

# KAJIAN PENGELUARAN PUBLIK INDONESIA: KASUS SEKTOR PENDIDIKAN

- Kebijakan Pendidikan
- Working Paper: *“Investing in Indonesia’s Education: Allocation, Equity, and Efficiency of Public Expenditures”*, World Bank 2007

Lecturer Note Economics of Education  
Economics Department  
Yogyakarta State University  
By Mustofa

# TIGA PILAR KEBIJAKAN PENDIDIKAN

1. Pemerataan dan perluasan akses pendidikan;
2. Peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing keluaran pendidikan;
3. Penguatan tata kelola, akuntabilitas, dan citra publik pendidikan.

# AKSES PENDIDIKAN

➔ Rata-rata tingkat pendidikan masyarakat masih rendah (2004)

Kelompok usia > 15 th      Rata-rata lama sekolah 7,2 th

Kelompok usia > 15 th      Yang berpendidikan SLTP 36,2%

Kelompok usia > 15 th      Yang buta aksara 9,55%

➔ Dalam rangka penuntasan Wajib Dikdas 9 tahun, masalah perluasan akses lebih menonjol terjadi pada jenjang SMP/MTs

➔ Tingkat partisipasi pendidikan makin rendah pada jenjang pendidikan yang makin tinggi (2004)

Kelompok usia 7-12  
tahun

APS 96,8 %

APM 93,04 %

Kelompok usia 13-15  
tahun

APS 83,5 %

APM 65,24 %

Kelompok usia SLTA

APS 53,48 %

APK 54,38 %

Pendidikan Tinggi

APK 14,26 %

# MUTU PENDIDIKAN (2004)

1. Ketersediaan pendidik dan tenaga kependidikan serta kesejahteraannya yang belum memadai baik secara kuantitas maupun kualitas,
2. Prasarana dan sarana belajar yang terbatas dan belum didayagunakan secara optimal,
3. Pendanaan pendidikan yang belum memadai untuk menunjang mutu pembelajaran, serta
4. Proses pembelajaran yang belum efisien dan efektif.

# TATA KELOLA DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL (2004)

1. Desentralisasi bidang pendidikan.
2. Belum didukung oleh data dan informasi yang akurat pada berbagai tingkatan pemerintahan.
3. Pentingnya pengawasan terhadap berbagai program dan kegiatan yang terkait dengan upaya pemerataan dan perluasan akses serta peningkatan dan pemerataan mutu pendidikan.

# Policy Research Working Paper 4329

*“Investing in Indonesia’s Education: Allocation, Equity, and Efficiency of Public Expenditures”*

World Bank 2007

**Table 1** Gross and Net Enrollment Rates for Different Levels of Education in Indonesia 1995–2004

	1970	1980	1995	1998	2000	2002	2004	2005
<b>Net enrollment rate</b>								
Primary level	72 (a)	88	91.5	92.3	92.4	92.7	93.0	90.9
Junior secondary level	17 (a)	--	51.0	58.4	61.7	60.9	65.2	62.1
Senior secondary level	17 (a)	--	32.6	36.9	39.5	36.8	42.9	41.6
<b>Gross enrollment rate</b>								
Primary level	80	107	107.0	109.3	110.1	106.1	107.0	104.9
Junior secondary level	16	29	65.7	70.3	76.0	79.5	82.2	80.5
Senior secondary level	16	--	42.4	46.4	51.5	50.4	54.4	52.6

*Source:* WB Education Sector Review 2005; various years of Susenas; (a) data points correspond to the year 1975.

- Sejak tahun 1970-an, angka partisipasi sekolah telah meningkat cukup besar sebagai akibat dari upaya pemerintah untuk terus membangun gedung sekolah di seluruh Indonesia.
- Rasio angka partisipasi kasar yang tinggi (lebih besar dari 100 persen) dapat menjadi indikator sistem pendidikan yang tidak efisien.

**Table 2** National Public Expenditure on Education (Central + Province + District) for 2001-2007*Rp trillion*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	2007**
Nominal national education expenditures	40.5	48.2	64.8	61.8	74.0	118.2	135.4
National education expenditures (2001 prices)	40.5	43.1	54.3	48.8	52.9	74.9	80.7
Growth real national education expenditures (%)	40.3	6.4	26.2	-10.2	8.4	41.6	7.8
Education exp. (% total of national exp.)	11.4	14.3	16.0	14.0	13.9	16.9	17.2
National education exp. (% of GDP)	2.4	2.6	3.2	2.7	2.7	3.8	3.8
Total nominal national expenditures	353.6	337.6	405.4	441.8	531.7	698.2	785.4
Total real national expenditures (2001 prices)	353.6	301.8	340.0	348.9	380.0	442.4	468.3
Government size (total exp. as % of GDP)	21.0	18.1	19.8	19.4	19.5	22.4	22.2

*Source:* World Bank staff calculations base on MoF and SIKD data.

*Note:* \* = preliminary realization of APBN and estimates for sub-national spending, \*\* = central government budget (APBN) and estimates for sub-national governments.

Penurunan pengeluaran pada tahun 2004 disebabkan oleh pelaksanaan anggaran yang rendah dan tergesernya anggaran di semua sektor sosial akibat kenaikan subsidi BBM.



**Table 3** Education Public Expenditure in Indonesia's Neighboring Countries

	Highest				Lowest			
Education public expenditure % of total expenditure	Malaysia		Thailand		<b>Indonesia</b>		Philippines	
	27.0	=	27.0	>	<b>16.9</b>	>	16.0	
Education public expenditure % of GDP	Malaysia		Thailand		<b>Indonesia</b>		Philippines	
	8.1	>	4.6	>	<b>3.8</b>	>	3.1	
Total public expenditure % of GDP (size of government sector)	Malaysia		<b>Indonesia</b>		Philippines		Thailand	
	29.7	>	<b>22.4</b>	>	19.6	>	16.8	
GDP per capita (constant 2000 US\$)	Malaysia		Thailand		Philippines		<b>Indonesia</b>	
	4,290	>	2,356	>	1,085	>	<b>906</b>	
Population (million)	<b>Indonesia</b>		Philippines		Thailand		Malaysia	
	<b>217.6</b>	>	81.6	>	63.7	>	24.4	
Percent population aged 0-14	Thailand		Indonesia		Malaysia		Philippines	
	4.1	>	3.5	>	3.0	>	2.8	

*Source:* Data for Thailand, Malaysia, the Philippines are from the World Bank Development Indicators (latest year available); data for Indonesia are from the preliminary realization of central budget and estimates for sub-national spending for 2006 based on previous years (base data from Ministry of Finance).

Malaysia menganggarkan jumlah yang lebih besar sebagai proporsi dari total anggaran dan dari PDB dibandingkan dengan negara lain di kawasan ini.

Sebaliknya, Indonesia menduduki peringkat paling bawah untuk pengalokasian anggaran pendidikan sebagai proporsi dari PDB → alokasi untuk pengeluaran rutin terutama subsidi yang sangat besar.

**Table 4** Nominal Education Expenditures per Level of Government 2001–05*Rp. trillion*

	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005*	%
<b>Central</b>	<b>12.6</b>	<b>31</b>	<b>13.8</b>	<b>27</b>	<b>21.3</b>	<b>34</b>	<b>19.4</b>	<b>31</b>	<b>28.3</b>	<b>38</b>
Development	8.5	67	9.2	67	16.0	75	12.3	63	17.1	60
Routine	4.1	33	4.6	33	5.4	25	7.1	37	11.3	40
<b>Provincial</b>	<b>1.9</b>	<b>5</b>	<b>4.0</b>	<b>8</b>	<b>3.9</b>	<b>6</b>	<b>2.6</b>	<b>4.1</b>	<b>3.8</b>	<b>5</b>
Development	1.4	70	2.6	66	3.1	80	1.8	69	2.9	77
Routine	0.6	30	1.4	34	0.8	20	0.8	31	0.9	23
<b>District</b>	<b>26.2</b>	<b>64</b>	<b>32.6</b>	<b>65</b>	<b>38.3</b>	<b>60</b>	<b>39.8</b>	<b>64</b>	<b>41.8</b>	<b>57</b>
Development	3.0	11	4.6	14	5.3	14	4.6	12	5.1	12
Routine	23.2	89	28.0	86	33.0	86	35.2	88	36.8	88
<b>Total Expenditures</b>	<b>40.8</b>	<b>100</b>	<b>50.4</b>	<b>100</b>	<b>63.6</b>	<b>100</b>	<b>61.8</b>	<b>100</b>	<b>74.0</b>	<b>100</b>

*Source:* Computed by World Bank staff based on data from MoF. *Note:* \* Due to the reform in the budget system the 2005 central development spending figure reported here is an approximation of the old format equal to capital spending (Rp 2.0 trillion) plus social aid (Rp 15 trillion).

Pemerintah kabupaten/kota adalah yang paling banyak menyedot anggaran, sekitar 60 persen dari total pengeluaran, sementara pemerintah tingkat provinsi hanya 6 persen. Total pengeluaran untuk sektor pendidikan ini tetap stabil sejak 2001

Table 5 Routine Expenditure Distribution by Level of Sub-National Government 2002–04

(Percentage of routine education expenditures)

Composition of Routine Expenditure	District				Province			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
Personnel Expenditure	94	95	96	95	69	62	71	72
Goods Expenditure	4	3	3	4	22	25	21	17
O&M Expenditure	0	0	0	0.6	6	9	5	8.3
Travel Expenditure	0	0	0	0.3	1	2	3	2.8
Miscellaneous Expenditure	2	1	0	0.0	2	3	0	0
<b>Total Routine Expenditure</b>	100	100	100	100	100	100	100	100

Source: World Bank staff estimates based on data from MoF

Note: Development expenditures include non-formal and occupational education sub-sector for 2001–02. For 2003–04 reclassified from capital and operation and maintenance (O&M) expenditures. The percentage may not completely 100 percent due to the rounding.

Pengeluaran rutin untuk pengadaan barang dan jasa di tingkat daerah masih rendah dibandingkan dengan pengeluaran untuk gaji

**Table 6** Social Returns to Education Per Level of Education 2004

Level of Education	Rate of Return
Primary education	.04
Junior secondary	.25
Senior secondary	.28

*Source:* Author's calculations.

Tingkat pengembalian sosial (social rates of return) pada pendidikan menengah lebih tinggi daripada tingkat pengembalian untuk pendidikan dasar.

Pendidikan sekolah menengah atas menerima tingkat pengembalian tertinggi sebesar 28 persen, sedikit di atas pendidikan sekolah menengah pertama yang besarnya 25 persen.

Sebaliknya, tingkat pengembalian untuk pendidikan dasar sangat rendah, diperkirakan sekitar 4 persen.

Table 14 Comparison of Teacher Salaries in Selected World Education Indicator (WEI) Participant Countries

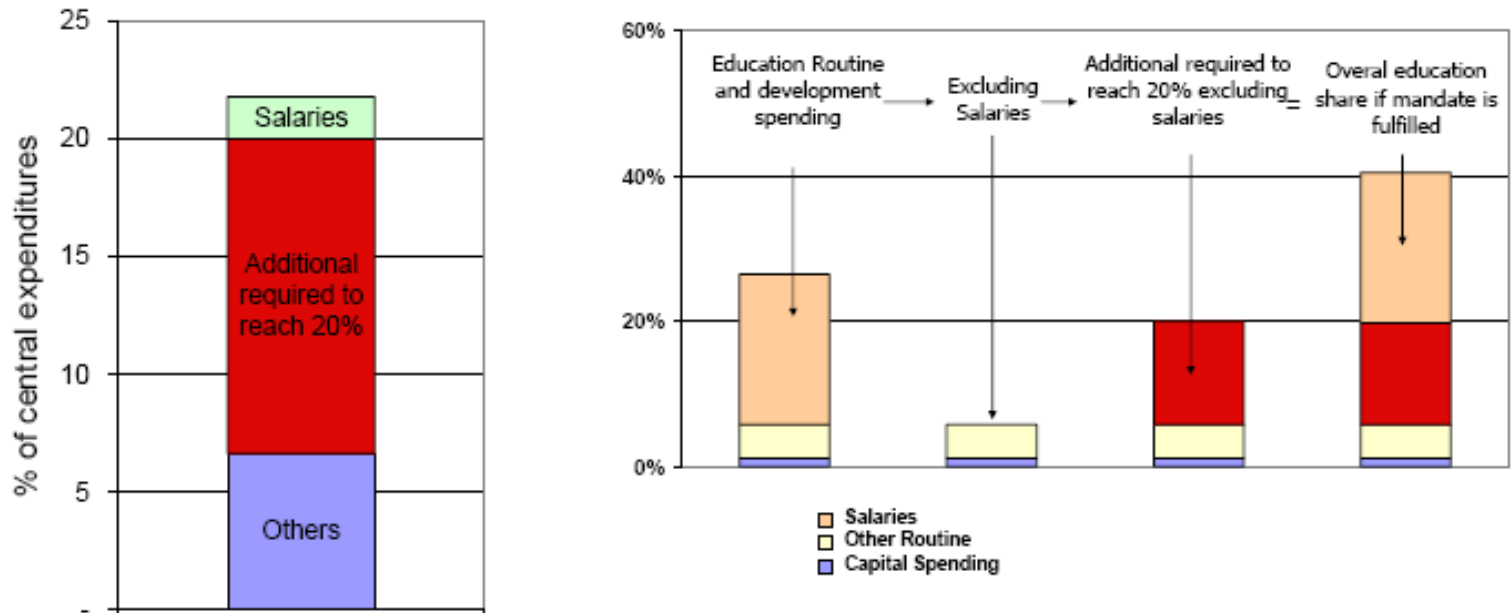
Year	Primary Education		Junior Secondary Education		Senior Secondary Education		
	Starting salary	Salary at top scale	Starting salary	Salary at top scale	Starting salary	Salary at top scale	
Chile	2003	11,709	18,437	11,709	18,473	11,709	19,302
Egypt	2002/03	1,046	...	1,046	....	...	...
<b>Indonesia</b>	<b>2002/03</b>	<b>1,002</b>	<b>3,022</b>	<b>1,002</b>	<b>3,022</b>	<b>1,042</b>	<b>3,022</b>
Malaysia	2002	9,230	17,470	13,480	29,151	13,480	29,151
Paraguay	2002	7,950	7,950	12,400	12,400	12,400	12,400
Philippines	2002/03	9,890	11,756	9,890	11,756	9,890	11,765
Sri Lanka	2002	3,100	3,945	3,100	4,509	3,945	5,073
Thailand	2003/04	6,048	28,345	6,048	28,345	6,048	28,345
Uruguay	2002	4,850	7,017	4,850	7,017	5,278	7,444
OECD mean	2003	24,287	40,539	26,241	43,477	27,455	45,948

Source: UNESCO-UIS/OECD 2005 Education Trends in Perspective: Analysis of the World Education Indicators.

Note: Figures are in USD

- Dalam Indikator Pendidikan Dunia (IPD) Gaji guru di Indonesia lebih rendah dibandingkan negara setara lainnya.
- Bahkan kalau saja pendapatan guru dilipatgandakan melalui struktur tunjangan, gaji guru Indonesia masih tetap lebih rendah dari sampel.

**Figure 4** Central and Sub-National Budget Allocations to the Education Sector (2006)



Source:

World Bank staff estimates

Note: The estimation for central government includes all components if of the functional classification, that is, sub-functions 10.01-10.90. The personnel spending part of the bar aggregates personnel spending from each one of the education sub-functions.

Pada tahun 2006, pemerintah pusat mengalokasikan sekitar Rp 44.1 triliun, atau sekitar 9.4 persen dari total anggaran pemerintah pusat untuk sektor pendidikan (Diagram 3.4). Sektor pendidikan termasuk pendidikan TK, pendidikan dasar, pendidikan menengah, pendidikan non-formal dan informal, pendidikan untuk PNS, pendidikan tinggi, pendidikan agama, penelitian dan pengembangan untuk sektor pendidikan, layanan penunjang pendidikan, dan pengeluaran lain untuk pendidikan.

**Table 8** Education Spending as a Percentage of Central Sub-National and National Spending  
*Percentage, 2006 central, 2005 subnational*

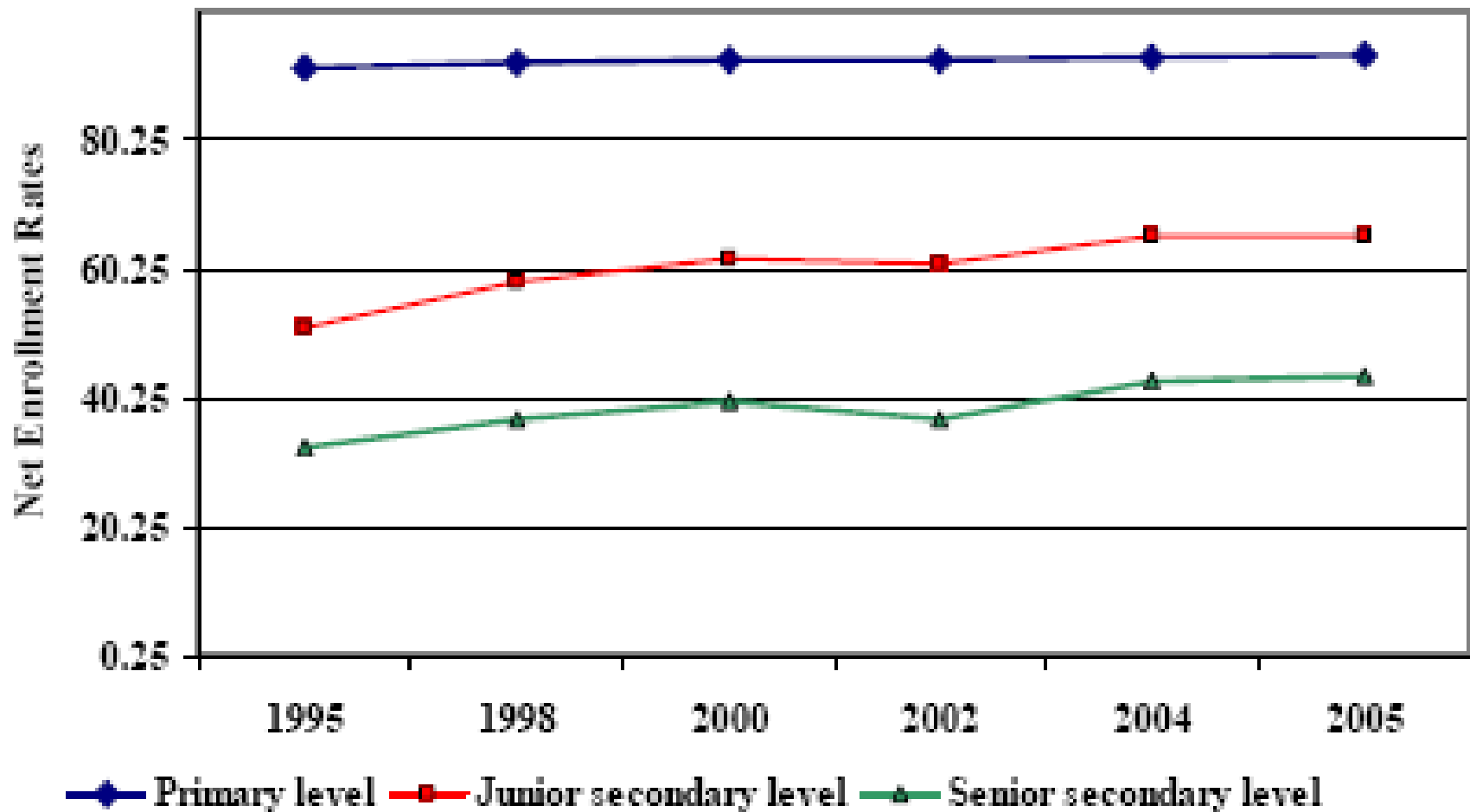
	Education spending share (excluding salaries)	Education spending share (incl. salaries)	Share of level of government in total national spending
Central government	6.7	8.5	64
Sub-national governments	5.7	26.5	36
<b>Total National</b>	<b>6.9</b>	<b>16.5</b>	<b>100</b>

*Source:* World Bank staff estimates

*Note:* See Annex 8 for alternative definitions and computations of the 20 percent rule.

- Di luar pengeluaran untuk gaji, pengeluaran pemerintah pusat dan daerah untuk sektor pendidikan jauh lebih rendah daripada sasaran yang ditentukan oleh UU Sistem Pendidikan Nasional No. 20/2003.

# Figure 5 Net Enrollment Rates Time Trend



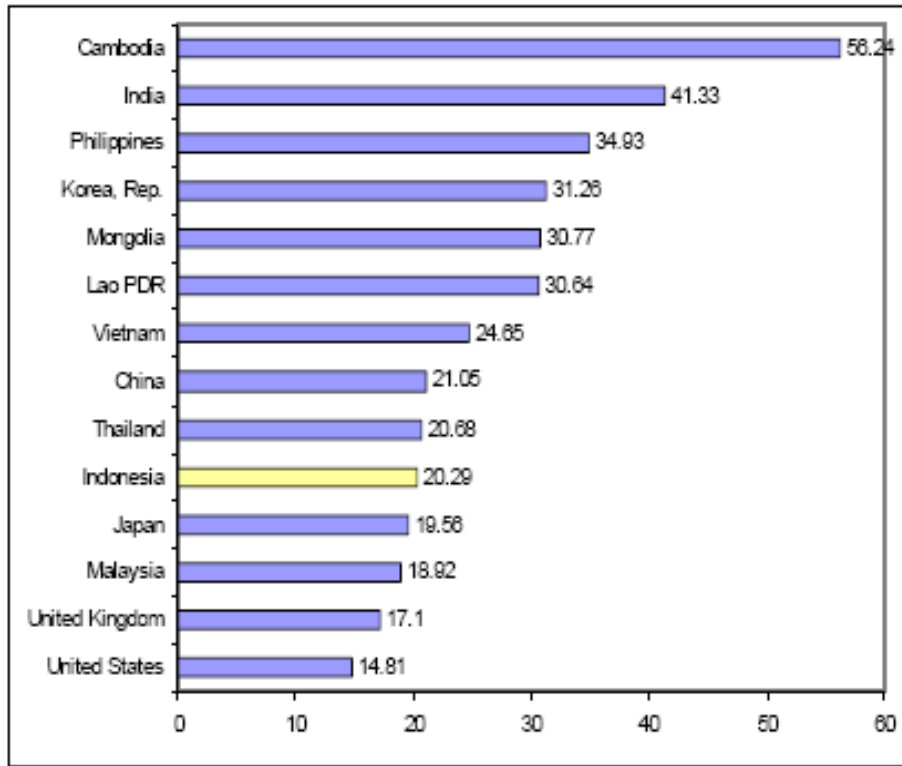
- pada tingkat sekolah dasar mencapai 107.1 persen dan angka partisipasi murni 91 persen. Masalah yang berkaitan dengan akses menjadi lebih besar di tingkat pendidikan sekolah menengah pertama, dengan angka partisipasi kasar 81.7 persen, sementara angka partisipasi murni hanya 65.2 persen. Secara resmi, pendidikan dasar (kelas 1–9) adalah wajib untuk anak-anak yang berumur antara 7–15 tahun.
- Akan tetapi, ketentuan hukum ini tidak diterapkan secara ketat. Sementara itu, akses untuk pendidikan sekolah dasar mungkin masih menjadi suatu masalah di wilayah-wilayah terpencil. Untuk sebagian besar rakyat miskin di Indonesia masalah utama dalam akses pendidikan adalah untuk melanjutkan ke jenjang pendidikan menengah awal.



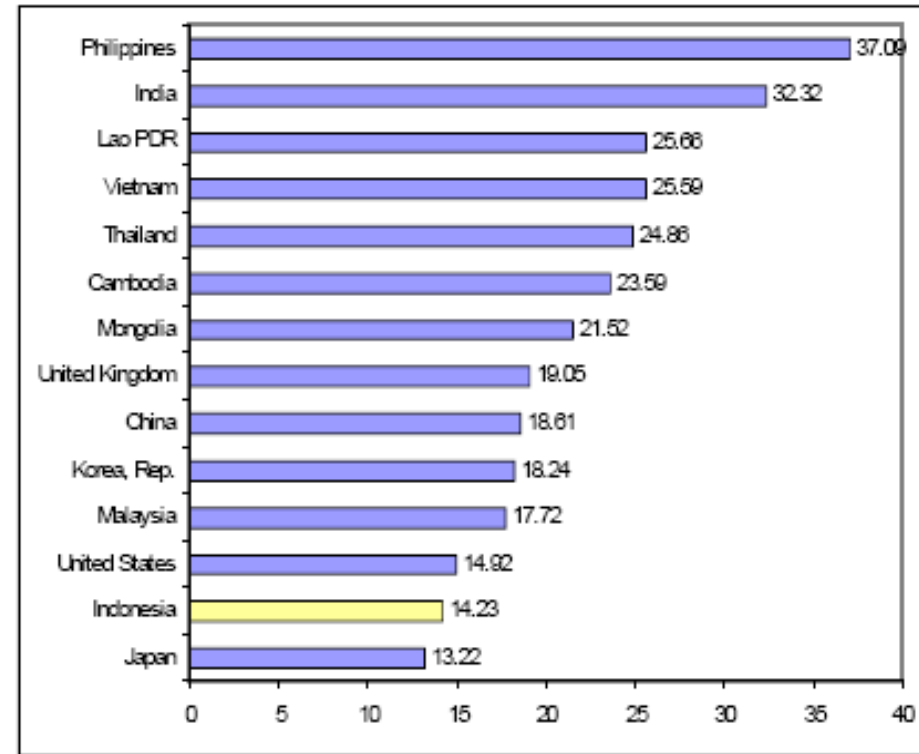
# Efisiensi dalam manajemen sumber daya manusia: distribusi guru

Figure 8 Primary and Secondary School Student -Teacher Ratios by Selected Countries, 2003

## Primary School



## Junior Secondary School



Source: Edstats 2003.

Walaupun anggaran pendidikan mengalami peningkatan, rasio murid dan guru (RMG) di Indonesia sangat rendah, yang menunjukkan tidak efisiensinya pengeluaran untuk sektor pendidikan. Sementara tingkat RMG yang rendah memberikan peluang yang lebih besar untuk meningkatkan interaksi antara guru dan siswa, konsensus umum menunjukkan bahwa RMG 30:1 adalah yang paling tinggi, sementara perbandingan rasio yang lebih kecil dari ini akan memberikan pengembalian marginal yang sangat rendah. Karena gaji guru merupakan komponen biaya yang cukup signifikan, RMG yang rendah cenderung akan menyebabkan beban keuangan yang berat. Perbandingan jumlah guru-murid di Indonesia merupakan salah satu dari yang terendah di kawasan Asia/Pasifik, seperti yang tampak pada

Diagram 3.7. Perbandingan rata-rata RMG untuk negara-negara kawasan Asia/Pasifik sekitar 31:1 untuk pendidikan dasar dan 25:1 untuk pendidikan sekolah menengah pertama. Indonesia masih jauh lebih rendah, sekitar 20 untuk pendidikan dasar dan sekitar 14 untuk pendidikan sekolah menengah pertama (Diagram 3.7). Rasio untuk Indonesia akan jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan Amerika dan dengan beberapa negara Eropa. Angka ini juga jauh di bawah angka yang ditentukan secara nasional, yaitu 40:1 untuk pendidikan dasar dan 28:1 untuk pendidikan sekolah menengah pertama (World Bank, 2006h).