

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia menyebutkan bahwa salah satu permasalahan dan tantangan pembangunan pendidikan di Indonesia yaitu belum seluruh penduduk memperoleh layanan akses pendidikan menengah yang berkualitas. Hal ini sejalan dengan tingkat partisipasi pendidikan menengah di Indonesia yang masih tertinggal dibandingkan dengan negara lain. Angka Partisipasi Murni (APM) pendidikan menengah Indonesia pada tahun 2017 sebesar 78,7% masih tertinggal dibandingkan dengan negara-negara ASEAN seperti Viet Nam, Thailand, Malaysia, Brunei, dan Singapura yang memiliki APM pendidikan menengah antara 83,4% hingga 99,5% (The ASEAN Secretariat, 2019).

Fokus pelaksanaan pembangunan pendidikan menurut Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 yaitu pada upaya menjamin bahwa semua masyarakat memperoleh akses pendidikan yang berkualitas dan pemertaaan kesempatan belajar pada setiap jenjang pendidikan. Penyediaan akses terhadap pendidikan merupakan komponen kunci untuk menyelesaikan sejumlah hambatan bagi sistem pendidikan karena berkaitan dengan pendidikan wajib yang disediakan oleh pemerintah (Ulum dan Wildana, 2019).

Perbedaan tingkat partisipasi pendidikan suatu daerah dengan daerah lain dapat disebabkan oleh perbedaan karakteristik sosial ekonomi rumah tangga, demografi, fasilitas pendidikan, dan karakteristik daerah (Chernichovsky dan Meesook, 1985; Filmer, 2007; Nicholas, John dan Emily, 2013; Andrew dan Orodho, 2014; Perdana, 2015). Menurut Chernichovsky dan Meesook (1985) partisipasi sekolah setelah tingkat pendidikan dasar ditentukan oleh faktor sisi permintaan seperti pendapatan rumah tangga dan sikap terhadap pendidikan, serta ketersediaan sekolah. Faktor ketersediaan sekolah mempengaruhi partisipasi pendidikan dimana pembangunan sekolah di daerah yang belum memiliki sekolah akan mempengaruhi adanya penurunan biaya perjalanan dan waktu tempuh ke sekolah (Filmer, 2007). Menurut Perdana (2015) probabilita untuk memperoleh pendidikan pada suatu daerah di Indonesia dapat dipengaruhi oleh faktor jenis

kelamin, wilayah tempat tinggal, latar belakang pendidikan orang tua, jarak ke sekolah, usia perkawinan orang tua, pendapatan per kapita rumah tangga dan jumlah anggota rumah tangga.

Kebijakan pendidikan di negara berkembang terutama masih difokuskan pada sisi penawaran seperti alokasi bangunan, guru, atau bahan belajar, masih sedikit yang diketahui tentang intervensi sisi permintaan yang fokus pada pengurangan biaya dan hambatan lain untuk pencapaian pendidikan anak-anak (Kilburn *et al.*, 2017). Menurut Fiszbein dan Schady (2009) intervensi yang memberikan dukungan pendapatan kepada individu atau rumah tangga dapat meningkatkan permintaan untuk bersekolah dan mengarah pada investasi orang tua yang lebih besar pada anak-anak mereka. Pemerintah Indonesia berupaya meningkatkan partisipasi pendidikan dasar dan menengah melalui Program Indonesia Pintar (PIP) sebagai salah satu bentuk intervensi sisi permintaan pendidikan yang memberikan dukungan pendapatan kepada individu untuk mengurangi hambatan biaya pendidikan. Program Indonesia Pintar (PIP) merupakan salah satu kebijakan yang diupayakan oleh Pemerintah Indonesia dalam rangka memenuhi kebutuhan akan pendidikan yang mudah diakses dan peningkatan kualitas pendidikan terutama untuk kalangan masyarakat miskin (Setiyono dan Pradoto, 2019; Ulum dan Wildana, 2019).

Kebijakan transfer tunai bidang pendidikan di beberapa negara berkembang mempunyai pengaruh terhadap peningkatan partisipasi pendidikan di negara tersebut. Program *Bosla Escola/Familia* di Brazil berhasil meningkatkan tingkat partisipasi pendidikan dan *grade promotion rate*, serta menurunkan tingkat putus sekolah (Glewwe dan Kassouf, 2012; De Brauw *et al.*, 2015). *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA) yang sekarang dikenal dengan *Oportunidades* di Meksiko mempunyai peranan penting dalam menurunkan kerentanan rumah tangga dan berhasil meningkatkan partisipasi pendidikan dan aspirasi rumah tangga terhadap pendidikan (Dubois, de Janvry dan Sadoulet, 2012; Whetten, Fontenla dan Villa, 2018). Program *Familias en Acción* meningkatkan capaian pendidikan anak usia 7-12 tahun di wilayah perdesaan dan berdampak positif terhadap aspirasi pendidikan yang lebih tinggi di Kolombia (Garcia dan Hill, 2010; García, Harker dan Cuartas, 2019; Wright, 2019).

PIP merupakan bantuan berupa uang tunai dari pemerintah yang diberikan kepada peserta didik yang orang tuanya tidak dan/atau kurang mampu membiayai pendidikannya dengan tujuan meningkatkan akses bagi anak usia 6 (enam) sampai dengan 21 (dua puluh satu) tahun untuk mendapatkan layanan pendidikan sampai tamat satuan pendidikan menengah, mencegah peserta didik dari kemungkinan putus sekolah (*drop out*) atau tidak melanjutkan pendidikan akibat kesulitan ekonomi dan menarik siswa putus sekolah (*drop out*) atau tidak melanjutkan agar kembali mendapatkan layanan pendidikan (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2015c, 2016). Menurut Setiyono dan Pradoto (2019) PIP dapat mencegah siswa putus sekolah dan menarik siswa putus sekolah untuk kembali melanjutkan pendidikan mereka karena PIP dapat membantu meringankan beban biaya pendidikan yang ditanggung siswa baik biaya langsung maupun tidak langsung.

Sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai PIP dalam RPJMN 2015-2019, pemerintah Indonesia telah menetapkan target Angka Partisipasi Murni (APM) pendidikan dasar dan menengah yang ingin dicapai pada tahun 2019. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) capaian APM pada tahun 2019 yang memenuhi target RPJMN hanya pada jenjang pendidikan dasar, sementara itu APM jenjang pendidikan menengah tidak sesuai dengan yang telah ditargetkan dalam RPJMN 2015-2019 seperti digambarkan pada Tabel 1.

Tabel 1. Target dan Capaian APM tahun 2019

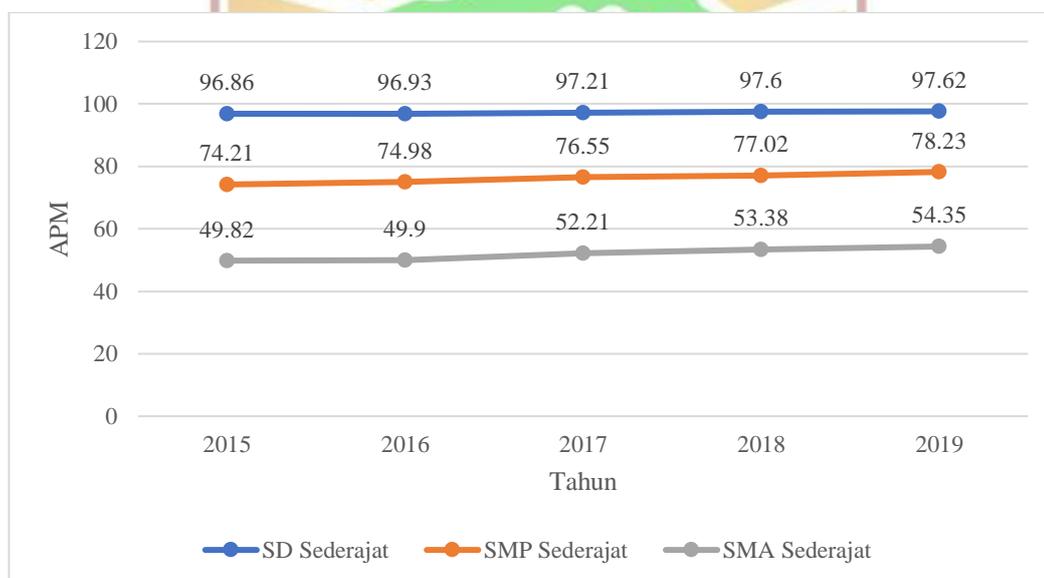
| Jenjang Pendidikan | Target APM menurut RPJMN | Capaian APM |
|--------------------|--------------------------|-------------|
|                    | (%)                      | (%)         |
| SD/MI/Paket A      | 94,8                     | 97,58       |
| SMP/MTs/Paket B    | 82,0                     | 79,35       |
| SM/MA/Paket C      | 67,5                     | 60,70       |

Sumber: RPJMN 2015-2019 dan BPS

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menyediakan Kartu Indonesia Pintar (KIP) sebagai identitas penerima manfaat PIP berdasarkan Basis Data Terpadu (BDT) yang dikeluarkan oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2016). BDT merupakan basis data yang berisi informasi sosial-ekonomi dan demografi dari sekitar 40 persen penduduk di Indonesia dengan status kesejahteraan paling rendah.

BDT digunakan untuk menganalisis dan merencanakan program/kegiatan penanggulangan kemiskinan dan menentukan sasaran penerima manfaat program-program perlindungan sosial seperti Program Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), PIP, Program Keluarga Harapan (PKH) dan program-program lain yang dikelola pemerintah daerah.

Kehadiran PIP diharapkan dapat memberi dampak secara khusus terhadap penduduk yang termasuk pada kategori 40 persen status kesejahteraan paling rendah agar lebih termotivasi untuk bersekolah. Perkembangan APM penduduk kelompok pengeluaran 40 persen terendah menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun sejak tahun 2015. Namun APM SMP dan SMA masih berada di bawah nilai yang ditargetkan dalam RPJMN 2015-2019 dan lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata APM secara nasional.



Gambar 1. Perkembangan <sup>APM</sup> SD, SMP dan SMA Penduduk Kelompok Pengeluaran 40 persen terendah

Sumber: Badan Pusat Statistik

APM pendidikan SMP dan SMA yang tidak mencapai target yang ditetapkan dalam RPJMN ini terkait dengan peran dan pengaruh PIP dalam upaya meningkatkan partisipasi pendidikan khususnya pada jenjang pendidikan menengah. Menurut Gaddah, Munro dan Quartey (2016) dan Bauchet et al. (2018) program bantuan tunai kepada individu atau rumah tangga dapat mendorong tingkat partisipasi warga untuk memperoleh layanan pendidikan. Penelitian di beberapa daerah dan jenjang pendidikan di Indonesia menemukan bahwa PIP dapat

mendorong masyarakat lebih termotivasi untuk memperoleh pendidikan dan mengurangi probabilitas untuk putus sekolah (Retnaningsih, 2017; Ahmad, 2018; Setyadharma, 2018; Rahmawati dan Satriawan, 2019; Hakim, 2020). Keberadaan PIP diharapkan dapat membantu meringankan beban ekonomi rumah tangga khususnya untuk pengeluaran pendidikan. Menurut Perdana (2019) masih terdapat *gap* antara besaran PIP yang diperoleh dengan biaya satuan peserta didik yang dibutuhkan yaitu nilai PIP yang diperoleh peserta didik masih lebih rendah dibandingkan dengan biaya satuan pendidikan yang dibutuhkan. Sementara itu menurut Ulum dan Wildana (2019) kebijakan transfer tunai belum mampu memberikan hasil yang dapat menjamin bahwa seluruh masyarakat dapat memiliki akses dan kesempatan yang merata terhadap layanan pendidikan dibandingkan dengan kebijakan lain.

Penelitian terdahulu mengkaji faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi pendidikan dan pengaruh PIP terhadap partisipasi pendidikan pada jenjang pendidikan dan terbatas pada wilayah tertentu di Indonesia. Selain itu penelitian sebelumnya belum mempertimbangkan target PIP berdasarkan Basis Data Terpadu (BDT) yang menggambarkan tingkat kesejahteraan ekonomi pada kelompok 40 persen terendah. Mengingat sasaran penerima PIP adalah masyarakat pada kelompok tingkat kesejahteraan 40 persen terendah, maka penelitian ini menyelaraskan dengan target sasaran PIP pada kelompok pengeluaran 40 persen terendah. Berdasarkan uraian tersebut penelitian ini menganalisis pengaruh PIP terhadap probabilitas anak yang berasal dari rumah tangga kelompok pengeluaran 40 persen terendah dalam memperoleh pendidikan SMP dan SMA sederajat di Indonesia.

## **B. Perumusan Masalah**

PIP merupakan program yang diarahkan oleh pemerintah untuk dapat memenuhi hak seluruh anak Indonesia tanpa terkecuali sehingga dapat menyelesaikan jenjang pendidikan dasar dan menengah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945. PIP yang dimulai sejak tahun 2015 hadir untuk mengatasi masalah pemerataan akses memperoleh hak yang sama atas pendidikan bagi seluruh anak Indonesia. Program ini seharusnya dapat meningkatkan akses untuk memperoleh pendidikan secara merata bagi seluruh anak

Indonesia. Akan tetapi indikator APM SMP dan SMA tidak menggambarkan perkembangan yang diharapkan sesuai dengan yang tertuang dalam RPJMN 2015-2019. Perkembangan Angka Partisipasi Murni (APM) penduduk kelompok pengeluaran 40 persen terendah menunjukkan hal yang relatif sama yaitu masih rendahnya partisipasi terhadap pendidikan SMP dan SMA. Bahkan APM SMA sederajat penduduk kelompok pengeluaran 40 persen terendah masih jauh di bawah rata-rata APM SMA sederajat secara nasional. Dengan demikian pemerintah belum berhasil merealisasikan keseluruhan warga yang lulus dari pendidikan sekolah dasar melanjutkan hingga menengah pertama, dan lulusan menengah pertama untuk mendapatkan pendidikan sekolah menengah atas. Hal ini mengindikasikan bahwa PIP secara keseluruhan belum berhasil mewujudkan tingkat partisipasi pendidikan yang sesuai dengan target pada setiap jenjang pendidikan terutama bagi masyarakat yang termasuk kelompok dengan tingkat kesejahteraan 40 persen terendah.

Berdasarkan latar belakang di atas maka yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana karakteristik partisipasi murni jenjang pendidikan SMP dan SMA di Indonesia pada anak yang berasal dari rumah tangga kelompok pengeluaran 40 persen terendah di Indonesia?
2. Bagaimana pengaruh PIP terhadap probabilita anak yang berasal dari rumah tangga kelompok pengeluaran 40 persen terendah dalam memperoleh pendidikan SMP dan SMA sederajat di Indonesia?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan permasalahan tersebut maka tujuan penelitian ini yaitu:

1. Mendeskripsikan karakteristik partisipasi murni jenjang pendidikan SMP dan SMA di Indonesia pada anak yang berasal dari rumah tangga pada kelompok pengeluaran 40 persen terendah.
2. Menganalisis pengaruh PIP terhadap probabilita anak yang berasal dari rumah tangga kelompok pengeluaran 40 persen terendah dalam memperoleh pendidikan SMP dan SMA sederajat di Indonesia.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan harapan dapat menjadi referensi dan rujukan untuk pengembangan penelitian selanjutnya dan sebagai bahan kajian dan masukan dalam pengambilan kebijakan bagi pemerintah tentang pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi antara lain:

1. Pengembangan Ilmu Pengetahuan

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan tentang Program Indonesia Pintar (PIP) yang telah dilaksanakan oleh pemerintah dan pengaruhnya dalam upaya meningkatkan partisipasi pendidikan di Indonesia. Penelitian ini juga diharapkan menjadi referensi untuk perbaikan dan pengembangan pada penelitian yang akan datang terkait dengan upaya meningkatkan tingkat partisipasi pendidikan.

2. Implementasi Kebijakan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai pedoman atau masukan bagi pemerintah dalam mengambil suatu kebijakan dalam rangka perencanaan pembangunan di bidang pendidikan khususnya terkait tingkat partisipasi pendidikan. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat diimplementasikan oleh pemerintah untuk melakukan kajian dalam pengambilan kebijakan terkait penerapan PIP atau sejenisnya dalam meningkatkan partisipasi pendidikan.

#### **E. Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup penelitian ini mencakup analisis pengaruh PIP terhadap probabilita memperoleh pendidikan SMP dan SMA sederajat bagi anak yang berasal dari rumah tangga pada kelompok pengeluaran 40 persen terendah dengan melakukan pengolahan dan analisis terhadap data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) Tahun 2017.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Penulisan tesis tentang Analisis Pengaruh Program Indonesia Pintar (PIP) terhadap Partisipasi Murni SMP dan SMA sederajat di Indonesia terdiri dari Bab yang masing-masing akan berisi hal-hal sebagai berikut:

## BAB I Pendahuluan

Bab ini mengemukakan latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian, dan sistematika penulisan.

## BAB II Tinjauan Literatur

Bab ini mengemukakan tinjauan teoritis dan konsep mengenai teori modal manusia, permintaan pendidikan, pengaruh subsidi pendidikan terhadap permintaan pendidikan, Program Indonesia Pintar (PIP), konsep partisipasi pendidikan, penelitian terdahulu, faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi pendidikan, dan kerangka pemikiran.

## BAB III Metode Penelitian

Bab ini mengemukakan data dan sumber data, metode analisis data, dan definisi operasional variabel.

## BAB IV Hasil dan Pembahasan

Bab ini mengemukakan gambaran umum PIP dan perkembangan partisipasi murni SMP dan SMA, hasil analisis deskriptif dan analisis regresi logistik. Analisis deskriptif menggambarkan karakteristik sampel dan karakteristik partisipasi murni SMP dan SMA. Sementara itu analisis regresi logistik menggambarkan pengaruh PIP dan variabel lain terhadap probabilitas bersekolah pada jenjang pendidikan SMP dan SMA.

## BAB V Kesimpulan dan Saran

Bab ini mengemukakan kesimpulan dan saran atas hasil penelitian.

