Mark Parsons. *Does Health Care Spending Crowd Out Other Provincial Expenditures?*, Canadian Public Policy Vol 32 no.2, University of Toronto, June 2006.

Mariana, Dede. *Otonomi Daerah dan Reformasi APBD*, Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran, 2004.

Meier, Gerald M. *Leading Issues in Economic Development*, Oxford University Press, New York : Oxford, 2000.

Mishra, Satish C. *Human Development as Social Glue : Reworking the Economic Miracle*, background paper for the Indonesia national Human Development Report 2001, UNSFIR 2002.

Muslim, Entin S. *Masalah dan Agenda Advokasi Pendidikan*, Laporan Balitbang Diknas, 1999.

Nyborg, Karin and Mari Rege 2003. *Does Public Policy Crowd Out Private Contributions to Public Goods?*, Public Choice, Vol. 115, No. 3/4 (Jun., 2003), pp. 397-418 source : Springer, <http://www.jstor.org> diunduh 13 Februari 2009.

Pinem, Ajang. *Analisis Hubungan Antara Belanja Pembangunan dengan Pertumbuhan PDRB DKI Jakarta*, Tesis MPKP, 2003.

Rosen, Harvey S. *Public Finance (Seventh Edition)*. New York: McGraw-Hill, 2005.

Santoso, Riyadi. *Analisis kebijakan Desentralisasi Pendidikan : Studi Kesiapan Daerah di Kabupaten dan Kota Bekasi Jawa Barat*, Tesis MPKP, FEUI, 2002.

Stiglitz, Joseph E., 2000. *"Economics of The Public Sector"*. New York: W.W Norton & Company Inc.

Syahwier, Coki A. *Belanja Publik dan Isu Pemerataan*, ISEI, 2005.

Thomas, Vinod and Mansoor Dailami, dkk. *The Quality of Growth (World Bank 2000)*, PT Gramedia, Jakarta, 2001.

_____, Warta Center Independent Monitoring Unit, *Langkah Menuju Pengelolaan Berbasis Sekolah*, April 2004.

Widoyoko J. Danang, *Dilematis Anggaran Pertahanan*, Makalah untuk Workshop Reformasi Sektor Pertahanan Imparsial di Jakarta 25-29 April 2005.

_____, World Bank, *Decentralizing in Indonesia : A Regional Public Expenditures Review Overview Report*, East Asia Poverty Reduction and Economic Management Unit, Juni 2003.

_____, World Bank, *Investing in Indonesia's Education : Allocation, Equity and Efficiency of Public Expenditures*, East Asia Poverty Reduction and Economic Management Unit, Januari 2007



LAMPIRAN 1

MODEL 1

Random-effects GLS regression
 Group variable (i): kab

Number of obs = 1675
 Number of groups = 337

R-sq: within = 0.0877
 between = 0.0260
 overall = 0.0113

Obs per group: min = 1
 avg = 5.0
 max = 5

Random effects u_i ~ Gaussian
 corr(u_i, X) = 0 (assumed)

Wald chi2(8) = 18.75
 Prob > chi2 = 0.0063

growth	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
EDUC	-1.528526	.554749	-2.44	0.011	-2.967771	-3.910718
b1c	5.58e-07	1.78e-07	3.14	0.002	2.09e-07	9.06e-07
golkar	1.782233	2.44786	0.73	0.467	-3.015483	6.57995
pdip	.665215	2.348041	1.56	0.119	-.9368596	8.26729
pan	.466554	4.965553	1.30	0.193	-3.265751	16.19886
pkb	.405838	3.546329	0.11	0.910	-6.550093	7.35126
pkeadilan	1.11588	10.47378	0.87	0.384	-11.41236	29.64412
ppp	-2.325878	4.39058	-0.53	0.596	-10.93126	6.2795
_cons	1.202329	1.19355	1.01	0.014	-1.136985	3.541643
sigma_u	1.2020494					
sigma_e	10.527079					
rho	.01287072	(fraction of variance due to u_i)				

LAMPIRAN 2

MODEL 2

```

Random-effects GLS regression               Number of obs   =   1675
Group variable (i): kab                    Number of groups =   337

R-sq:  within = 0.0423                     Obs per group: min =    1
        between = 0.0294                    avg =             5.0
        overall = 0.0332                    max =             5

Random effects u_i ~ Gaussian              Wald chi2(9)    =   65.29
corr(u_i, X) = 0 (assumed)                 Prob > chi2     =   0.0000

```

EDUC	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
bic	4.57e-07	1.99e-07	2.30	0.022	8.47e-09	6.68e-10
golkar	.2160935	.0466671	4.63	0.000	.1246276	.3075594
pdip	-.0184785	.0359173	-0.51	0.607	-.0888751	.0519181
pan	-.0208675	.0777851	-0.27	0.788	-.1733236	.1315885
pkb	.1423517	.068228	2.09	0.037	.276076	.0086273
pkeadilan	.5788176	.1415378	4.09	0.000	.3014086	.8562266
ppp	.1301935	.0762652	1.71	0.088	.2796706	.0192835
djawa	.0581993	.0164692	3.53	0.000	.0259202	.0904784
dsda	.0523583	.0130967	4.00	0.000	.0266892	.0780274
_cons	.1026232	.0195486	5.25	0.000	.0643087	.1409376
sigma_u	.12637168					
sigma_e	.08199991					
rho	.7037081	(fraction of variance due to u_i)				

LAMPIRAN 3

UJI HAUSMAN

---- Coefficients ----				
	(b) fixed	(B) random	(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
educ	-.5765741	-2.528526	1.951952	2.976169
blc	8.59e-07	5.58e-07	3.01e-07	1.96e-07
golkar	-1.118287	1.782233	-2.90052	7.879849
pdip	-.3789997	3.665215	-4.044215	4.858122
pan	3.472646	6.466554	-2.993908	10.66067
pkb	-1.189325	.4005838	-1.589909	10.05852
pkeadilan	15.61366	9.11588	6.49778	17.10951
ppp	2.529646	-2.325878	4.855524	11.43795

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtreg
 B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic

chi2(7) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B)
 = 1.69
 Prob>chi2 = 0.9750

Breusch and Pagan Lagrangian multiplier test for random effects:

$$\text{growth}[i,t] = Xb + u[i] + e[i,t]$$

Estimated results:

	Var	sd = sqrt(Var)
growth	113.0017	10.63023
e	111.2627	10.54811
u	1.409297	1.187138

Test: Var(u) = 0

chi2(1) = 0.78
 Prob > chi2 = 0.3761

LAMPIRAN 4

KORELASI ANTAR VARIABEL

	growth	educ	blc	golkar	pdip	pan	pkb
growth	1.0000						
educ	-0.0348	1.0000					
blc	0.0841	0.0089	1.0000				
golkar	-0.0116	0.0909	-0.1226	1.0000			
pdip	0.0456	-0.0511	0.1154	-0.2006	1.0000		
pan	0.0339	-0.0207	0.0880	-0.2326	-0.1043	1.0000	
pkb	0.0153	-0.0972	0.0685	-0.2098	0.1164	0.0067	1.0000
pkeadilan	0.0235	0.1029	0.0810	-0.1231	-0.0866	0.1851	0.0229
ppp	-0.0053	-0.0071	0.0481	-0.0947	-0.1737	0.3292	-0.1388

SUMMARY STATISTIK

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
i	1680	169.0101	97.35124	1	337
t	1680	3	1.414635	1	5
growth	1680	3.592762	10.61896	-77.69494	147.0361
educ	1675	.1572239	.1523503	0	1.27
blc	1680	1991837	1499423	1345.82	3.70e+07
golkar	1680	.2413155	.1177271	.02	.71
pdip	1680	.2230357	.1188853	0	.77
pan	1680	.0649702	.0584544	0	.33
pkb	1680	.0503274	.0776682	0	.36
pkeadilan	1680	.0169643	.0260288	0	.18
ppp	1680	.0746131	.0654291	0	.4
djawa	1680	.3160714	.4650796	0	1
dsda	1680	.1178571	.3225349	0	1

LAMPIRAN 5

HETEROSKEDASTICITY TEST

REGRESS

Source	SS	df	MS			
Model	2168.7107	2	1084.35535	Number of obs =	1666	
Residual	186966.346	1663	112.427147	F(2, 1663) =	9.64	
				Prob > F =	0.0001	
				R-squared =	0.0115	
				Adj R-squared =	0.0103	
				Root MSE =	10.603	
Total	189135.056	1665	113.594628			

growth	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
educ	-1.351561	.4932637	-2.74	0.006	-2.319044	-.3840774
blance	6.05e-07	1.73e-07	3.50	0.000	2.67e-07	9.44e-07
_cons	.982941	.675158	1.46	0.146	-.3413081	2.30719

HETERO

Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test for heteroskedasticity

Ho: Constant variance

Variables: fitted values of growth

chi2(1) = 58.46

Prob > chi2 = 0.0000

Source	SS	df	MS			
Model	38.5096555	9	4.27885061	Number of obs =	1666	
Residual	423.900583	1656	.255978613	F(9, 1656) =	16.72	
				Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.0833	
				Adj R-squared =	0.0783	
				Root MSE =	.50594	
Total	462.410238	1665	.277723867			

educ	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
blance	-9.65e-09	8.92e-09	-1.08	0.280	-2.72e-08	7.85e-09
golkar	.207606	.1173624	1.77	0.077	-.0225884	.4378004
pdip	-.3989149	.1101959	-3.62	0.000	-.6150528	-.1827769
pan	-.2863606	.2404014	-1.19	0.234	-.7578832	.1851621
pkb	-1.407795	.1930855	-7.29	0.000	-1.786512	-1.029078
pkeadilan	2.412282	.4900066	4.92	0.000	1.451185	3.37338
ppp	.1378536	.2122049	0.65	0.516	-.2783646	.5540717
djawa	.2489214	.0345795	7.20	0.000	.1810972	.3167456
dsda	.1983613	.041386	4.79	0.000	.117187	.2795356
_cons	-1.041864	.0560722	-18.58	0.000	-1.151844	-.9318844

Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test for heteroskedasticity

H0: Constant variance

Variables: fitted values of educ

chi2(1) = 102.71

Prob > chi2 = 0.0000

LAMPIRAN 6

Endogeneity Test

IV (2SLS) estimation

Estimates efficient for homoskedasticity only
 Statistics consistent for homoskedasticity only

Total (centered) SS	=	189164.8359	Number of obs =	1675
Total (uncentered) SS	=	210661.4377	F(8, 1666) =	2.10
Residual SS	=	188494.8299	Prob > F =	0.0326
			Centered R2 =	0.0035
			Uncentered R2 =	0.1052
			Root MSE =	10.61

growth	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
educ	3.698444	14.62022	0.25	0.800	-24.95665 32.35354
blc	5.37e-07	1.79e-07	3.00	0.003	1.87e-07 8.87e-07
golkar	1.162874	2.811728	0.41	0.679	-4.348012 6.67376
pdip	3.906802	2.35053	1.66	0.096	-.7001514 8.513756
pan	6.840987	4.935728	1.39	0.166	-2.832863 16.51484
pkb	1.457975	4.242344	0.34	0.731	-6.856867 9.772816
pkeadilan	4.738586	14.36077	0.33	0.741	-23.40801 32.88518
ppp	-1.978164	4.393001	-0.45	0.652	-10.58829 6.631959
_cons	.3315895	2.347894	0.14	0.888	-4.270198 4.933377

Underidentification test (Anderson canon. corr. LM statistic): 9.851
 Chi-sq(2) P-val = 0.0073

Weak identification test (Cragg-Donald Wald F statistic): 4.925
 Stock-Yogo weak ID test critical values: 10% maximal IV size 19.93
 15% maximal IV size 11.59
 20% maximal IV size 8.75
 25% maximal IV size 7.25

Source: Stock-Yogo (2005). Reproduced by permission.

Sargan statistic (overidentification test of all instruments): 3.058
 Chi-sq(1) P-val = 0.0803

Instrumented: educ
 Included instruments: blc golkar pdip pan pkb pkeadilan ppp
 Excluded instruments: djawa dsda

Tests of endogeneity of: educ

H0: Regressor is exogenous

Wu-Hausman F test: 0.18551 F(1,1665) P-value = 0.66674

Durbin-Wu-Hausman chi-sq test: 0.18660 Chi-sq(1) P-value = 0.66576

