

PENGARUH BELANJA FUNGSI PENDIDIKAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP KUALITAS SDM DAERAH TERTINGGAL

Adhi Prasetyo* dan Marihot Nasution**

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: *adhiprasw@gmail.com; **marihot.nasution@dpr.go.id

Abstract

The commitment of the Indonesian government in improving education is done by allocating education expenditure at least 20 percent from APBN and APBD. Although it has been in effect since 2003, this commitment needs to be evaluated from the perspective of human resource quality improvement, especially in underdeveloped areas. Underdeveloped areas are preferred because these areas are less developed than other regions. These areas have high poverty incidence, low economic development, and low quality of resources.

This study examines the impact of education spending on the quality of human resources in remote areas as measured by net enrollment rates and the average length of schooling/mean year school by 2015. The results show that the increase of education spending has not been able to improve the quality of human resources in remote areas. The allocation of education spending that is not in line with the number of people in disadvantaged areas has been pointed out as one indication that the utilization of education spending has not been optimal to achieve better quality of human resources.

Keywords: government expenditures in education, underdeveloped regions, quality of human resources, net enrollment rate, average school duration

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara yang menempatkan pendidikan sebagai aspek penting dalam pembangunan. Undang-Undang Dasar 1945 dengan jelas menyebutkan tentang “mencerdaskan kehidupan bangsa” yang terkait dengan pendidikan. Menurut Mangkoesoebroto (2001), pemerintah yang menetapkan suatu kebijakan tertentu memiliki konsekuensi biaya yang harus dikeluarkan. Biaya tersebut didanai dari anggaran pemerintah yang menjadi pengeluaran bagi pemerintah. Anggaran yang dialokasikan untuk suatu bidang menunjukkan komitmen pemerintah terhadap permasalahan pada bidang tersebut. Pengeluaran pemerintah di bidang pendidikan tertuang di dalam UU No. 20 tahun

2003 yang menyebutkan bahwa "dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) pada fungsi pendidikan dan minimal 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)".

Meskipun komitmen pemerintah cukup besar terhadap pendidikan masyarakat, kemiskinan dapat menghalangi dan berdampak negatif bagi pembangunan manusia. Hal ini dikarenakan masalah kemiskinan merupakan sebuah masalah yang kompleks yang bermula dari ketidakmampuan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan pokok sehingga kebutuhan yang lain seperti pendidikan dan kesehatan pun terabaikan. Hal tersebut menjadikan *gap* pembangunan manusia diantara keduanya pun menjadi besar dan pada akhirnya target capaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang ditentukan oleh pemerintah menjadi tidak terealisasi dengan baik (Mirza, 2011). Dampak kemiskinan tersebut akan lebih terasa di daerah tertinggal. Daerah tertinggal adalah daerah kabupaten yang wilayahnya serta masyarakatnya kurang berkembang dibandingkan dengan daerah lain dalam skala nasional. Saat ini telah ditetapkan 122 kabupaten sebagai daerah tertinggal dalam Peraturan Presiden No. 131 Tahun 2015 Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015-2019. Fenomena yang terjadi di lapangan terkait daerah tertinggal adalah tingkat kemiskinan di daerah tertinggal (19,36 persen) masih lebih tinggi dibandingkan tingkat kemiskinan nasional 11,66 persen di tahun 2015 (Widodo, et al., 2017).

Berbagai permasalahan sering kali menghambat peningkatan mutu pendidikan nasional, khususnya di daerah tertinggal atau terpencil, yang pada akhirnya mewarnai perjalanan pendidikan di Indonesia. Di suatu daerah terpencil masih banyak dijumpai kondisi di mana anak-anak belum terlayani pendidikannya. Angka putus sekolah yang masih tinggi. Juga masalah kekurangan guru, walaupun pada sebagian daerah, khususnya daerah perkotaan persediaan guru berlebih. Sarana dan prasarana yang belum memadai juga sering ditemui di daerah tertinggal. Melalui fakta tersebut, perlu diketahui apakah belanja pendidikan pemerintah di daerah tertinggal mampu mengangkat kualitas SDM di wilayah tersebut.

1.2. Rumusan Masalah

Studi ini ingin mengkaji apakah belanja fungsi pendidikan pemerintah daerah tertinggal mampu meningkatkan kualitas SDM.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, secara garis besar penelitian ini bertujuan untuk mengkaji apakah terdapat pengaruh antara belanja fungsi pendidikan di daerah tertinggal dan kualitas SDM yang diukur dari rata-rata lama sekolah dan angka partisipasi murni (APM) SD, SMP dan SMA masing-masing wilayah.

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Kualitas SDM, Daerah Tertinggal, dan Belanja Fungsi Pendidikan

Pemberlakuan otonomi daerah mempunyai tujuan dalam rangka mencapai kemandirian daerah dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Hal tersebut dikarenakan terdapat anggapan bahwa daerah lebih mengerti kondisi daerahnya. Dengan anggapan tersebut maka pemerintah daerah akan memfokuskan pembangunan daerahnya pada prioritas kebutuhan dan potensi yang dimiliki daerah masing-masing (Cheema dan Rondinelli, 1983). Namun hingga kini adanya otonomi daerah belum mampu meningkatkan kualitas pembangunan Indonesia malah justru menimbulkan kesenjangan antar wilayah dan ketertinggalan suatu daerah. Kesenjangan pembangunan tersebut ditunjukkan dengan masih adanya daerah-daerah yang tingkat perkembangannya masih tertinggal dibandingkan daerah lainnya. Dengan kata lain keberadaan daerah tertinggal sebagai indikator adanya kesenjangan dalam pembangunan. Daerah tertinggal sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2014 tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal adalah daerah kabupaten yang masyarakat serta wilayahnya kurang berkembang dibandingkan daerah lain dalam skala nasional. Suatu daerah ditetapkan sebagai daerah tertinggal berdasarkan kriteria: (i) perekonomian masyarakat; (ii) sumber daya manusia; (iii) sarana dan prasarana; (iv) kemampuan keuangan daerah; (v) aksesibilitas; dan (vi) karakteristik daerah¹¹.

Saat ini daerah tertinggal masih menggantungkan pembangunannya pada anggaran negara baik melalui APBN maupun APBD. Sementara itu, pemanfaatan sumber daya dari APBN maupun APBD sering menghadapi beberapa hambatan, diantaranya: pertama, terbatasnya akses transportasi yang menghubungkan daerah tertinggal dengan daerah maju. Kedua, kepadatan penduduk yang relatif rendah dan ketiga, kemiskinan sumber daya alam dan sumber daya manusia (Radjasa, dalam Antaranews). Dengan kendala tersebut pembangunan daerah tertinggal masih harus diprioritaskan pada pembangunan mutu sumber daya manusia, penyediaan prasarana dasar, seperti infrastruktur, air bersih, listrik, sarana dan prasarana kesehatan, serta pendidikan dan pemberdayaan ekonomi rakyat.

Berdasarkan RPJMN 2015-2019, terdapat tiga indikator utama yang menjadi sasaran dalam mengembangkan daerah tertinggal, yaitu indikator pertumbuhan

¹¹ Jumlah daerah tertinggal sejak tahun 2005 hingga saat ini mengalami beberapa perkembangan, yaitu: (i) periode tahun 2005-2009, terdapat 199 daerah tertinggal. Selama periode tersebut dari 199 daerah tertinggal terdapat 50 daerah yang telah terentaskan, namun demikian pada periode tersebut terdapat 34 Daerah Otonomi Baru (DOB) atau daerah pemekaran yang termasuk dalam kategori tertinggal, sehingga pada periode 2010-2014 terdapat 183 daerah tertinggal, (ii) pada periode 2010-2014 terdapat 70 kabupaten yang berhasil dientaskan dari ketertinggalan berdasarkan Keputusan Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal No. 141 tentang Penetapan Kabupaten Daerah Tertinggal Yang Terentaskan Tahun 2014, namun demikian terdapat 9 kabupaten DOB yang termasuk kategori daerah tertinggal. Kini periode 2015-2019 dalam Peraturan Presiden No. 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015-2019 telah ditetapkan 122 kabupaten sebagai daerah tertinggal.

ekonomi, persentase penurunan penduduk miskin, dan peningkatan IPM. Khusus untuk IPM daerah tertinggal, yang biasa dijadikan indikator kualitas SDM, diketahui bahwa pemerintah memiliki target IPM rata-rata sebesar 69,6 sebagai sasaran akhir RPJMN 2015-2019 dan target IPM rata-rata sebesar 68,1 sebagai target IPM tahun 2015. Realisasi IPM daerah tertinggal pada tahun 2015 adalah hanya sebesar 59,9. Nilai IPM ini mengalami peningkatan sebesar 1,04 persen dari rata-rata tahun 2014 sebesar 59,2. Walaupun mengalami peningkatan, namun angka IPM daerah tertinggal ini tidak memenuhi target IPM rata-rata tahun 2015 yang telah ditentukan, yaitu sebesar 68,1 (Widodo, et al., 2017).

Kualitas sumber daya manusia merupakan merupakan komponen penting dalam setiap gerak pembangunan. Jumlah penduduk yang besar, apabila tidak diikuti dengan kualitas yang memadai, hanyalah akan menjadi beban pembangunan. Kualitas SDM bangsa Indonesia, masih tergolong dalam kategori rendah, dan rendahnya kualitas SDM salah satunya disebabkan oleh rendahnya kualitas pendidikan. Ada beberapa alasan yang menyebabkan tingkat pendidikan penduduk Indonesia masih relatif rendah, antara lain:

- Sarana dan prasarana pendidikan yang masih belum memadai dan proporsional, terutama untuk sekolah lanjutan (SMP dan SMA). Rendahnya kualitas sarana fisik, banyak sekolah-sekolah dan perguruan tinggi yang gedung-gedungnya telah rusak, kepemilikan dan penggunaan media belajar rendah, buku perpustakaan tidak lengkap dan banyak yang rusak, laboratorium tidak standar, serta pemakaian teknologi informasi tidak memadai. Bahkan yang lebih parah masih banyak sekolah yang tidak memiliki gedung sendiri, tidak memiliki perpustakaan, dan tidak memiliki laboratorium. Data tahun 2015/2016 menyatakan bahwa Indonesia memiliki ruang kelas dengan kondisi baik hanya sebesar 46,56 persen untuk SMA, 26,97 persen untuk SMP, dan 23,58 persen untuk SD (Kemdikbud, 2016).
- Rendahnya kualitas guru, keadaan guru di Indonesia sangat memprihatinkan. Kebanyakan guru belum memiliki profesionalisme yang memadai untuk melaksanakan tugasnya sebagaimana tertuang dalam pasal 39 UU No.20/2003, yaitu merencanakan pembelajaran, melaksanakan pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melakukan bimbingan, melakukan pelatihan, melakukan penelitian, dan pengabdian masyarakat. Data dari Kemdikbud (2016) menyatakan bahwa persentase guru dengan pendidikan kurang dari sarjana (S1) untuk jenjang SMA adalah 5,9 persen, jenjang SMP adalah 14,6 persen, dan untuk SD adalah 18,9 persen.

Dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia, alokasi anggaran pendidikan telah memenuhi amanat UUD 1945 yaitu minimal 20 persen dari belanja negara. Alokasi anggaran pendidikan dilakukan tiga jalur, yaitu: pertama, alokasi anggaran pendidikan melalui belanja pemerintah pusat digunakan antara lain untuk penyediaan beasiswa untuk siswa/mahasiswa kurang mampu, rehabilitasi ruang kelas, pembangunan unit sekolah baru dan ruang kelas baru, serta pembangunan prasarana pendukung dan pemberian tunjangan profesi guru. Kedua, alokasi anggaran pendidikan melalui transfer ke daerah antara lain terdiri

dari Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Transfer Khusus yang terdiri dari Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik dan DAK non fisik yang dialokasikan untuk pemberian tunjangan guru dan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Ketiga, anggaran pendidikan melalui pengeluaran pembiayaan yang selanjutnya disebut dana pengembangan pendidikan nasional (DPPN) terdiri atas dana abadi (*endowment funds*) pendidikan dan dana cadangan pendidikan, dimana dana tersebut dikelola oleh BLU bidang pendidikan yaitu Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) yang merupakan satker dari Kementerian Keuangan. Dasar hukum pengelolaan DPPN tersebut diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor: 238/PMK.05/2010 tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Endowment Fund dan Dana Cadangan Pendidikan. Pada Tabel 1 diberikan data rencana alokasi anggaran pendidikan 2017-2018.

Tabel 1
PERKEMBANGAN ALOKASI ANGGARAN PENDIDIKAN, 2017-2018
(triliun rupiah)

| Komponen | 2017 | 2018 |
|---|--------------|--------------|
| | Outlook | RAPBN |
| I. Anggaran Pendidikan melalui Belanja Pemerintah Pusat | 147,4 | 146,6 |
| A. Anggaran Pendidikan pada Kementerian Negara/Lembaga | 136,0 | 145,9 |
| a.l. 1. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan | 37,8 | 40,1 |
| 2. Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi | 33,5 | 40,4 |
| 3. Kementerian Agama | 53,0 | 52,7 |
| B. Anggaran Pendidikan pada BA BUN | 11,4 | 0,7 |
| II. Anggaran Pendidikan melalui Transfer ke Daerah dan Dana Desa | 261,9 | 279,3 |
| a.l. 1. DAU yang diperkirakan untuk anggaran pendidikan | 147,4 | 153,1 |
| 2. Dana Transfer Khusus | 109,7 | 121,4 |
| a. DAK Fisik | 7,7 | 9,1 |
| b. DAK Non Fisik | 102,1 | 112,3 |
| a.l. i. Tunjangan Profesi Guru (TPG) PNSD | 52,8 | 58,3 |
| ii. Bantuan Operasional Sekolah | 42,9 | 46,7 |
| III. Anggaran Pendidikan melalui Pengeluaran Pembiayaan | 10,5 | 15,0 |
| Total Anggaran Pendidikan | 419,8 | 440,9 |
| Total Belanja Negara | 2.098,9 | 2.204,4 |
| <i>Rasio Anggaran Pendidikan thd Belanja Negara (%)</i> | <i>20,0</i> | <i>20,0</i> |

Sumber : Kementerian Keuangan

Kebijakan pemerintah pusat menjadi acuan utama pengelolaan dan kebijakan pendidikan di tingkat provinsi, kabupaten dan sekolah. Sejak tahun 2001, ketika otonomi daerah diundangkan, pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menetapkan kebijakan pendidikan. Pemerintah daerah diberi tanggung jawab atas keseluruhan organisasi pendidikan dasar dan menengah, perekrutan dan penempatan guru, wewenang untuk mendirikan sekolah baru dan memelihara pendaftaran sekolah yang ada. Mereka juga dapat mengeluarkan peraturan mereka sendiri yang menguraikan standar ketentuan pendidikan selama mereka mematuhi pedoman nasional terutama untuk standar minimum. Tentunya hal ini juga berlaku bagi daerah tertinggal.

2.2. Tinjauan Kajian Empiris

Pengaruh belanja pemerintah terhadap pengembangan kualitas manusia disampaikan oleh Musgrave (1969) dalam Innocent, et al (2017). Teori belanja belanja Musgrave yang dipostulasikan pada tahun 1969 mendalilkan bahwa pada

tingkat pendapatan per kapita yang rendah, permintaan akan layanan publik cenderung sangat rendah. Hal ini terjadi karena menurutnya pendapatan tersebut ditujukan untuk memenuhi kebutuhan primer (Musgrave, 1969). Namun, ketika pendapatan per kapita mulai naik di atas tingkat pendapatan rendah ini, maka permintaan akan layanan yang diberikan oleh sektor publik seperti kesehatan, pendidikan dan transportasi mulai meningkat, sehingga memaksa pemerintah untuk meningkatkan pengeluaran untuk mereka. Akibatnya, negara dengan tingkat pendapatan per kapita yang tinggi, tingkat pertumbuhan sektor publik cenderung turun karena keinginan yang lebih mendasar telah terpenuhi. Teori ini secara khusus mengaitkan pengeluaran pemerintah dan pengembangan modal manusia dengan pengeluaran untuk kesehatan dan pendidikan yang merupakan inti pengembangan modal manusia.

Beberapa penelitian yang mengkaji pengaruh belanja pemerintah terhadap kualitas SDM telah banyak diungkapkan dalam literatur. Dalam studi tersebut kebanyakan mengangkat indeks pembangunan manusia sebagai indikator kualitas SDM. Martins and Veiga (2013) menyatakan bahwa ukuran pemerintah memiliki efek kuadrat (berbentuk U terbalik) terhadap tingkat pertumbuhan IPM, terutama di negara maju dan berpenghasilan tinggi. Dalam studi ini juga, ditemukan hasil mengenai komposisi pengeluaran bahwa jumlah biaya pertahanan, pendidikan dan perlindungan sosial dalam total pengeluaran publik memiliki hubungan kuadrat positif dengan pembangunan, sementara kebalikannya terjadi pada pengeluaran kesehatan dan jumlah sisa pengeluaran. Selain itu studi ini juga menghasilkan fakta bahwa pengeluaran yang tersisa mencakup transportasi dan komunikasi, yang umumnya dianggap sebagai pengeluaran yang produktif dapat mendorong pertumbuhan.

Innocent, et al (2017) mempelajari hubungan antara pembangunan manusia dan pengeluaran pemerintah di Nigeria. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa baik dalam jangka panjang maupun jangka pendek, belanja pemerintah tetap positif namun tidak signifikan terhadap pembangunan manusia Nigeria. Selain itu, penelitian di Nigeria juga dilakukan oleh Edeme (2014). Edeme (2014) menganalisis dampak pengeluaran sektoral terhadap pembangunan manusia di Nigeria dengan menggunakan data dari 20 negara bagian untuk periode 1999-2012. Hasilnya menggambarkan bahwa ada hubungan fungsional positif antara pengeluaran sektor pendidikan, kesehatan, pertanian, pembangunan pedesaan, energi, perumahan, perlindungan lingkungan dan pengeluaran sumber daya air portabel dengan pembangunan manusia;

Studi dari negara lain menyatakan bahwa terdapat hubungan positif dan signifikan antara belanja kesehatan pemerintah dan indeks pembangunan manusia (Razmi, Abbasian, & Mohammadi; 2012). Studi tersebut menguji pengaruh pengeluaran kesehatan pemerintah terhadap indeks pembangunan manusia (IPM) dengan menggunakan metode kuadrat terkecil biasa (OLS) selama periode 1990-2009 di Iran.

Di Indonesia sendiri studi di area yang sama juga dilakukan; diantaranya Sofilda, Hermiyanti dan Hamzah (2015) yang meneliti faktor apa saja yang

mempengaruhi Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Studi tersebut menyarankan bahwa perlunya peningkatan peran pemerintah melalui beberapa kebijakan untuk mempromosikan pembangunan manusia mengingat variabel pengeluaran pemerintah berpengaruh signifikan terhadap IPM. Winarti (2014) juga menganalisis beberapa faktor yang mempengaruhi Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa variabel kemiskinan berpengaruh negatif dan signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia. Dengan kata lain, menurunnya tingkat kemiskinan akan meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia. PDB berpengaruh positif dan signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia. Hal ini berarti PDB meningkat maka Indeks Pembangunan Manusia akan meningkat. Sedangkan variabel anggaran pendidikan berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia. Hal ini terjadi karena pengeluaran pemerintah sebesar 20 persen tidak dialokasikan semuanya untuk pendidikan tetapi juga dialokasikan untuk lainnya seperti gaji pegawai dan biaya pendidikan lainnya. Akibatnya peningkatan pengeluaran pemerintah setiap tahunnya tidak menunjukkan pengaruh yang signifikan terhadap indeks pembangunan manusia.

Penelitian yang bersifat regional dan melibatkan beberapa area tertentu di Indonesia juga ditemui (Tabel 2). Hasil penelitian tersebut kebanyakan menyimpulkan bahwa belanja pemerintah memiliki pengaruh positif terhadap kualitas sumber daya manusia yang diukur melalui IPM.

Tabel 2. Beberapa Penelitian Tentang Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

| Penulis | Hal yang diuji | Wilayah yang diteliti | Hasil penelitian |
|---------------------------------|--|-----------------------|---|
| Hukom (2015) | Pengaruh belanja modal, pertumbuhan ekonomi dan tingkat kemiskinan terhadap IPM. | Kalimantan Tengah | Belanja modal dan pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif dan kemiskinan berdampak negatif terhadap IPM. |
| Fattah dan Muji (2012) | Pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap IPM. | Janeponto, Sulsel | Alokasi pengeluaran pemerintah untuk pendidikan, kesehatan dan infrastruktur memiliki dampak positif dan signifikan untuk memperbaiki IPM. |
| Permata dan Tanggulangan (20XX) | Pengaruh alokasi belanja pemerintah untuk pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat (IPM) | Jawa Timur | Pengeluaran pemerintah daerah untuk pendidikan dan infrastruktur berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat (IPM) namun tidak demikian dengan belanja kesehatan. |
| Widodo dan Johanna (2011) | Pengaruh pengeluaran pemerintah di fungsi pendidikan dan kesehatan terhadap pengentasan kemiskinan melalui peningkatan pembangunan manusia | Jawa Tengah | Pengeluaran pemerintah di fungsi pendidikan dan kesehatan akan dapat mempengaruhi kemiskinan jika pengeluaran tersebut dilakukan dalam rangka peningkatan kualitas pembangunan manusia. |

| | | | |
|---------------------|--|-------------------------------|---|
| Prasetyo (2017) | Pengaruh realisasi belanja daerah pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur terhadap IPM | Wilayah Sumatera | Realisasi belanja pemerintah daerah fungsi pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur berpengaruh positif terhadap IPM se-Sumatera. |
| Usmaliadanti (2011) | Pengaruh tingkat kemiskinan, pengeluaran pemerintah fungsi pendidikan dan kesehatan terhadap IPM | Jawa Tengah | Jumlah penduduk miskin, pengeluaran pemerintah fungsi pendidikan berpengaruh signifikan terhadap IPM, sedangkan variabel pengeluaran pemerintah fungsi kesehatan tidak berpengaruh secara signifikan terhadap IPM. |
| Adelfina (2016) | Pengaruh pertumbuhan ekonomi, kemiskinan, dan belanja daerah terhadap indeks pembangunan manusia. | Kabupaten/Kota Provinsi Bali | Pertumbuhan ekonomi dan belanja daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap indeks pembangunan manusia di provinsi Bali; secara parsial variabel kemiskinan berpengaruh negatif signifikan terhadap indeks pembangunan manusia di provinsi Bali. Secara simultan variabel pertumbuhan ekonomi, kemiskinan, dan belanja daerah berpengaruh signifikan terhadap indeks pembangunan manusia di provinsi Bali. |
| Ilhami (2014) | Pengaruh anggaran pendidikan terhadap angka melek huruf rata-rata lama sekolah, pengaruh angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah terhadap tingkat pendapatan dan pengaruh angka melek huruf, rata-rata lama sekolah, tingkat pendapatan dan angka harapan hidup terhadap indeks pembangunan manusia | Seluruh provinsi di Indonesia | Anggaran pendidikan berpengaruh langsung terhadap IPM dan terlihat dampaknya setelah dua tahun kemudian. Pengaruh anggaran pendidikan per kapita usia sekolah terhadap rata-rata lama sekolah cukup tinggi, demikian pula terhadap angka melek huruf. Rata-rata lama sekolah berpengaruh cukup tinggi terhadap PDRB per kapita, demikian pula pengaruh PDRB per kapita terhadap angka harapan hidup. Selanjutnya rata-rata lama sekolah, angka melek huruf, PDRB per kapita dan angka harapan hidup berpengaruh cukup tinggi terhadap indeks pembangunan manusia. |
| Mirza (2011) | Pengaruh kemiskinan, pertumbuhan ekonomi dan belanja modal terhadap IPM | Jawa Tengah | Kemiskinan berpengaruh negatif dan signifikan terhadap IPM. Pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif dan signifikan terhadap IPM dan belanja modal berpengaruh positif dan signifikan terhadap IPM. |

Temuan-temuan studi di atas sejalan dengan Gupta, Clements, & Tiongson (1998) yang menyatakan bahwa belanja pemerintah untuk pendidikan dan kesehatan berdampak positif pada pembentukan sumber daya manusia. Meskipun begitu, seberapa produktif dan bermanfaatnya pengeluaran untuk pendidikan dan

kesehatan bergantung pada bagaimana dana itu dialokasikan dalam fungsi yang bersangkutan (Gupta, Clements, & Tiongson; 1998). Selain itu, sama seperti negara lain, Suescún (2007) menyatakan bahwa pengeluaran infrastruktur mendominasi bentuk pengeluaran publik lainnya (pendidikan, kesehatan, konsumsi pemerintah dan transfer ke rumah tangga dengan tingkat kesejahteraan rendah) di Amerika Latin dan berefek positif yang cukup besar terhadap kinerja pertumbuhan, kesejahteraan, perkembangan manusia dan kemajuan sosial.

Sementara itu studi empiris yang melihat pengaruh belanja pemerintah terhadap angka partisipasi sekolah di Indonesia dengan hasil yang beragam, diantaranya sebagai berikut (Tabel 3).

Tabel 3. Beberapa Penelitian Tentang Pengaruh Belanja Pendidikan Pemerintah Terhadap Angka Partisipasi Sekolah Di Indonesia

| Penulis | Hal yang diuji | Wilayah yang diteliti | Hasil penelitian |
|--|--|--|---|
| Susyanthi (2017) | Pengaruh pengeluaran pemerintah fungsi pendidikan dan pdrb per kapita terhadap angka partisipasi kasar pada jenjang sekolah menengah atas (sma) sederajat. | Lampung Timur | Pengeluaran Pemerintah di fungsi pendidikan dan PDRB per kapita, berpengaruh positif signifikan terhadap Angka Partisipasi Kasar pada jenjang Sekolah Menengah Atas (SMA) Sederajat di Kabupaten Lampung Timur |
| Ferina, Rohman, Ermadiani, Ubaidillah (2015) | Pengaruh belanja pendidikan, ekonomi, dan pelayanan umum terhadap partisipasi sekolah | Sumatera Selatan | Hubungan antara belanja fungsi pendidikan, belanja fungsi ekonomi dan belanja fungsi pelayanan umum tidak berpengaruh terhadap angka partisipasi Sekolah (baik kasar maupun murni). |
| Bakti (2012) | Desentralisasi fiskal yang diukur melalui sisi pendapatan dan pengeluaran daerah terhadap angka melek huruf perempuan dan angka partisipasi sekolah perempuan | Kabupaten/Kota Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta | Desentralisasi fiskal yang diukur melalui sisi pendapatan dan pengeluaran tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap angka melek huruf perempuan dan angka partisipasi sekolah perempuan di kabupaten/kota Provinsi DIY. |
| Adhierianto (2014) | Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan tingkat kesejahteraan masyarakat (direpresentasikan oleh Pendapatan Perkapita) berpengaruh terhadap peningkatan akses pendidikan yang diukur melalui Angka Partisipasi Kasar (APK) tingkat Sekolah Dasar | Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah | DAU dan Pendapatan Perkapita berpengaruh positif dan signifikan terhadap APK tingkat Sekolah Dasar. |

3. Metodologi Penelitian

3.1. Pengumpulan Data dan Pengukuran Variabel

Studi ini menggunakan sampel seluruh pemerintah daerah tertinggal di Indonesia sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 131/2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015–2019. Variabel yang digunakan dalam studi ini adalah 1) belanja pemerintah daerah untuk fungsi pendidikan per kapita dalam

APBD tahun anggaran 2015 yang dihitung dengan nilai belanja pemerintah daerah fungsi pendidikan dibagi dengan jumlah penduduk tiap daerah tertinggal; 2) angka partisipasi murni (APM) SD, SMP dan SMA dan 3) rata-rata lama sekolah sebagai indikator kualitas SDM di tahun 2015.

Belanja pemerintah daerah untuk fungsi pendidikan per kapita dipilih sebagai variabel independen yang mencerminkan komitmen pemerintah daerah bagi fungsi pendidikan. Angka ini dihitung dengan menggunakan nilai anggaran belanja pemerintah daerah fungsi pendidikan di daerah tertinggal dibagi dengan jumlah penduduk masing-masing kabupaten tertinggal. Selain itu sebagai variabel moderator dalam pengujian juga digunakan data: 1) persentase realisasi belanja total terhadap anggaran masing-masing pemerintah daerah dan 2) persentase belanja pegawai terhadap total belanja pemerintah daerah. Variabel moderator ini disertakan untuk mendukung opini bahwa seberapa produktif dan bermanfaatnya pengeluaran publik untuk pendidikan, tergantung pada bagaimana dana dialokasikan di fungsi-fungsi tersebut (Gupta, Clements, dan Tiongson; 1998).

Angka partisipasi murni (APM) merupakan proporsi penduduk pada kelompok umur jenjang pendidikan tertentu yang masih bersekolah terhadap total penduduk pada kelompok umur bersangkutan. Angka ini merupakan angka yang digunakan untuk mengetahui seberapa banyak penduduk yang memanfaatkan fasilitas pendidikan. Semakin tinggi angka partisipasi ini semakin besar jumlah penduduk yang berkesempatan mengenyam pendidikan, meskipun angka ini tidak mengindikasikan pemerataan pendidikan bagi masyarakat. Indikator ini dipilih dalam studi ini untuk menunjukkan kualitas SDM, karena dengan tingginya jumlah penduduk yang mengenyam pendidikan maka terdapat upaya dari masyarakat untuk meningkatkan kualitasnya.

Rata-rata lama sekolah (RLS/MYS) adalah rata-rata jumlah tahun yang dihabiskan oleh penduduk berusia 15 tahun ke atas untuk menempuh semua jenis pendidikan formal yang pernah dijalani. Indikator RLS ini dihitung dari variabel pendidikan tertinggi yang ditamatkan dan tingkat pendidikan yang sedang dijalankan. Standar UNDP (Badan Program Pembangunan PBB) adalah minimal 0 tahun dan maksimal 15 tahun. Angka Rata-rata Lama Sekolah (RLS) akan menjadi salah satu komponen pembentuk indikator Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index* (HDI) yaitu pengukuran komposit dari harapan hidup, melek huruf, pendidikan dan standar hidup untuk semua negara seluruh dunia. Angka ini dipilih dalam studi ini karena makin tinggi angka tersebut maka menunjukkan makin berkualitas pula sumber daya manusia.

Data belanja dan persentasenya diperoleh dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Indonesia tahun 2015. Sementara itu data angka partisipasi murni diperoleh dari terbitan Kemendikbud tahun 2016 tentang "APK/APM PAUD, SD, SMP, dan SMA (termasuk Madrasah dan sederajat) dan angka rata-rata lama sekolah diperoleh dari terbitan Badan Pusat Statistik tahun 2015 tentang Indeks Pembangunan Manusia 2015.

3.2. Metode Analisis Data

Dalam menguji pengaruh belanja fungsi pendidikan terhadap kualitas SDM, studi ini menggunakan analisis regresi linier berganda. Regresi dilakukan dengan menggunakan variabel moderasi berupa persentase realisasi terhadap anggaran belanja dan persentasi alokasi belanja pegawai terhadap total belanja pemerintah daerah. Bentuk moderasi diuji dengan metode uji selisih nilai mutlak yang dilakukan dengan cara mencari selisih nilai mutlak terstandarisasi diantara kedua variabel bebas. Regresi dengan variabel moderasi ini dilakukan dengan dua persamaan, dan persamaan pertama sebagai berikut:

$$Y_1 = \alpha + \beta X_1 + \beta X_2 + \beta X_3 + \beta X_1 X_2 + \beta X_1 X_3 + \beta X_4 + e$$

Dimana:

Y_1 : kualitas SDM yang diukur dengan menggunakan angka partisipasi murni (APM) SD, SMP dan SMA

α : konstanta

β : koefisien regresi

X_1 : belanja pemerintah daerah untuk fungsi pendidikan per kapita

X_2 : persentase realisasi belanja total terhadap anggaran

X_3 : persentase belanja pegawai terhadap total belanja pemerintah daerah

X_4 : variabel *dummy* lamanya menjadi daerah tertinggal; nilai 1 jika sebelumnya telah menjadi daerah tertinggal dan nilai 0 jika baru menjadi daerah tertinggal.

Mengingat adanya tiga angka partisipasi murni maka untuk persamaan ini akan diuji 3 kali untuk melihat pengaruhnya ke masing-masing indikator kualitas SDM dan melihat pengaruh alokasi belanja ke masing-masing jenjang pendidikan.

$$Y_2 = \alpha + \beta X_1 + \beta X_2 + \beta X_3 + \beta X_1 X_2 + \beta X_1 X_3 + \beta X_4 + e$$

Dimana:

Y_2 : kualitas SDM yang diukur dengan menggunakan rata-rata lama sekolah

α : konstanta

β : koefisien regresi

X_1 : belanja pemerintah daerah untuk fungsi pendidikan per kapita

X_2 : persentase realisasi belanja total terhadap anggaran

X_3 : persentase belanja pegawai terhadap total belanja pemerintah daerah

X_4 : variabel *dummy* lamanya menjadi daerah tertinggal; nilai 1 jika sebelumnya telah menjadi daerah tertinggal dan nilai 0 jika baru menjadi daerah tertinggal.

Untuk memudahkan dalam pengujian, studi ini menggunakan bantuan software SPSS untuk mengukur nilai koefisien regresi pengaruh belanja pemerintah terhadap kualitas SDM. Dari hasil pengujian akan dilihat nilai koefisien determinasi (R^2/R square) dan nilai koefisien regresi simultan (F -test) untuk melihat pengaruh variabel independen secara bersamaan terhadap kualitas SDM. Selain itu juga dilakukan uji koefisien regresi parsial (t -test) untuk melihat pengaruh masing-masing variabel independen terhadap variabel dependen. Sebelum melakukan regresi, uji asumsi klasik juga dilakukan untuk melihat kelayakan data yang telah terkumpul.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Statistik Deskriptif dan Hasil Pengumpulan Data

Dari hasil pengumpulan data daerah tertinggal, terdapat 121 kabupaten yang tergolong daerah tertinggal. Dari jumlah kabupaten tersebut, yang memiliki data lengkap sesuai yang dibutuhkan dalam studi ini hanya sebanyak 96 kabupaten daerah tertinggal. Jumlah kabupaten tersebut dijadikan sampel dalam studi ini.

Sembilan puluh enam daerah tertinggal tersebut, memiliki rata-rata angka partisipasi murni untuk sekolah dasar 82,31 persen; sekolah menengah pertama 64,97 persen; dan sekolah menengah atas 50,98 persen. Ketiga angka partisipasi tersebut jauh lebih sedikit dibandingkan angka partisipasi murni nasional (BPS, 2015) yang masing-masing sebesar 96,70 persen untuk sekolah dasar; 77,82 untuk sekolah menengah pertama; dan 59,71 untuk sekolah menengah atas. Hal ini membuktikan bahwa minat masyarakat daerah tertinggal untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui pendidikan masih di bawah rata-rata nasional. Sebaran minimum hingga maksimum dari tiap angka partisipasi murni menunjukkan tingginya kesenjangan di pendidikan di tiap daerah tertinggal. Hal ini dimungkinkan dengan adanya faktor tingkat kemiskinan penduduk yang tinggi dan sulitnya akses transportasi di daerah tertinggal dan minimnya infrastruktur lain yang mendukung pendidikan sehingga minat masyarakat untuk mengenyam pendidikan masih rendah.

Sementara kondisi rata-rata untuk variabel rata-rata lama sekolah di daerah tertinggal adalah 6,45 tahun, namun rata-rata lama sekolah nasional adalah 7,48 tahun (BPS, 2015). Hal ini menunjukkan kesenjangan pendidikan masih lebar bagi daerah tertinggal. Antar daerah tertinggal sendiri sebaran rata-rata lama sekolah sangatlah tinggi dari minimum 0,06 tahun dan maksimum 9,83 tahun. Hasil angka di atas tampak pada Tabel 4.

Tabel 4. Statistik Deskriptif

| | | N | Minimum | Maximum | Mean | Std. Deviation |
|------------------------------------|-----------------|----|------------|--------------|---------------|----------------|
| APM SD (persen) | Y _{1a} | 96 | 11,00 | 97,24 | 82,311 | 19,213 |
| APM SMP (persen) | Y _{1b} | 96 | 10,70 | 90,17 | 64,978 | 17,081 |
| APM SMA (persen) | Y _{1c} | 96 | 6,52 | 78,04 | 50,981 | 17,286 |
| Rata-rata Lama Sekolah (tahun) | Y ₂ | 96 | 0,06 | 9,83 | 6,454 | 1,741 |
| Belanja Pendidikan (milyar Rp) | | 96 | 67,21 | 982,42 | 265,072 | 185,001 |
| Belanja Pendidikan per Kapita (Rp) | X ₁ | 96 | 494.850,75 | 5.262.603,12 | 1.509.141,877 | 887.500,177 |
| Valid N (listwise) | | 96 | | | | |

Sumber: Hasil olah data dengan SPSS

Untuk belanja fungsi pendidikan, nilai minimum dan maksimum belanja ini cukup lebar perbedaannya, yaitu antara Rp67,21-982,42 milyar dan rata-ratanya sebesar Rp265,07 milyar (Tabel 4). Kondisi ini menunjukkan besaran belanja pendidikan ini tidaklah merata, terdapat daerah yang memperoleh dana sangat besar, namun terdapat daerah yang dananya sangat kecil. Hal ini bisa terjadi karena dalam sampel daerah tertinggal yang diambil terdapat daerah otonomi baru yang merupakan pemekaran dari daerah sebelumnya yang belum banyak memiliki sumber daya finansial seperti daerah lain. Selain itu, jika dilihat lebih rinci terdapat daerah tertinggal dengan jumlah penduduk lebih sedikit memperoleh anggaran belanja pendidikan lebih besar, sehingga porsi belanja pendidikan per kapitanya lebih besar. Hal ini menandakan kesenjangan belanja pendidikan antar daerah dan kesenjangan tersebut tidak seiring dengan jumlah penduduk meskipun alokasi tiap-tiap daerah telah memenuhi amanat UUD 1945.

4.2. Hasil Analisis Data

Dari pengolahan data dengan masing-masing persamaan, terdapat hasil yang cukup beragam. Persamaan pertama, menguji dampak belanja daerah di fungsi pendidikan pada angka partisipasi murni untuk sekolah dasar (APMSD) sebagai indikator kualitas SDM. Persamaan ini juga menguji seberapa efektif belanja fungsi pendidikan dialokasikan pada jenjang pendidikan sekolah dasar. Hasilnya menunjukkan bahwa secara simultan, belanja fungsi pendidikan per kapita, persentase realisasi belanja terhadap anggaran belanja, persentase alokasi belanja pegawai terhadap total belanja, dan interaksi dari variabel tersebut menunjukkan dampak yang signifikan terhadap kualitas SDM di jenjang sekolah dasar (APMSD). Besarnya pengaruh dari variabel tersebut ditunjukkan dari nilai R square senilai 0,456; artinya variabel independen yang dipilih dapat menjelaskan pengaruhnya terhadap kualitas SDM jenjang sekolah dasar sebesar 45,6 persen. Kondisi pengaruh simultan yang signifikan ini juga ditemui di persamaan yang lain. Secara berurutan, nilai R square tiap persamaan adalah 0,447 (APMSMP); 0,422 (APMSMA); dan 0,406 (rata-rata lama sekolah/MYS). Hal tersebut menandakan variabel independen yang dipilih dapat menjelaskan pengaruhnya terhadap kualitas SDM jenjang sekolah menengah pertama sebesar 44,7 persen, untuk sekolah menengah atas sebesar 44,7 persen, dan untuk rata-rata lama sekolah sebesar 40,6 persen.

Sementara itu, secara parsial, belanja pemerintah daerah tertinggal di fungsi pendidikan memberikan pengaruh signifikan pada kualitas SDM pada angka partisipasi murni (APM) semua jenjang pendidikan dan rata-rata lama sekolah (MYS), namun pengaruh tersebut negatif. Hal ini dapat menandakan bahwa belanja pendidikan per kapita (X_1) yang ada di daerah tertinggal belum memberikan manfaat pada kualitas SDM masyarakatnya. Hal ini dapat terjadi karena pengelolaan yang lemah dan alokasi yang masih belum tepat. Winarti (2014) menyatakan bahwa pengeluaran pemerintah yang telah dialokasikan sebesar 20 persen untuk pendidikan, tidak dialokasikan sepenuhnya untuk pembangunan pendidikan tetapi juga dialokasikan untuk lainnya seperti gaji pegawai dan biaya pendidikan lainnya. Sehingga peningkatan pengeluaran pemerintah setiap tahunnya tidak menunjukkan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas sumber daya manusia. Rendahnya kompetensi pengalokasian anggaran demi pembangunan pendidikan serta pengelolaannya dan pemanfaatan dana yang disalurkan juga belum dapat mengangkat kualitas SDM di daerah tertinggal.

Minimnya akses terhadap layanan publik membuat daerah tertinggal menghadapi kesulitan tersendiri dalam menghadirkan tenaga pengajar sekolah dasar. Itulah mengapa besarnya persentase alokasi belanja pegawai di daerah tertinggal terhadap total belanja (X_3) tidak memiliki dampak signifikan terhadap kualitas SDM kecuali untuk kualitas yang ditunjukkan dari angka partisipasi murni untuk sekolah dasar (APMSD). Hal ini terlihat di persamaan I memiliki nilai signifikansi di bawah 5 persen (0,001) terhadap variabel dependen angka partisipasi murni SD. Tingginya tingkat kemiskinan di daerah tertinggal menyebabkan masyarakatnya mengabaikan dampak pentingnya pendidikan, maka dari itu tingkat jenjang sekolah yang diikuti oleh masyarakat kebanyakan hanya sampai di level sekolah dasar. Pola pikir ini pula yang menyebabkan pemerintah untuk memusatkan sumber dayanya finansialnya di level sekolah dasar, terutama untuk menghadirkan tenaga pengajar di daerah tertinggal. Untuk itu makin tingginya alokasi belanja pegawai di tingkat sekolah dasar, dapat meningkatkan kualitas SDM yang diukur melalui angka partisipasi murni.

Interaksi dari variabel independen yang menunjukkan bentuk moderasi dari kedua variabel yang bersangkutan menunjukkan bahwa nilai belanja pendidikan per kapita (X_1) yang dimoderasi dengan persentase realisasi terhadap anggaran (X_2) berpengaruh signifikan terhadap variabel kualitas SDM di level sekolah dasar (APMSD) dan sekolah menengah atas (APMSMA) dengan tingkat signifikansi 0,041. Hal ini sejalan dengan temuan sebelumnya bahwa belanja pemerintah daerah masih difokuskan untuk direalisasikan bagi pembangunan atau menghadirkan layanan publik di jenjang sekolah dasar bagi masyarakat dan dampaknya positif, artinya makin tinggi belanja yang direalisasikan maka makin tinggi pula angka partisipasi murni di tingkat sekolah dasar.

Interaksi dari tiga variabel; belanja pemerintah daerah untuk fungsi pendidikan per kapita (X_1), persentase realisasi belanja total terhadap anggaran (X_2), dan persentase belanja pegawai terhadap total belanja pemerintah daerah (X_3) menunjukkan hasil yang tidak jauh berbeda, bahwa belanja pemerintah di daerah tertinggal yang difokuskan pada jenjang pendidikan sekolah dasar pengaruhnya

signifikan positif diperkuat oleh variabel X_2 dan X_3 . Jadi realisasi belanja pendidikan yang dialokasikan pada belanja pegawai berdampak positif pada angka partisipasi murni sekolah dasar. Detail dari nilai R , R^2 , F -value dan koefisien dari masing variabel untuk setiap model yang diestimasi diberikan pada Table 5.

Tabel 5. Output Regresi

| | Persamaan I (Var. Dependen APMSD) | Persamaan II (Var. Dependen APMSMP) | Persamaan III (Var. Dependen APMSMA) | Persamaan III (Var. Dependen MYS) |
|---------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|
| R | 0,675 | 0,669 | 0,649 | 0,637 |
| R square | 0,456 | 0,447 | 0,422 | 0,406 |
| Adj. R Square | 0,413 | 0,403 | 0,376 | 0,359 |
| F value | 10,542 (0,000)** | 10,163 (0,000)** | 9,162 (0,000)** | 8,590 (0,000)** |
| α | 0,657 | 54,053 | 46,353 | 12,162 |
| βX_1 | $-6,6 \times 10^{-5}$ (0,083)* | $-5,5 \times 10^{-5}$ (0,103)* | $-7,3 \times 10^{-5}$ (0,039)** | $-5,9 \times 10^{-6}$ (0,101)* |
| βX_2 | 0,462 | 0,021 | -0,250 | -0,054 |
| βX_3 | 1,240 (0,001)** | 0,534 | 0,404 | -0,035 |
| βX_4 | -2,942 | -7,585 | 4,098 | -1,571 (0,019)** |
| $\beta X_1 X_2$ | $6,51 \times 10^{-5}$ (0,041)** | $4,38 \times 10^{-5}$ | $6,18 \times 10^{-5}$ | $4,14 \times 10^{-6}$ |
| $\beta X_1 X_3$ | 0,000 | 0,000 | 0,000 | $9,47 \times 10^{-6}$ |
| $\beta X_1 X_2 X_3$ | 0,000 (0,105)* | $-8,7 \times 10^{-5}$ (0,504) | $-6,6 \times 10^{-5}$ | $9,8 \times 10^{-7}$ |

Sumber: Hasil olah data dengan SPSS

*signifikan pada level signifikansi 10 persen

**signifikan pada level signifikansi 5 persen

Seperti dinyatakan sebelumnya bahwa permasalahan penyelenggaraan pendidikan, khususnya di daerah tertinggal antara lain; kurangnya persediaan tenaga pendidik, distribusi tenaga pendidik yang tidak seimbang, insentif tenaga pendidik rendah, kualifikasi tenaga pendidik di bawah standar, guru-guru yang kurang kompeten, serta ketidaksesuaian antara kualifikasi pendidikan dengan bidang yang ditempuh, penerapan kurikulum di sekolah belum sesuai dengan mekanisme dan proses yang distandarkan. Permasalahan lainnya adalah angka putus sekolah juga masih relatif tinggi. Masalah tersebut belum dapat diatasi melalui komitmen pemerintah daerah untuk mematuhi amanat UUD 1945 yaitu alokasi anggaran pendidikan telah memenuhi minimal 20 persen dari belanja pemerintah. Pemerintah daerah tertinggal ternyata masih belum dapat memanfaatkan sumber daya finansialnya bagi penyediaan layanan publik di bidang pendidikan sehingga berdampak pada peningkatan kualitas SDM. Hasil ini berlawanan dengan penelitian di Indonesia sebelumnya yang lain seperti Hukom (2015); Fattah dan Muji (2012); Permata dan Tanggulangan (20XX); Widodo dan Johanna (2011); Prasetyo (2017); Usmalıadanti (2011) yang menyatakan bahwa belanja pemerintah di fungsi pendidikan berdampak positif pada kualitas SDM. Kemampuan daerah tertinggal untuk menyerap anggaran pendidikan dan memanfaatkannya untuk pos-pos belanja yang diperlukan masih terbilang kurang. Hal ini bisa dikarenakan oleh tidak meratanya nilai belanja pendidikan di tiap daerah. Daerah dengan jumlah penduduk tinggi mengalokasikan belanja pendidikan yang rendah, dan ditemui juga kondisi sebaliknya. Hal ini menyebabkan belanja pendidikan meskipun sudah mengikuti amanat undang-undang namun belum mampu dimanfaatkan bagi peningkatan kualitas pendidikan secara optimal oleh daerah tertinggal.

5. Penutup

5.1. Simpulan

Penelitian ini menguji pengaruh belanja pendidikan per kapita di daerah tertinggal terhadap kualitas sumber daya manusia yang diukur dari rata-rata lama sekolah dan angka partisipasi murni di tiap jenjang sekolah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa belanja daerah fungsi pendidikan berpengaruh negatif terhadap angka partisipasi murni tiap jenjang sekolah dan rata-rata lama sekolah di daerah tertinggal. Hal ini menunjukkan bahwa di daerah tertinggal pemanfaatan belanja fungsi pendidikan belum optimal. Dampak belanja belum diupayakan untuk meningkatkan partisipasi penduduk memperoleh pendidikan dan melanjutkan pendidikan di jenjang yang lebih tinggi. Hal ini menunjukkan kondisi daerah tertinggal masih menghadapi kesenjangan dibandingkan daerah lain.

Dampak alokasi total anggaran yang dipusatkan pada belanja pegawai berpengaruh positif signifikan terhadap angka partisipasi murni sekolah dasar daerah tertinggal. Hal ini terjadi karena di daerah tertinggal memiliki sumber daya sekolah yang minim sehingga sumber daya yang ada dipusatkan pada jenjang sekolah dasar. Selain itu daerah tertinggal juga menghadapi masalah kekurangan guru, sehingga tingginya belanja pegawai dapat mempengaruhi kehadiran guru di daerah tertinggal sehingga berdampak ada angka partisipasi murni sekolah dasar. Kondisi yang sama juga terjadi pada variabel belanja fungsi pendidikan per kapita yang dimoderasi persentase realisasi belanja terhadap anggaran dan persentase belanja pegawai terhadap total belanja, yaitu dampak belanja daerah tertinggal hanya signifikan pada angka partisipasi murni sekolah dasar saja.

5.2. Rekomendasi

Melihat hasil yang diperoleh, Pemerintah daerah tertinggal perlu meningkatkan kemampuannya dalam mengelola dan mengalokasikan belanja fungsi pendidikan agar masyarakat dapat memperoleh manfaat pendidikan tidak hanya di jenjang sekolah dasar, namun juga jenjang sekolah berikutnya. Perbaikan pengelolaan dan pengalokasian ini juga nantinya akan berdampak pada kualitas pendidikan daerah tertinggal dengan menambah nilai rata-rata lama sekolah. Pemerintah pusat perlu meningkatkan koordinasi dalam pembangunan daerah tertinggal untuk mengurangi ketimpangan antar daerah, sehingga kesenjangan yang terjadi tidak bertambah. Perlunya koordinasi dalam pemanfaatan belanja fungsi pendidikan yang lebih tepat sasaran.

Studi ini perlu menguji dampak belanja fungsi pendidikan pada periode yang lebih panjang karena hanya dilakukan selama periode 2015. Selain itu, studi ini juga perlu membedakan status keparahan daerah tertinggal yang dijadikan sampel.

Daftar Pustaka

- Adhierianto, Rahmat. 2014. Analisis Pengaruh DAU, DAK dan Pendapatan Perkapita terhadap Angka Partisipasi Kasar Tingkat SD Di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah Periode 2003-2008. Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Diponegoro, Skripsi
- Adelfina, I Made Jember. 2016. Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Kemiskinan, dan Belanja Daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Kota Provinsi Bali Periode 2005 – 2013. E-Jurnal Ekonomi Pembangunan Universitas Udayana Vol.5. No.10 Oktober 2016, 1011-1025
- Antaraneews. Pembangunan Daerah Tertinggal Jangan Tergantung APBN. Diakses dari <http://www.antaraneews.com/print/262825/pembangunan-daerah-tertinggal-jangan-tergantung-apbn>
- Amay, Seftianisa. 2016. Rendahnya Kualitas Sumber Daya Manusia di Indonesia. Diakses dari <http://seftianisaamay10.blogspot.co.id/2016/01/rendahnya-kualitas-sumber-daya-manusia.html>
- Bakti, Galih Pramilu. 2012. Analisis Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Angka Melek Huruf Perempuan dan Angka Partisipasi Sekolah Perempuan di Kabupaten/Kota Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro. Skripsi
- Badan Pusat Statistik. 2015. Indeks Pembangunan Manusia 2015.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Indonesia tahun 2015.
- Edeme, Richardson Kojo. 2014. *Analyzing the Effects of Sectoral Public Spending On Human Development in Nigeria: Evidence from Panel Data*. IOSR Journal Of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS) Volume 19, Issue 9, Ver. VI (Sep. 2014), PP 01-13. www.iosrjournals.org
- Fattah, Sanusi dan Aspa Muji. 2012. *Local Government Expenditure Allocation toward Human Development Index at Jeneponto Regency, South Sulawesi, Indonesia*. IOSR Journal of Humanities and Social Science (JHSS) Volume 5, Issue 6 (Nov. - Dec. 2012), PP 40-50, www.iosrjournals.org
- Ferina, Ika Sasti, Abdul Rohman, Ermadiani, Ubaidillah. 2015. Pengaruh Belanja Pendidikan, Ekonomi, dan Pelayanan Umum Terhadap Partisipasi Sekolah di Provinsi Sumatera Selatan. Majalah ilmiah Sriwijaya, Volume XX No. 12, Desember 2015
- Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, and Erwin Tiongson. 1998. *Public Spending on Human Development*. A quarterly magazine of the IMF, Finance & Development September 1998, Volume 35, Number 3
- Hukom, Alexandra. 2015. *Effect of Capital Expenditures, Economic Growth and Poverty on Human Development in Central Kalimantan*. IOSR Journal of Economics and Finance (IOSR-JEF) Volume 6, Issue 6. Ver. IV (Nov.-Dec. 2015), PP 19-27. www.iosrjournals.org

- Ilhami, Syahril. 2014. Analisis Pengaruh Anggaran Pendidikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia. Institut Pertanian Bogor. Skripsi
- Innocent, Kairo Chinonso, Mang Niri Job, Okeke, Augustine & Aondo, Dura Christopher. 2017. *Government Expenditure and Human Capital Development in Nigeria: an Auto-Regressive Distributed Lagged Model Approach (ARDL)*. International Journal of Advanced Studies in Economics and Public Sector Management January, 2017 Vol. 5, No. 1
- Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. 2014. Keputusan Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal No. 141 tentang Penetapan Kabupaten Daerah Tertinggal Yang Terentaskan Tahun 2014
- Kementerian PPN/Bappenas. 2014. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. 2016. "APK/APM PAUD, SD, SMP, dan SMA (termasuk Madrasah dan sederajat)
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. 2016. Indonesia Educational Statistics in Brief 2015/2016.
- Mangkoesebroto, Guritno. 2001. Ekonomi Publik Edisi 3, BPFE, Yogyakarta
- Martins, Susana and Francisco José Veiga. 2013. "Government Size, Composition Of Public Expenditure, And Economic Development". Working Paper
- Mirza, Denni Sulistio. 2011. Pengaruh Kemiskinan, Pertumbuhan Ekonomi, dan Belanja Modal terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Jawa Tengah Tahun 2006-2009. Jurnal Ekonomi Pembangunan. Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Semarang. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
- Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2014 tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal
- Peraturan Presiden No. 131 Tahun 2015 Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015-2019
- Permata, Ventina Natra dan Gustin Tanggulangan. 20XX. The Impact of Local Government Spending for Education, Health, and Infrastructure to Human Development Index In East Java – Indonesia. Satya Wacana Christian University. Working Paper
- Prasetyo, Ahmad Danu dan Ubaidillah Zuhdia. 2013. The Government Expenditure Efficiency towards the Human Development. International Conference on Applied Economics (ICOAE) 2013. Procedia Economics and Finance 5 (2013) 615 – 622
- Prasetyo, Imam Dwi. 2017. Pengaruh Belanja Pemerintah Daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia. Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Lampung, Skripsi.

- Razmi, Mohammad Javad, Ezatollah Abbasian, Sahar Mohammadi. 2012. *Investigating the Effect of Government Health Expenditure on HDI in Iran*. Journal of Knowledge Management, Economics and Information Technology, Issue 5, October, 2012. Scientific Papers (www.scientificpapers.org)
- Rondinelli, D. A. & Cheema, G. S. 1983, *'Implementing Decentralization Policies', in Decentralization and Development: Policy implementation in Developing Countries*, eds G. S. Cheema & D. A. Rondinelli, Sage Publications, Beverly Hills, pp. 7-34.
- Rondinelli, Dennis A. 1983. *Implementing decentralization programmes in Asia: A Comparative Analysis*. Public Administration and Development, Vol. 3, 181-207
- Sofilda, Eleonora, Putri Hermiyanti, Muhammad Zilal Hamzah. 2015. Determinant Variable Analysis of Human Development Index in Indonesia (Case For High And Low Index At Period 2004 – 2013). OIDA International Journal of Sustainable Development 08:09, Ontario International Development Agency, Canada (2015)
- Suescún, Rodrigo. 2007. *The Role of Fiscal Policy in Human Development and Growth*. World Bank. Working Paper
- Susyanthi, Richa. 2017. Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan dan PDRB Per Kapita Terhadap Angka Partisipasi Kasar pada Jenjang Sekolah Menengah Atas (SMA) Sederajat di Kabupaten Lampung Timur. Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Lampung, Skripsi
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional
- Usmaliadanti, Christina. 2011. Analisis Pengaruh Tingkat Kemiskinan, Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan dan Kesehatan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2007-2009. Universitas Diponegoro, Semarang, Skripsi
- Utama, Septian Jefri Alif, Teguh Hadi Priyono, Lilis Yuliati. 2015 Pengaruh PDRB, Belanja Modal Dan Kemiskinan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia (Studi Kasus: Eks. Karesidenan Besuki). Artikel Ilmiah Mahasiswa 2015
- Widodo, Adi, Waridin, dan Johanna Maria K. 2011. Analisis Pengaruh Pengeluaran Pemerintah di Sektor Pendidikan dan Kesehatan terhadap Pengentasan Kemiskinan Melalui Peningkatan Pembangunan Manusia di Provinsi Jawa Tengah. Jurnal Dinamika Ekonomi Pembangunan, Juli 2011, Volume 1, No. 1
- Widodo, Slamet, Adhi Prasetyo S.W., MARIHOT NASUTION, Fajri Ramadhan. 2017. Mengejar Ketertinggalan: Pembangunan Daerah Tertinggal. Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian DPR RI
- Winarti, Astri. 2014. Analisis Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Bidang Pendidikan, Kemiskinan, dan PDB Terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia Periode 1992-2012. Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Diponegoro, Skripsi