

## KEMAMPUAN KEUANGAN NEGARA DALAM PERSPEKTIF PEMENUHAN ANGGARAN DAN KEBIJAKAN SEKTOR PENDIDIKAN

Ariesy Tri Mauleny \*

Ahmad Sani Alhusain \*\*

### Abstract

*State Budget (APBN) becomes the main instrument for Indonesian government to manage the income and spending of the country to reach people's welfare. However, it needs join understanding between parliament and government in order to achieve the amount of budget target for the instrument of welfare particularly on the education budget allocation as mandated by the Constitution. This study aims to explore the constitutional mandate for education budget, in which this study shows that, basically, the state has been able to allocate 20% for education sector as seen from the trend of increasing state budget spending. However, this trend likely is always dragging the state budget into a defisit situation. This situation bring a lot of benefits for people's welfare eventhough government applied a deficed budget policy. Therefore, parliament and government have to commit on prioritizing the education budget each year through budget planning, controlling and accountability in the use of it.*

**Kata Kunci:** Keuangan Publik, Anggaran Pendidikan, Kebijakan Pendidikan, dan Kebijakan Defisit Anggaran

### I. Pendahuluan

#### A. Latar Belakang

Indonesia, sebagai negara yang sudah lebih dari setengah abad merdeka, ternyata anggaran pendidikannya masih menjadi dilema tersendiri terutama menyangkut besaran anggaran yang harus dipenuhi

---

\* Kandidat Peneliti Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), SETJEN DPR RI.

\*\* Peneliti Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), SETJEN DPR RI.

guna menjamin ketersediaan sarana dan prasarana pendukung utama pendidikan. Dalam pidato kenegaraannya, Presiden SBY menyatakan bahwa anggaran pendidikan sebesar Rp 48,3 triliun atau 9,8% dari total RAPBN 2008 di mana anggaran ini jauh lebih kecil dibanding anggaran pendidikan tahun 2007 yang mencapai Rp 51,3 triliun sehingga wajar jika publik mempertanyakan komitmen Pemerintah dan Dewan dalam memenuhi amanat konstitusi adalah salah satu contoh dilema yang dihadapi pemerintah setiap tahun.<sup>1</sup>

Pasalnya, dunia pendidikan diharapkan sebagai motor penggerak untuk memfasilitasi pembangunan karakter, sehingga anggota masyarakat mempunyai kesadaran kehidupan berbangsa dan bernegara yang harmonis dan demokratis dengan tetap memperhatikan sendi-sendi Negara Kesatuan Indonesia Republik Indonesia (NKRI) dan norma-norma sosial di masyarakat yang telah menjadi kesepakatan bersama. Pembangunan karakter menjadi suatu keharusan, karena pendidikan tidak hanya menjadikan peserta didik menjadi cerdas tetapi juga mempunyai budi pekerti dan sopan santun, sehingga keberadaannya sebagai anggota masyarakat menjadi bermakna, baik bagi dirinya maupun masyarakat pada umumnya.<sup>2</sup>

UU Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) menyebutkan bahwa anggaran 20% itu, dicapai secara bertahap. Karena ada kata-kata "bertahap", maka sejak berlakunya UU Sisdiknas tahun 2002, diadakan kenaikan-kenaikan anggaran pendidikan secara bertahap. Dalam kalkulasinya, besaran 20% akan tercapai pada tahun 2009, tetapi pada kenyataannya belum bisa dipenuhi sehingga diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK) oleh Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) dan beberapa pihak lainnya, karena berlawanan dengan prinsip konstitusi. MK memutuskan bahwa tidak ada alasan menunggu dan tidak boleh ada peraturan yang lebih rendah di bawah konstitusi yang mengatakan bahwa anggaran pendidikan bisa diatur secara bertahap.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Kedaulatan Rakyat, "Skenario Anggaran Pendidikan", 21 Agustus 2007

<sup>2</sup> Sambutan Menteri Pendidikan Nasional pada Peringatan Hari Pendidikan Nasional Tahun 2010, 2 Mei 2010

<sup>3</sup> Fasli Jalal, Wakil Menteri Pendidikan Nasional, 5 April 2010, <http://dikti.kemdiknas.go.id>

Dengan demikian, masih terdapat ketidakpastian dalam memahami dan memenuhi amanat konstitusi. Menurut UUD Negara RI Tahun 1945, setiap warga negara diwajibkan mengikuti pendidikan dasar dan negara berkewajiban membiayai pelaksanaan pendidikan dasar tersebut<sup>4</sup>. Menurut UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang dimaksud dengan pendidikan dasar adalah sembilan tahun yaitu tingkat SD dan SLTP. Selain itu, konstitusi juga mengatur bahwa negara harus memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 % dari APBN atau APBD<sup>5</sup>.

Kewajiban pembiayaan pendidikan dasar oleh negara hingga kini belum optimal. Masih banyak warga negara tidak dapat mengikuti pendidikan dasar dengan alasan biaya pendidikan. Menurut survei yang dilakukan *Indonesia Corruption Watch* (ICW) selama tahun 2004-2005 terhadap 500 responden di Jakarta dan Garut, terungkap bahwa 63,35%-87,75% dari total biaya pendidikan masih ditanggung orangtua siswa. Sedangkan biaya pendidikan yang ditampung pemerintah dan masyarakat hanya sebesar 12,22% - 36,65% dari total biaya pendidikan<sup>6</sup>. Berdasarkan statistik pendidikan pada tahun 2003 yang dikeluarkan UNESCO, angka putus sekolah tingkat pendidikan dasar di Indonesia mencapai 7% dari sekitar 26 juta anak usia sekolah dasar. Angka ini merupakan angka tertinggi diantara negara-negara ASEAN. Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Pendidikan Nasional (Kemendiknas) melaporkan bahwa kemahiran membaca anak usia di bawah 15 tahun di Indonesia tergolong rendah.

Tidak optimalnya pembiayaan pendidikan dasar oleh pemerintah seringkali beralasan bahwa pemerintah belum memiliki kesanggupan karena masih banyak sektor lain perlu diprioritaskan terlebih dahulu. Pilihan pemerintah ini dapat menimbulkan resiko pada semakin lemahnya kemampuan SDM Indonesia di satu sisi, dan sekaligus melanggar konstitusi di sisi yang lain, yaitu Pasal 31 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945.

---

<sup>4</sup> Pasal 31 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945

<sup>5</sup> Pasal 31 ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945

<sup>6</sup> <http://www.detik.com>, Kamis, 8 Juni 2006, 15:40 WIB

Terjadinya perubahan UUD 1945 yang antara lain memuat perintah kepada negara untuk memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN seharusnya membuat anggaran pendidikan meningkat terus secara signifikan. Setelah selesainya proses amandemen pada tahun 2003, anggaran pendidikan meningkat drastis hingga mencapai 8,1 % setelah dalam tahun 2002 hanya mencapai 6,6% dari APBN<sup>7</sup>. Sampai dengan APBN tahun 2008 angka ini masih terus meningkat dan mencapai 20% pada tahun 2009. Walaupun hingga kini, DPR dan pemerintah telah berkomitmen untuk memenuhi amanat konstusi tersebut dengan mengalokasikan dana sebesar 20% sudah tercapai, namun jumlah anggaran pendidikan yang terus meningkat ini seharusnya dibarengi oleh meningkatnya kualitas pendidikan, program pengelolaan pendidikan yang lebih baik, kesiapan lembaga pengelola anggaran, efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran. Akan tetapi, anggaran yang meningkat secara drastis ini membuat potensi penyelewengan juga menjadi amat besar.

Sejauh ini justru terungkap fakta bahwa penggunaan anggaran pendidikan tidak sesuai tujuannya dan juga terjadi berbagai permasalahan dalam penggunaannya. Dari hasil survei ICW terungkap bahwa anggaran pendidikan yang membesar ternyata tidak menyebabkan meningkatnya akses pendidikan dan meningkatnya perbaikan mutu pendidikan. Sama seperti tahun sebelumnya, anggaran lebih banyak dihabiskan untuk membiayai birokrasi di Kemendiknas ataupun dinas pendidikan<sup>8</sup>. Kajian ICW memperlihatkan anggaran untuk birokrasi di Kemdiknas mengalahkan alokasi untuk program bantuan operasional sekolah.

Hasil survei terhadap program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) bisa menjadi contoh di mana survei ICW di 10 daerah terungkap bahwa ternyata program ini tidak banyak membantu orang tua murid seperti yang dicita-citakan oleh program BOS. Pada tingkat sekolah dasar, dengan berbagai alasan mereka tetap dibebani biaya yang cukup besar, rata-rata Rp

---

<sup>7</sup> Damanik, Jayadi *et.al*, *Perlindungan dan Pemenuhan Hak Atas Pendidikan*, (Jakarta: Komnas HAM, 2005), hlm 65

<sup>8</sup> Ade Irawan (Manajer Monitoring Pelayanan Publik ICW dan Sekretaris Koalisi Pendidikan), "Rapor Kinerja Departemen Pendidikan", *Koran Tempo*, 10 Januari 2007

1.500.000,- setiap tahun. Selain itu, masih banyak sekolah yang belum menerima dana tersebut sampai akhir tahun anggaran pada tahun 2006.

Kementerian Pendidikan Nasional sendiri menemukan penggunaan dana anggaran sebesar Rp 3,2 triliun yang tak efisien. DPR juga telah mengkaji anggaran Kemendiknas dan menyatakan bahwa Rp 5 triliun anggaran pendidikan dinilai tumpang tindih antar unit kerja<sup>9</sup>.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) menjadi alat utama pemerintah dalam mensejahterakan rakyatnya dan sekaligus untuk mengelola perekonomian negara sehingga diperlukan kesinambungan kerja antara DPR dan Pemerintah dalam melaksanakan fungsi *'checks and balances'* untuk memastikan kemampuan penerimaan negara benar-benar dapat secara efektif menjadi instrumen dalam mensejahterakan rakyat, mengelola perekonomian negara dengan baik serta mewujudkan kebijakan sektor pendidikan sesuai dengan amanat konstitusi.

Dengan demikian, perlu dilakukan analisa untuk melihat sejauh mana kemampuan keuangan negara dalam memenuhi anggaran sektor pendidikan dan bagaimana kebijakan alokasi anggaran tersebut secara efektif berdampak pada peningkatan kualitas hidup manusia Indonesia.

## B. Perumusan Masalah

Berdasarkan paparan di atas, maka pemasalahan yang dihadapi sektor pendidikan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah konsep anggaran pendidikan sesuai peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimanakah pengaturan anggaran pendidikan setelah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi?
3. Bagaimana realisasi dan tantangan yang dihadapi dalam pemenuhan hak atas pendidikan tersebut?

<sup>9</sup> Dodi Nandika (Sesjen Depdiknas), "Anggaran Pendidikan tidak Efisien", *Koran Tempo*, 16 Juni 2006

4. Korelasi anggaran dalam pemenuhan indikator pendidikan untuk kurun waktu Tahun 1980-2006?
5. Sejauh mana kemampuan keuangan negara dalam memenuhi hak publik atas pendidikan yang sesuai amanat konstitusi?

### C. Tujuan Kajian

Kajian ini hendak merefleksikan hal-hal sebagai berikut:

1. Mengetahui konsep anggaran pendidikan sesuai peraturan perundang-undangan.
2. Mengetahui pengaturan anggaran pendidikan setelah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi
3. Mengkaji realisasi dan tantangan yang dihadapi dalam pemenuhan hak atas pendidikan.
4. Mengetahui korelasi anggaran dalam pemenuhan indikator pendidikan untuk kurun waktu Tahun 1980-2006.
5. Mengkaji kemampuan keuangan negara dalam memenuhi hak publik atas pendidikan sesuai amanat konstitusi.

## II. Kerangka Pemikiran

### A. Konsep Keuangan Negara

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah wujud pengelolaan keuangan negara yang merupakan instrumen bagi Pemerintah untuk mengatur pengeluaran dan penerimaan negara dalam rangka membiayai pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, mencapai pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pendapatan nasional, mencapai stabilitas perekonomian, dan menentukan arah serta prioritas pembangunan secara umum.

APBN ditetapkan setiap tahun dan dilaksanakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penetapan APBN dilakukan setelah pembahasan antara Presiden dan DPR terhadap usulan RAPBN dari Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Seperti tahun-tahun sebelumnya, pada tahun 2009, APBN ditetapkan

dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2008 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2009.

Salah satu unsur APBN adalah anggaran pendapatan negara dan hibah, yang diperoleh dari:

- a. Penerimaan perpajakan;
- b. Penerimaan negara bukan pajak; dan
- c. Penerimaan hibah dari dalam negeri dan luar negeri.

Dalam rangka mewujudkan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, sejak beberapa tahun yang lalu telah diintrodusir reformasi Manajemen Keuangan Pemerintah. Reformasi tersebut mendapatkan landasan hukum yang kuat dengan disahkannya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Kebijaksanaan fiskal adalah kebijaksanaan yang dilakukan pemerintah berkaitan dengan penerimaan (pendapatan) dan pengeluaran (belanja) uang oleh pemerintah. Macam kebijaksanaan fiskal yang ditetapkan pemerintah bergantung dari keadaan, apakah dalam keadaan inflasi, deflasi atau keadaan normal. Realisasi kebijaksanaan fiskal ini merupakan kebijaksanaan anggaran. Di mana tujuan dari kebijaksanaan fiskal adalah kestabilan ekonomi yang lebih mantap dengan tetap mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi yang layak tanpa adanya pengangguran yang berarti di satu pihak atau adanya ketidakstabilan harga-harga umum di lain pihak. Aspek kedua yang merupakan tujuan dari kebijaksanaan fiskal adalah mempertahankan kestabilan harga umum pada tingkat yang layak.

Menurut Musgrave (1989) ada 3 fungsi utama dari suatu anggaran<sup>10</sup>. *Pertama*, fungsi alokasi adalah fungsi pemerintah yang mengadakan alokasi terhadap sumber-sumber dana untuk mengadakan barang-barang kebutuhan perseorangan dan sarana yang dibutuhkan untuk kepentingan umum. Semuanya diarahkan agar terjadi keseimbangan antara uang yang beredar dan barang serta jasa dalam masyarakat. *Kedua*, fungsi

<sup>10</sup> Musgrave, Richard dan Peggy. B, *Public Finance, in Theory and Practice*. Fifth Edition. Singapore: Mc. Graw Hill Book Company, 1989

distribusi adalah fungsi pemerintah untuk menyeimbangkan, menyesuaikan pembagian pendapatan dan mensejahterakan masyarakat. *Ketiga*, fungsi stabilisasi adalah fungsi pemerintah untuk meningkatkan kesempatan kerja serta stabilisasi harga barang-barang kebutuhan masyarakat dan menjamin selalu meningkatnya pertumbuhan ekonomi yang mantap.

*The Nation Committee on Governmental Accounting* dari Amerika Serikat mendefinisikan anggaran sebagai “*A budget is plan of financial operation embodying an estimated of proposed expenditures for a given period of time and the proposed means of financing them*”<sup>11</sup>. Maksudnya adalah bahwa suatu anggaran adalah merupakan rencana operasional keuangan yang mencakup suatu estimasi pengeluaran untuk jangka waktu tertentu dan rencana penerimaan pendapatan untuk membiayainya.

Di sini, beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam rangka penyusunan suatu anggaran adalah prinsip keterbukaan dalam negara demokrasi, pembahasan anggaran antara pemerintah dan DPR merupakan pengikutsertaan rakyat melalui wakil-wakilnya dalam menentukan kebijaksanaan anggaran negara. Kemudian, prinsip periodik karena anggaran disusun untuk periode tertentu, biasanya untuk satu tahun. Prinsip pembebanan anggaran pengeluaran dan menguntungkan anggaran penerimaan, kapan suatu pengeluaran dibebankan dan suatu penerimaan menguntungkan anggaran tergantung pada basis akuntansi yang dianut. Terdapat tiga jenis basis akuntansi yang berdasarkan pada:

1. Asas kewajiban, yaitu anggaran dibebani pada saat kontrak ditandatangani (asas ini khusus untuk pengeluaran)
2. Asas aktual, yaitu anggaran dibebani untuk pengeluaran yang seluruhnya dibayar dan menguntungkan anggaran untuk penerimaan yang seluruhnya diterima.
3. Asas kas, yaitu anggaran dibebani pada saat terjadinya pengeluaran dari kas negara dan sebaliknya anggaran penerimaan diuntungkan pada saat telah adanya penerimaan pada kas negara.

Dilanjutkan dengan prinsip fleksibilitas dan prealabel yaitu prinsip yang memungkinkan pemerintah mengajukan rencana tambahan dan

---

<sup>11</sup> Yuswar Zainul Basri, et al, *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*. Jakarta. 2003, hlm 37.

perubahan anggaran dan pengajuan anggaran dan persetujuannya oleh badan perwakilan harus mendahului pelaksanaan anggaran. Selain itu juga prinsip kecermatan, prinsip kelengkapan (universalitas), prinsip komprehensif (semua aktifitas pemerintah), prinsip terinci yaitu setiap anggaran diklasifikasikan pada kelompok-kelompok yang telah ditentukan. Dengan prinsip terinci ini memudahkan penerapan asas spesialisasi kuantitatif, yaitu asas tentang masing-masing kelompok tidak boleh melampaui batas anggaran dan digunakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Adapun prinsip lainnya adalah prinsip anggaran berimbang yaitu pengeluaran harus didukung oleh penerimaan, prinsip pendapatan yang ajeg, kontinu yaitu diusahakan agar pendapatan rutin dapat menutup belanja rutin, sedangkan pendapatan pembangunan diperuntukkan bagi belanja pembangunan. Dan terakhir prinsip anggaran yang setiap tahun harus ada kenaikan yang diusahakan oleh tabungan pemerintah (pendapatan dalam negeri dikurangi dengan pengeluaran rutin), dan pendapatan pembangunan (bantuan program dan proyek) yang secara relatif cenderung menurun<sup>12</sup>.

Politik anggaran tampak telah diyakini sebagai salah satu alat yang dapat dipakai untuk mempengaruhi struktur perekonomian negara. Dan kegiatan-kegiatan pembangunan itu sendiri akan sangat ditentukan oleh tujuan akhir yang ingin dicapai oleh upaya pembangunan serta dana yang tersedia dalam perekonomian, baik yang berada ditangan individu atau swasta maupun pemerintah. Alokasi dana pemerintah tercermin dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), yang bertindak sebagai alat pengatur urutan prioritas pembangunan dengan mempertimbangkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh usaha pembangunan tersebut.

## B. Konsep Anggaran Pendidikan

Secara etimologis perkataan anggaran berasal dari akar kata "anggar" yang berarti "kira-kira" atau "perhitungan". Anggaran adalah perkiraan atau perhitungan jumlahnya pengeluaran atau belanja yang akan dikeluarkan oleh negara. Di Belanda, anggaran disebut dengan *begrooting*

<sup>12</sup> Soetjipto, Kery dan Seno. *Akuntansi Anggaran: Suatu Pengantar*. Jakarta. 1987

yang berasal dari kata *grooten* yang berarti mengirakan. Di Inggris disebut dengan *budget* yang berasal dari bahasa Perancis "*bouge*". Pada zaman Hindia Belanda secara resmi pemerintah menggunakan perkataan anggaran dengan *begrooting* berdasarkan *Regeling Reglement* (RR) maupun *Indische Staatsregeling* (IS).<sup>13</sup>

Menurut konsep administrasi negara, kebijakan penyusunan anggaran negara adalah wilayah administrasi keuangan yang mempunyai tiga konsep dasar.<sup>14</sup> *Pertama*, pembuatan anggaran belanja, merencanakan bagaimana uang akan digunakan. *Kedua*, pembukuan, menentukan bagaimana uang digunakan. *Ketiga*, pelaporan keuangan, semua fakta dikumpulkan dari administrasi tiap bagian. Pelaporan ini menunjukkan kedudukan anggaran, neraca mata anggaran, dan laporan pemeriksaan keuangan.

Anggaran merupakan instrumen alokasi faktor-faktor produksi. Sebagai bagian dari keuangan negara, anggaran merupakan aspek yang paling kompleks dalam kebijakan ekonomi dan keuangan. Oleh sebab itu penyusunan anggaran negara juga memperhatikan dasar-dasar dan faktor-faktor perekonomian nasional secara menyeluruh. Proses penyusunan anggaran negara membutuhkan perencanaan yang meliputi semua penerimaan negara dari sumber-sumber pajak dan bukan pajak selama tahun anggaran yang akan dijalankan.

Dalam bidang ilmu ekonomi publik, anggaran mempunyai tiga fungsi pokok, yaitu fungsi politik (otorisasi), fungsi pengawasan, dan fungsi mikro ekonomi. Masing-masing fungsi tersebut pada prinsipnya menguatkan dasar dan tujuan anggaran dalam suatu negara yang menentukan kelanjutan pembangunan suatu negara. Melalui anggaran tersebut kebijakan negara dalam pembangunan diarahkan untuk meningkatkan atau menciutkan.

Sementara itu, dalam UUD 1945 diatur bahwa APBN ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang. Artinya APBN disusun atas dasar persetujuan bersama antara Presiden dan DPR. Namun, pembuatan UU

<sup>13</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, (Jakarta: PT Gramedia, 1986), hlm. 9-10

<sup>14</sup> Harry W Marsh, *Guiding Principles of Public Administration*, (New York: USOM, 1956), hlm. 23

APBN berbeda dengan pembuatan UU yang lain di mana RUU APBN selalu berasal dari Presiden yang kemudian dibahas bersama dengan DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD, sedangkan pada UU yang lain pengajuan RUU merupakan kewenangan DPR meskipun dapat juga diajukan oleh Presiden.

UU APBN mempunyai batas waktu berlaku hanya untuk satu tahun anggaran, hal ini berbeda dengan UU lain yang tidak membatasi jangka berlakunya. UU APBN diperlukan adanya setiap tahun, dan apabila UU APBN tidak dapat ditetapkan karena DPR tidak menyetujui RUU APBN yang diajukan oleh Presiden, maka Pemerintah menjalankan APBN tahun anggaran sebelumnya. Pemberlakuan APBN sebelumnya dimaksudkan agar tidak terjadi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*), mengingat APBN sangatlah penting untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan.

Dari segi substansi, UU APBN adalah rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijakan untuk satu tahun anggaran. Pilihan kebijakan tersebut menyangkut perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam suatu periode di masa depan. Sebagai UU yang mempunyai kekuatan mengikat, UU APBN terutama mengikat Pemerintah dalam menghimpun pendapatan baik dari aspek jumlah maupun sumber pendapatan tersebut dan demikian juga halnya dalam pembelanjanya. Sebagai rencana, maka UU APBN terbuka untuk dilakukan revisi atau perubahan apabila asumsi-asumsi yang digunakan untuk dasar penyusunannya mengalami perubahan, sehingga diperlukan penyesuaian, namun tetap dalam jangka batas waktu berlakunya APBN, yaitu satu tahun anggaran.

APBN sebagai perwujudan anggaran negara seringkali dimanfaatkan sebagai stimulus bagi pertumbuhan dan instrumen pemerataan. Sebagai pejabaran kebijakan negara, APBN terkait dengan masalah politik hukum. Politik hukum inilah yang menentukan bagaimana kebijakan akan dituangkan oleh DPR dan Presiden dalam APBN. Politik hukum anggaran adalah semua tindakan-tindakan kebijaksanaan untuk menetapkan jumlah dan susunan pengeluaran pemerintah dan untuk penetapan jumlah dan susunan alat-alat pembiayaan yang diperlukan untuk

pengeluaran tersebut.<sup>15</sup> Politik hukum bersumber kepada konstitusi sebagai hukum tertinggi. Berdasarkan UUD 1945, arah pembentukan APBN adalah untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Salah satu parameter kemakmuran rakyat yang harus dipenuhi menurut konstitusi adalah pemenuhan kebutuhan rakyat dalam bidang pendidikan. Pasal 31 ayat (1) sampai (5) UUD 1945 memberi arahan tentang hal tersebut. Secara khusus, Pasal 31 ayat (2) dan Pasal 31 ayat (4) memberikan arahan soal penyusunan anggaran di bidang pendidikan yaitu mengenai kewajiban negara membiayai pendidikan dasar bagi seluruh rakyat Indonesia dan kewajiban negara untuk memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 % dari APBN dan APBD.

Ketentuan mengenai anggaran pendidikan dibuat lebih jelas lagi dalam UU Sisdiknas. Menurut pasal UU Sisdiknas yang dimaksud dengan anggaran pendidikan adalah seluruh dana pendidikan selain gaji pendidikan dan biaya pendidikan kedinasan. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 026/PUU-III/2005 disebutkan bahwa cara menghitung persentase anggaran pendidikan, adalah dengan cara menjumlahkan anggaran pada mata anggaran untuk Departemen Pendidikan Nasional dikurangi gaji guru/dosen dan mata anggaran untuk Departemen Agama dikurangi gaji guru, serta dikurangi anggaran untuk pendidikan kedinasan, dan dibagi dengan Anggaran Belanja Pusat (ABP).<sup>16</sup>

## Pembahasan

### A. Dasar Penyusunan Anggaran Pendidikan

Sebagaimana diketahui bahwa alinea Keempat Pembukaan (*preamble*) UUD 1945, telah merumuskan beberapa tujuan Negara Indonesia, salah satunya adalah mencerdaskan kehidupan bangsa. Sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan negara tersebut adalah melalui sistem pendidikan nasional yang dilaksanakan secara menyeluruh dan menjamin pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan bagi seluruh rakyat Indonesia.

<sup>15</sup> RHA Rachman Prawiraamidjaja, *Keuangan Negara dan Kebijakan Fiskal* (Bandung: Alumni, 1980), hlm. 60

<sup>16</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap perkara Nomor 026/PUU-III/2005, hlm. 81

UUD 1945 telah mengamanatkan agar Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional guna meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa serta mewujudkan akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan berbangsa dan bernegara. Lebih lanjut ditegaskan dalam Pasal 31 UUD 1945, bahwa ayat (1) Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan; ayat (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya; ayat (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang; ayat (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional; ayat (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Sebagai konsekuensi dari ketentuan-ketentuan di atas, diperlukan suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur sistem pendidikan nasional yang sesuai dan selaras dengan amanat UUD 1945. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dipandang dapat memenuhi amanat konstitusi, karena dalam undang-Undang tersebut telah diatur mengenai sistem pendidikan nasional yang lebih komprehensif, antara lain mengenai dasar, fungsi dan tujuan pendidikan, prinsip penyelenggaraan pendidikan, hak dan kewajiban warga negara, peserta didik, jenis pendidikan, standar pendidikan, tentang kurikulum pendidikan, pendanaan pendidikan, pengawasan pendidikan maupun ketentuan pidana dalam penyelenggaraan pendidikan. Diantara Pasal-Pasal yang memberikan jaminan penyelenggaraan pendidikan antara lain dalam pasal 1 disebutkan bahwa:

1. Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia

serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat bangsa dan negara.

2. Pendidikan nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman.
3. Sistem pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional.
4. Tenaga kependidikan adalah anggota masyarakat yang mengabdikan diri dan diangkat untuk menunjang penyelenggaraan pendidikan.
5. Pendidik adalah tenaga kependidikan yang berkualifikasi sebagai guru, dosen, konselor, pamong belajar, widyaiswara, tutor, instruktur, fasilitator dan sebutan lain yang sesuai dengan kekhususannya, serta berpartisipasi dalam menyelenggarakan pendidikan.
6. Satuan pendidikan adalah kelompok layanan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan pada jalur formal, yang bukan formal dan informal pada setiap jenjang dan jenis pendidikan.
7. Wajib belajar adalah program pendidikan minimal yang harus diikuti oleh warga negara Indonesia atas tanggungjawab pemerintah dan pemerintah daerah.

Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural dan kemajemukan bangsa dan setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu (Pasal 4 dan 5). Sementara dalam Pasal 6 ayat 1 dan 2 disebutkan bahwa setiap warga negara yang berusia tujuh sampai lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar sementara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun. Bahkan dalam Pasal 46 disebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab menyediakan anggaran pendidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945.

Dana pendidikan selain gaji pendidikan dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD dan sumber pendanaan pendidikan ditentukan

berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan dan keberkelanjutan serta pengelolaan dana pendidikan berdasarkan pada prinsip keadilan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas publik. (Pasal 47,48 dan 49).

Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya dimana wajib belajar merupakan tanggungjawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat. Di lain pihak, gaji guru dan dosen yang diangkat oleh pemerintah dialokasikan dalam APBN dan pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pempus, Pemda, dan masyarakat sampai dengan 15 tahun.

Namun dalam perkembangannya, alokasi dana pendidikan seperti diatur dalam Pasal 49 ayat (1) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang menyatakan bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dalam pelaksanaannya belum maksimal. Menurut pemerintah hal ini terjadi karena berkaitan dengan kemampuan keuangan negara, walaupun demikian Pemerintah berupaya melaksanakan pemenuhan alokasi pendanaan pendidikan secara bertahap.

#### **B. Anggaran Pendidikan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi<sup>17</sup>.**

Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan tiga kali putusan mengenai undang-undang tentang APBN. Ketiga putusan MK tersebut terkait dengan keharusan pemerintah dan DPR untuk memenuhi ketentuan konstitusi yang mengharuskan negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dalam putusan yang pertama, MK menyadari bahwa UU No. 36 Tahun 2004 tentang APBN tahun 2005 bertentangan dengan UUD 1945 namun MK mempertimbangkan bahwa jika MK menyatakan UU APBN tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat padahal anggaran pendidikan tahun sebelumnya lebih sedikit dibanding dalam APBN tahun 2005 maka

---

<sup>17</sup> Lihat Putusan MK terhadap perkara Nomor 011/PUU-III/2005

segenap bangsa Indonesia justru mengalami kerugian dengan adanya putusan tersebut. Namun dalam putusannya yang kedua MK tidak lagi memakai alasan tersebut karena menganggap alasan tersebut tidak dapat dijadikan alasan pembenar. Menurut MK, upaya sekadar menaikkan anggaran pendidikan yang semata-mata didasari oleh maksud menghindari dari kemungkinan dikabulkannya permohonan sejenis di kemudian hari, harus dipandang tidak sesuai dengan semangat UUD 1945. MK berpendapat dengan adanya putusan MK terdahulu, Pemerintah dan DPR seharusnya mengetahui persis bahwa anggaran pendidikan yang kurang dari 20% bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Sehingga dalam putusan terhadap pengujian UU No. 13 Tahun 2005 tentang APBN 2006 MK menyatakan bahwa sepanjang menyangkut anggaran pendidikan sebesar 9,1 % sebagai batas tertinggi, bertentangan dengan UUD 1945. Dalam putusan yang ketiga kalinya, yaitu terhadap pengujian UU No. 18 Tahun 2006 tentang APBN 2007, MK pada prinsipnya memiliki argumen yang sama dengan putusan sebelumnya, dengan menyatakan bahwa sepanjang menyangkut anggaran pendidikan sebesar 11,8 % sebagai batas tertinggi bertentangan dengan UUD 1945.

MK menyatakan bahwa ketentuan undang-undang untuk disebut "bertentangan dengan UUD 1945", tidak selalu harus dilihat bertentangan atau konflik dalam posisi diametral dengan undang-undang dasar, melainkan dapat juga terjadi karena ketentuan tersebut tidak konsisten (*inconsistent*) atau tidak sesuai (*non-conforming, unvereinbar*) dengan undang-undang dasar sebagai hukum tertinggi. Mengingat besaran persentase anggaran pendidikan yang disebut Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, merupakan salah satu ukuran konstusionalitas UU APBN, maka dapat ditentukan suatu UU sesuai atau tidak sesuai dengan konstitusi. Oleh karena itulah UU APBN 2006 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 (inkonstitusional) karena alokasi anggaran pendidikan dalam APBN tersebut hanya 9,1 persen.

Selain putusan terhadap UU tentang APBN, sebelumnya MK juga telah membuat putusan lain terkait anggaran pendidikan ini, yaitu putusan yang menyatakan bahwa ketentuan penjelasan dalam Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas yang menyebut bahwa pencapaian angka 20% anggaran pendidikan dalam APBN dapat dilakukan secara bertahap dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Menurut MK ketentuan mengenai

jaminan pendidikan terdapat dalam Bab mengenai Hak Asasi Manusia sebagaimana dicantumkan pada Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 28E ayat (1) UUD 1945.

Dalam pengakuan terhadap hak asasi manusia pada umumnya, negara dapat melakukan dengan cara menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfil*). Pengakuan negara terhadap hak pendidikan dalam Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 28E ayat (1) yang ditujukan kepada setiap orang tentu akan berbeda dengan kedudukan negara dalam hubungannya dengan hak pendidikan dari warga negara, karena warga negara mempunyai hubungan langsung dengan negaranya. Penghormatan negara atas hak mendapatkan pendidikan bagi yang bukan warga negara dilakukan dengan tidak akan menggunakan kewenangan negara untuk menghalang-halangi seorang yang bukan warga negara mendapatkan pendidikan di Indonesia. Di samping itu, negara juga melindungi yang bukan warga negara yang menggunakan hak pendidikannya untuk tidak terganggu semata-mata karena kewarganegaraannya.

Kewajiban negara yang timbul dari hak warga negara untuk mendapatkan pendidikan yang dijamin oleh UUD 1945 adalah lebih luas dibandingkan dengan hak mendapatkan pendidikan dari yang bukan warga negara, yang dasar hukumnya selain Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 28E ayat (1) secara khusus adalah Pasal 31 ayat (1) UUD 1945. Sementara kewajiban negara terhadap warga negara dalam bidang pendidikan mempunyai dasar yang lebih fundamental, sebab salah satu tujuan didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia (*het doel van de staat*) adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 dalam alinea keempat yang berbunyi, "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa ..."

Dengan demikian, salah satu kewajiban tersebut melekat pada eksistensi negara dalam arti bahwa justru untuk mencerdaskan kehidupan bangsalah maka negara Indonesia dibentuk. Hak warga negara untuk mendapatkan pendidikan tidak hanya sebatas kewajiban negara untuk menghormati dan melindungi tetapi menjadi kewajiban negara untuk memenuhi hak warga negara tersebut. Karena demikian pentingnya pendidikan bagi bangsa Indonesia, menyebabkan pendidikan tidak hanya

semata-mata ditetapkan sebagai hak warga negara saja, bahkan UUD 1945 memandang perlu untuk menjadikan pendidikan dasar sebagai kewajiban warga negara. Agar kewajiban warga negara dapat dipenuhi dengan baik maka UUD 1945, Pasal 31 ayat (2), mewajibkan kepada pemerintah untuk membiayainya.

Dari sudut pandang hak asasi manusia, hak untuk mendapatkan pendidikan termasuk dalam hak asasi di luar hak sipil dan politik, dan termasuk dalam hak sosial, ekonomi, dan budaya. Kewajiban negara untuk menghormati (*to respect*) dan memenuhi (*to fulfil*) hak sosial, ekonomi, politik merupakan kewajiban atas hasil (*obligation to result*) dan bukan merupakan kewajiban untuk bertindak (*obligation to conduct*) sebagaimana pada hak sipil dan politik. Kewajiban negara dalam arti "*obligation to result*" telah dipenuhi apabila negara dengan itikad baik telah memanfaatkan sumber daya maksimal yang tersedia (*maximum available resources*) dan telah melakukan realisasi progresif (*progressive realization*).

### C. Realisasi dan Tantangan Pemenuhan Hak Atas Pendidikan

Sampai dengan tahun 2005, masih banyak murid sekolah dasar di sejumlah daerah yang tidak dapat menikmati pendidikan dengan layak, karena banyak bangunan sekolah rusak parah. Kondisi ini tentu saja berpengaruh pada proses belajar mengajar. Peran pemerintah untuk merehabilitasi bangunan yang rusak tidak sesuai harapan, akibat minimnya anggaran dana dari APBN. Kondisi bangunan SD di sejumlah daerah sangat memprihatinkan dan sebagian besar rusak parah. Dari sekitar 170.000 gedung SD, 60% diantaranya rusak parah, karena bangunan SD rata-rata dibangun pada masa Instruksi Presiden (Inpres) yakni pada tahun 1984. Rehabilitasi bangunan pun dilakukan secara sporadis, sehingga gedung yang sudah dibangun beberapa tahun kemudian rusak lagi. Dalam tabel 1 disajikan data tentang persentase gedung sekolah (SD, SLTP dan SLTA) yang mengalami kerusakan di 30 provinsi di Indonesia.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Data yang disajikan ini seluruhnya merujuk pada laporan yang diterbitkan *Media Indonesia* dalam rubrik Nusantara, Kamis, 6 Oktober 2005, yang diolah oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Jakarta: 2005.

Tabel 1. Persentase gedung sekolah yang rusak di 30 Provinsi

No	Provinsi	Gedung Sekolah yang Rusak		
		SD (%)	SLTP (%)	SLTA (%)
1	Nanggroe Aceh Darussalam	23	8.3	1.5
2	Sumatera Utara	20.2	5.4	0.5
3	Sumatera Barat	16.5	2.9	2.9
4	Riau	23.3	2.8	1.6
5	Jambi	20.5	3.6	1.6
6	Bengkulu	27.8	4.9	1.6
7	Sumatera Selatan	26.8	2.6	1.6
8	Lampung	22.1	6.1	1.5
9	Bangka Belitung	11.7	0.9	1.6
10	Banten	25.7	5.3	1.1
11	DKI Jakarta	6.4	4.1	0.8
12	Jawa Barat	33.2	5.7	0.7
13	Jawa Tengah	20	2.4	0.9
14	DI Yogyakarta	13.7	2.8	0.7
15	Jawa Timur	17.4	3.1	0.6
16	Bali	20	3.4	3.7
17	NTB	16.4	4.9	2.1
18	NTT	34.7	6.4	3.4
19	Kalimantan Barat	31.7	2.4	2.1
20	Kalimantan Tengah	28.4	10	1.9
22	Kalimantan Timur	24.6	6.4	2.1
23	Sulawesi Selatan	20	6.5	2.6
24	Sulawesi Tengah	33.4	5.1	9.3
25	Sulawesi Tenggara	30.2	8.8	5.7
26	Gorontalo	24.2	3.4	4.2
27	Sulawesi Utara	17	7.4	3.9
28	Maluku	14.7	3.3	1.4
29	Maluku Utara	22.7	1.9	1.8
30	Papua	25.6	5.8	1.4

Belum semua orang di Indonesia dapat mengakses pendidikan, utamanya mereka yang tergolong rentan, bahkan mereka terkesan terdiskriminasi. Hal ini tampak dari tingkat angka melek huruf (AMH) orang dewasa di Indonesia yang masih rendah (87,9%) bila dibandingkan dengan tingkat melek huruf di negara-negara Asia Timur dan Pasifik (90,4%), sebagaimana tampak dalam tabel 2 dibawah ini.

Tabel 2. Persentase Angka Melek Huruf Orang Dewasa di Indonesia

No	Tahun	Tingkat Melek Huruf Orang Dewasa di Indonesia (%)
1	1998	85,7
2	1999	86,3
3	2000	86,2
4	2001	87,3
5	2002	87,9
6	2003	87,9

Sumber: UNDP, 2004

Sementara itu, jika dilihat dari besaran Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia menempati urutan ke 111 dari 182 negara dan berada pada kategori 'middle human development'. Berbeda cukup jauh dari Malaysia yang menempati urutan 59 dan berada pada kategori 'high human development. Padahal, sejarah mencatat bahwa Malaysia banyak belajar dari Indonesia terutama dalam hal pendidikan pada periode yang lalu. Namun sekarang, Indonesia memiliki peringkat bawah jika dibandingkan dengan negara-negara tetangganya. Meskipun demikian, terlihat mengalami kemajuan dari tahun ke tahun. Hal ini dapat dilihat pada Tabel 3 berikut ini.

Tabel 3. Besaran Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

Negara	Tahun						
	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002
Malaysia	0.624	0.657	0.693	0.720	0.759	0.789	0.793
Thailand	0.613	0.651	0.676	0.707	0.742	-	0.768
China	0.523	0.557	0.593	0.627	0.689	0.721	0.745
Srilanka	0.613	0.648	0.674	0.698	0.715	-	0.735
Indonesia	0.467	0.529	0.582	0.623	0.662	0.680	0.692

Sumber: UNDP, 2004

Hal tersebut menjadi mungkin ketika dikaitkan dengan persentase anggaran pendidikan dalam APBN untuk kurun waktu 1998 s.d 2005 yang relatif kecil dibandingkan dengan persentase anggaran pendidikan terhadap APBN-nya yang diberikan negara tetangga. Sebagai contoh Malaysia yang sudah sejak lama mengalokasikan anggaran sebesar 20%-25% dari total pengeluaran ke sektor pendidikan, tidak mengherankan apabila mencapai kemajuan pesat. Sementara Indonesia pada tahun anggaran 1998 sampai dengan 2002, baru mengalokasikan kurang dari 7 persen. (Tabel 4)

Tabel 4. Persentase Anggaran Pendidikan dalam APBN

No	Tahun	Persentase dalam APBN
1	1998-1999	6,6
2	2000	6,0
3	2001	5,0
4	2002	6,6
5	2003	8,1
6	2004	8,5

Sumber: UNDP, 2004

Dengan demikian jelas, dapat dikatakan bahwa erat hubungan antara besaran anggaran yang dialokasikan untuk sektor pendidikan terhadap peningkatan indeks pembangunan manusia atau dengan kata lain menciptakan manusia yang berkualitas.

Pendidikan dasar menjadi salah satu dari empat hak dasar warga negara selain pangan, kesehatan dan rasa aman. Sebuah penelitian menemukan bahwa untuk memenuhi empat hak dasar warga negara yang dewasa ini dipandang paling penting, ternyata masih dapat dipenuhi dengan pembiayaan yang relatif mungkin dilakukan. Dengan adanya peningkatan anggaran dari Rp 53,7 triliun menjadi 133,7 triliun atau dari 3 persen PDB menjadi 5,8% PDB dimungkinkan untuk memenuhi hak dasar warga Negara termasuk pendidikan dasar, seperti terlihat dalam tabel 5 dibawah ini.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> *Op.cit* hlm 2

Tabel 5. Kebutuhan Dasar per Tahun untuk Membiayai Hak-Hak Dasar Warga Negara

Variabel	Pengeluaran Tahunan Saat ini		Kebutuhan Tambahan	Pengeluaran Tahunan yang Dibutuhkan	
	Rp (triliun)	% PDB		Rp (triliun)	Rp (triliun)
Kebutuhan pangan	4,8	0,27	-1,1	3,7	0,2
Kesehatan dasar	8,4	0,47	6,2	13,6	0,77
Pendidikan dasar	33	1,84	25	58,4	3,24
Rasa aman	7,5	0,33	20,9	28,4	1,59
Total	53,7	3	54,9	133,7	5,80

Sumber: UNDP, 2004

Dengan demikian, dikatakan bahwa dengan meningkatkan efisiensi, berarti negara akan mampu membiayai pemenuhan hak-hak dasar warga negara tersebut untuk selanjutnya meningkat menuju titik ideal. Ringkasnya, pemenuhan hak-hak dasar warga negara ini masih dapat dilakukan dengan komitmen DPR dan Pemerintah dalam menegakkan *good governance* dan meninjau kembali alokasi anggaran pendapatan dan belanja negara sehingga benar-benar diperuntukkan bagi Indonesia yang lebih baik.

Melihat realisasi diatas maka sedikitnya terdapat empat tantangan terhadap pemenuhan hak publik atas pendidikan. Pertama, seringkali jaminan aturan hukum tidak memadai, dimana kewajiban di dalam ketentuan UUD yang menyatakan 20% anggaran negara harus digunakan bagi pendidikan ternyata sempat tidak dipenuhi dan dilakukan secara bertahap. Belum lagi, apa yang dimaksud dengan anggaran pendidikan dan ruang lingkupnya, masih menjadi perdebatan. Kedua, fasilitas pemenuhan hak atas pendidikan. Misalnya akibat anggaran minim maka gedung sekolah dibangun dengan kondisi tidak memadai. Ketiga, Sumber Daya Manusia. Misalnya, terbatasnya jumlah pendidik yang memenuhi syarat akan berkorelasi dengan rendahnya kualitas pengajaran. Dan termasuk juga diantaranya SDM yang tidak bertanggung jawab dan melakukan praktik-praktik KKN dalam mengawal perencanaan, pengelolaan dan pengawasan

anggaran pendidikan. Dan keempat, budaya masyarakat yang tidak memprioritaskan pendidikan sebagai kebutuhan primer.

Tantangan yang berkenaan dengan kebijakan pendidikan berkisar pada pemerataan dan perluasan akses pendidikan, peningkatan mutu, relevansi dan daya saing keluaran pendidikan dan peningkatan tata kelola, akuntabilitas dan citra publik pengelolaan pendidikan. Disamping itu, terdapat pula permasalahan pendidikan yang perlu direspon oleh ketentuan legislasi, antara lain, kesinambungan pemenuhan anggaran bagi pendidikan, kesenjangan angka partisipasi, akses warga miskin terhadap pendidikan dasar, disparitas fungsional pendidikan dasar negeri dan swasta, diskriminasi pendidikan formal dan non formal, sistem manajemen informasi yang rendah, kesenjangan SPM di tiap sekolah, belum meratanya sarana dan prasarana, anggaran kualifikasi guru tidak merata, dan kesadaran masyarakat akan arti penting pendidikan.

Hak atas pendidikan adalah hak asasi manusia yang mendasar dan perlu dijamin baik secara internasional maupun nasional. Hak atas pendidikan sebagai bagian dari hak asasi manusia di Indonesia tidak sekedar hak moral melainkan juga hak konstitusional. Ada 4 (empat) prinsip kewajiban HAM Pendidikan yang harus dipenuhi.<sup>20</sup> *Pertama*, ketersediaan (*availability*); kewajiban untuk menjamin wajib belajar dan pendidikan tanpa biaya bagi seluruh anak usia sekolah bagi suatu negara, sampai sekurang-kurangnya usia minimum untuk diperbolehkan bekerja. Kewajiban untuk menghargai kebebasan orang tua untuk memilihkan pendidikan bagi anak-anaknya dengan mempertimbangkan minat anak yang bersangkutan. *Kedua*, keterjangkauan (*accessibility*); kewajiban untuk menghapuskan eksklusivitas pendidikan berdasarkan pelarangan terhadap diskriminasi (suku, jenis kelamin, bahasa, agama, opini, asal, status ekonomi, kelahiran, status sosial, status minoritas atau penduduk asli, berkemampuan kurang). Kewajiban untuk menghapuskan diskriminasi gender dan rasial dengan menjamin pemberian kesempatan yang sama dalam pemenuhan hak asasi manusia, daripada hanya secara formal melarang diskriminasi. *Ketiga*, keberterimaan (*Acceptability*); kewajiban untuk menetapkan standar minimum pendidikan, termasuk bahasa pengantar, materi, metode

---

<sup>20</sup> Katarina Tomasevski, *Pendidikan berbasis Hak Asasi Manusia*, Biro Pendidikan Kawasan Asia Pasifik UNESCO, 2004

mengajar, dan menjamin penerapannya pada semua lembaga pendidikan. Kewajiban untuk meningkatkan mutu pendidikan dengan menjamin bahwa seluruh sistem pendidikan sejalan dengan hak asasi manusia. *Keempat*, kebersesuaian; kewajiban untuk merencanakan dan mengimplementasikan pendidikan bagi anak yang tidak mengikuti sekolah formal (misalnya, pendidikan bagi anak di pengasingan atau pengungsian, pendidikan bagi anak-anak yang kehilangan kebebasannya, atau pendidikan bagi pekerja anak. Kewajiban untuk menyesuaikan pendidikan dengan minat utama setiap anak, khususnya bagi mereka dengan kelainan atau anak minoritas adan penduduk asli. Kewajiban untuk mengaplikasikan hak asasi manusia secara utuh sebagai pedoman sehingga dapat memberdayakan hak asasi manusia melalui pendidikan.

Dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional diatur pula mengenai prinsip-prinsip yang harus diperhatikan didalam menyelenggarakan pendidikan, yakni (1) demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural dan kemajemukan bangsa; (2) satu kesatuan yang sistemik dengan sistem terbuka dan multimakna, diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat; (3) memberi keteladanan membangun kemauan dan mengembangkan kreativitas peserta didik dalam proses pembelajaran; (4) mengembangkan budaya membaca, menulis dan berhitung bagi segenap warga masyarakat; dan (5) pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan.

#### D. Korelasi Anggaran dan Indikator Pendidikan

Melihat korelasi antara anggaran dengan indikator pendidikan dapat dilakukan dengan menggunakan data dari tahun 1980 sampai dengan tahun 2006. Pada awalnya disusun beberapa perhitungan dan digunakan data anggaran sektor pendidikan, pengeluaran rata-rata per kapita sebulan, jangka melek huruf, *mean years of schooling*, tingkat partisipasi angkatan kerja, gedung SD, siswa SD, guru SD, gedung SLTP, jumlah guru SLTP, dan siswa SLTP. Namun dari keseluruhan perhitungan diperoleh hubungan signifikan hanya antara anggaran sektor pendidikan, *mean years of*

*schooling*, angka melek huruf, pengeluaran per kapita, tingkat partisipasi angkatan kerja jumlah gedung SD yang beberapa diantaranya disebabkan karena multikolinearitas. Hal tersebut dapat dilihat dalam tabel 6 dibawah ini:

Tabel 6. Hasil Estimasi Anggaran Sektor Pendidikan dan Indikator Pendidikan Dasar

Variabel	Mean Years of Schooling		Angka Melek Huruf	
	Coeff	Prob	Coeff	Prob
Anggaran Sektor Pendidikan	0.0000391	0.0000	0.000176	0.0000
Pengeluaran per kapita	0.002162	0.0001	0.00998	0.0000
tingkat partisipasi angkatan kerja	0.040068	0.0004	-	-
jumlah gedung SD	-	-	0.159907	0.0000
jumlah siswa SD	0.0000821	0.0000	0.000667	0.0000
R-squared	0.979153		0.991597	
Adj R-squared	0.975362		0.990069	
F-stat	258.3236		649.0236	
Prob F-stat	0.000000		0.000000	
DW-stat	1.865739		2.30156	
Mean Dependent variabel	6.023704		85.30333	

Dalam tabel tersebut terlihat bahwa apabila nilai koefisien regresi variabel lainnya tetap (tidak berubah), maka setiap penambahan jumlah anggaran sektor pendidikan sebanyak 25.575,45 milyar Rupiah (sekitar 25 triliun) diindikasikan dapat menaikkan angka lama sekolah sebesar 1 tahun. Dan apabila nilai koefisien regresi variabel lainnya dianggap tetap (tidak berubah), maka jika terjadi penambahan jumlah anggaran sektor pendidikan sebesar 5.681,82 milyar Rupiah akan menaikkan angka melek huruf sebesar 1. Begitupun dengan tingkat partisipasi angkatan kerja dipengaruhi oleh *mean years of schooling*. Sementara untuk angka melek huruf dipengaruhi secara signifikan oleh jumlah gedung sekolah dasar.

Dengan demikian, tidak ada alasan bagi Pemerintah dan DPR untuk segera memenuhi 20% anggaran pendidikan secara berkesinambungan. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel 7, yaitu tabel Proyeksi Besaran Anggaran untuk setiap Program yang disepakati oleh Pemerintah dan DPR RI yang memproyeksikan anggaran menurut program hingga Tahun 2009. Setiap program diproyeksikan dengan asumsi pertumbuhan berdasarkan target alokasi di Tahun 2009.

Tabel 7. Proyeksi Anggaran untuk setiap Program yang disepakati oleh Pemerintah dan DPR

No	Program	Tahun				
		2005	2006	2007	2008	2009
1	Pendidikan Anak Usia Dini	253,060	962,020	1,605,974	2,007,468	3,039,507
2	Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun	12,097,784	13,997,857	15,508,864	17,082,835	17,941,587
3	Pendidikan Menengah	2,772,160	3,644,756	5,447,214	7,281,735	9,938,082
4	Pendidikan tinggi	6,383,215	7,500,000	9,500,000	12,900,000	15,500,000
5	Pendidikan yang Bukan Formal	348,437	1,153,600	1,620,912	2,631,367	3,647,051
6	Peningkatan Mutu Pendidikan dan Mutu Pendidikan	3,161,543	4,175,000	6,583,410	8,083,550	10,362,070
7	Manajemen Pelayanan Pendidikan	392,523	945,463	1,482,220	2,037,932	2,681,264
8	Penelitian dan Pengembangan pendidikan	86,390	338,000	434,000	540,000	655,000
9	Peningkatan Pengawasan dan Akuntabilitas Ap. Negara	28,501	117,166	164,032	229,645	321,502
10	Penelitian dan Pengembangan Iptek	40,000	40,000	42,600	45,369	48,318
11	Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan	70,275	114,043	144,798	217,197	325,796
12	Penguatan Kelembagaan PUG dan Anak	17,300	17,300	25,950	38,925	58,388
13	Pengelolaan Sumber Daya Manuasia Aparatur	5,000	5,000	10,000	20,000	40,000
14	Peningkatan Sarana Prasarana Aparatur	112,215	162,849	168,824	179,797	191,484
15	Penyelenggaraan Pimpinan Kenegaraan dan pemerintahan	432,468	626,946	661,202	704,180	749,952
	<b>Jumlah</b>	<b>26,200,871</b>	<b>33,800,000</b>	<b>43,400,000</b>	<b>54,000,000</b>	<b>65,500,001</b>
	<b>Kesepakatan PANJA DPR</b>	<b>24,900,000</b>	<b>33,800,000</b>	<b>43,400,000</b>	<b>54,000,000</b>	<b>65,500,000</b>

Dalam perkembangannya sebagaimana tertuang dalam Rencana Strategis (RENSTRA) Kemendiknas Tahun 2004-2009, pemerintah menyusun rencana pembiayaan pembangunan pendidikan dalam rangka perluasan akses, peningkatan mutu, relevansi dan daya saing, serta penguatan tata kelola, akuntabilitas dan citra publik, bersumber APBN, APBD dan dana masyarakat dengan menggunakan pertumbuhan ekonomi dan tingkat inflasi yang dicanangkan RPJMN 2004-2009 sebagaimana dijelaskan dalam Tabel 8.

Tabel 8. Skenario Pendanaan Pendidikan Nasional

	Keterangan	2005	2006	2007	2008	2009
1	Pertumbuhan Ekonomi (APBN 2006 dan RPJM, dalam %)	5,7	6,2	6,7	7,2	7,6
2	Inflasi (APBN 2006 dan RPJM, dalam %)	8	7	5	4	3
3	PDB (dalam triliun Rp)	2.647,55	3.040,00	3.405,86	3.797,06	4.208,21
4	Belanja Pemerintah Pusat dalam APBN (triliun Rp)	411,67	427,60	479,06	534,06	591,92
5	Belanja Pemerintah Daerah dalam APBN ( triliun Rp)	153,40	220,07	246,56	274,88	304,64
6	Anggaran sektor Pemerintah Pusat (Kesepakatan DPR RI dengan Pemerintah, persentase terhadap belanja pemerintah pusat)	9,3	12	14,7	17,4	20,1
7	Anggaran sektor Pemerintah Daerah (perkiraan, termasuk gaji guru, persentase terhadap belanja pemerintah daerah)	20,1	22	24	26	28
8	Anggaran sektor Pemerintah Pusat (Kesepakatan DPR RI dengan Pemerintah, termasuk gaji guru, triliun Rp)	42,79	56,81	76,75	100,21	127,34
9	Anggaran sektor Pemerintah Daerah (Perkiraan, termasuk gaji guru, dalam triliun Rp)	46,5	48,42	59,17	71,47	85,30
10	Total anggaran sektor pendidikan	86,29	105,23	135,92	171,68	212,64
11	Persentase Anggaran Sektor Pendidikan terhadap PDB	3,37	3,46	3,99	4,52	5,05

Dari skenario yang disusun tersebut, masih terdapat kekurangan yang diupayakan dapat diperoleh dari sumber di luar pemerintah yaitu pemerintah daerah, masyarakat (untuk pendidikan menengah dan pendidikan tinggi) dan donor luar negeri. Sementara dalam tabel 9 ditampilkan skenario kemungkinan pemenuhan kekurangan dana

pendidikan yang dapat bersumber dari luar melalui hibah dan dari dalam melalui kontribusi dana masyarakat.

Tabel 9. Perkiraan Jumlah Kekurangan Dana Pendidikan pada Kemendiknas

No	Keterangan	2005	2006	2007	2008	2009
1	Total pembiayaan pendidikan dibawah Kemendiknas	108,30	122,70	138,70	163,20	183,40
2	Anggaran Kemendiknas	34,23	45,45	61,40	80,16	101,87
3	Perkiraan donor luar negeri	5,415	6,135	6,935	8,16	9,17
4	Kontribusi dana masyarakat	43,10	49,10	55,50	62,40	70,00
	<b>Kekurangan (fiscal gap)</b>	<b>25,56</b>	<b>22,02</b>	<b>14,87</b>	<b>12,48</b>	<b>2,36</b>

Berdasarkan tabel 9 diatas, terlihat bahwa tahun 2005 dan 2006, anggaran pendidikan yang dialokasikan masih lebih besar dari kontribusi dana masyarakat dibandingkan dengan yang berasal dari anggaran kemendiknas sendiri. Barulah pada tahun 2007 sampai dengan 2009, diupayakan besaran tersebut lebih besar dari anggaran kemendiknas dibandingkan kontribusi masyarakat. Pemerintah dan DPR telah berupaya mencapai besaran dua puluh persen, meskipun

Sejalan dengan berlakunya putusan MK mengenai anggaran pendidikan yang yang harus dipenuhi sebesar 20% secara langsung dan tidak boleh dilakukan secara bertahap, maka DPR dan Pemerintah berupaya untuk mengalokasikan anggaran 20% tersebut dalam penyusunan dan penetapan APBN.

Hal tersebut dapat dilihat dalam RENSTRA Kemendiknas Tahun 2010-2014 yang menyusun perkiraan anggaran pendidikan sebagaimana tertuang dalam tabel 10 berikut:

Tabel 10. Perkiraan Anggaran Pendidikan

Keterangan	Anggaran				
	2010	2011	2012	2013	2014
Estimasi APBN	1,047,665.90	1,174,899.69	1,319,999.80	1,482,854.77	1,678,354.34
Anggaran Fungsi Pendidikan 20%	209,533.18	234,979.94	263,999.96	296,570.95	335,670.87
Rencana Anggaran Fungsi Pendidikan	210,050.25	238,886.84	265,454.57	294,961.96	330,789.66
Asumsi Agresif					
Pertumbuhan Ekonomi	5.50	6.50	7.00	7.50	8.00
Inflasi	5.10	5.30	5.00	4.50	4.80

Untuk dalam Tahun 2010 anggaran pendidikan diputuskan meningkat Rp 7,6 triliun dari rencana awal senilai Rp 201,9 triliun menjadi Rp 209,5 triliun dalam APBN 2010. Hal itu terjadi karena kenaikan nilai anggaran belanja negara, sehingga nominal anggaran pendidikan yang ditetapkan harus setara 20% dari belanja negara yang ikut meningkat. Besaran anggaran tersebut tetap disalurkan sebagian besar ke Departemen Pendidikan Nasional dan Departemen Agama. Sebelumnya, pemerintah dan DPR bersepakat menaikkan anggaran belanja negara yang menjadi basis perhitungan anggaran pendidikan karena terjadi kenaikan target penerimaan negara, dari Rp 911,5 triliun menjadi Rp 949,7 triliun. Anggaran pendidikan di kementerian dan lembaga non departemen disalurkan ke Departemen Pendidikan Nasional sebesar Rp 54,704 triliun atau meningkat dari pagu awal Rp 51,514 triliun. Adapun di Departemen Agama dialokasikan Rp 23,66 triliun atau melonjak dari pagu awal Rp 22,695 triliun.<sup>21</sup>

Sementara tahun 2011, Kemendiknas mengusulkan rencana anggaran pendidikan 2011 sebesar Rp63 triliun. Dari anggaran tersebut, jika dirinci sesuai dengan satuan kerja-satuan kerja utamanya, yaitu untuk program taman kanak-kanak dan pendidikan dasar totalnya adalah Rp23,1 triliun (36,5%), program pendidikan menengah totalnya Rp3,1 triliun (5 %).

<sup>21</sup> Menteri Keuangan, Penjelasan RAPBN Tahun 2010, 30 September 2010, <http://www.kemdiknas.go.id/>;

Pada program pendidikan tinggi ada Rp19,8 triliun (31%), untuk program pendidikan formal dan informal 2,8 triliun (4%). Sedangkan untuk peningkatan mutu dan kesejahteraan pendidik dan tenaga kependidikan 11,5 triliun (18%), dan program dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas teknis 1,22 triliun (1,9%). Kemudian untuk dukungan manajemen dan administrasi. Program pengawasan dan akuntabilitas 0,23 triliun (0,4%), untuk program penelitian dan pengembangan 1,25 (2%). Dimana anggaran terbesar diperuntukkan bagi program taman kanak-kanak dan pendidikan dasar.<sup>22</sup>

Mendiknas menyebutkan, prioritas dunia pendidikan saat ini ada dua. Pertama adalah menyelesaikan Program Wajib Belajar Sembilan Tahun yang dilakukan baik dari sisi aksesibilitas maupun kualitas. Prioritas kedua, adalah meningkatkan kualitas relevansi baik pendidikan menengah terutama menengah kejuruan dan pendidikan tinggi kaitannya dengan dunia kerja.<sup>23</sup>

#### **E. Kemampuan Keuangan Negara Bagi Pendidikan**

Kinerja perekonomian suatu negara umumnya diukur oleh beberapa indikator ekonomi yang bisa mencerminkan tingkat keberlangsungan kegiatan ekonomi di masyarakat. Perkembangan indikator-indikator perekonomian tersebut, bukan saja berpengaruh signifikan pada tingkat stabilitas ekonomi namun juga memperlihatkan tingkat kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Salah satu indikator ekonomi terpenting adalah pertumbuhan ekonomi, yang pencapaiannya sangat dipengaruhi bukan hanya oleh ketersediaan pembiayaan yang memadai tetapi juga masalah distribusi sumber daya yang ada. Untuk melihat sejauh mana kemampuan keuangan negara dalam memenuhi kebutuhan pembiayaan, tidak terlepas dari kinerja Pemerintah dalam meningkatkan penerimaan negara baik sektor perpajakan maupun

<sup>22</sup> Laporan Singkat Komisi X DPR RI, "Rancangan Rencana Kerja dan Anggaran tahun 2011" Jakarta, 7 Juni 2010.

<sup>23</sup> Sekretariat Peningkatan Mutu pendidik dan Tenaga Pendidikan, kemendiknas. <http://pmptk.kemdiknas.go.id>, 12 January 2010; 06:17

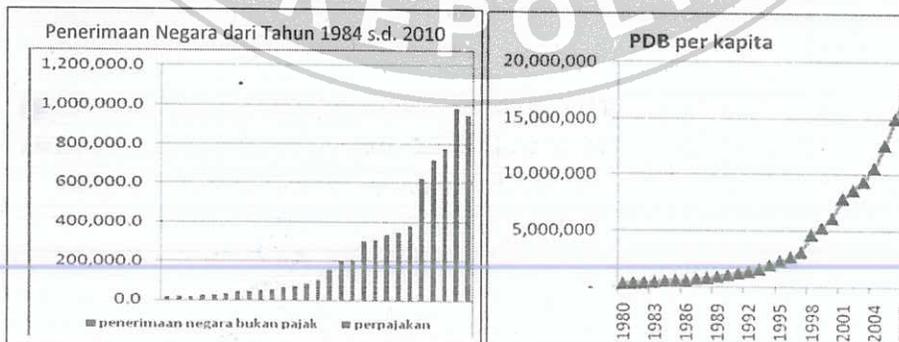
penerimaan negara bukan pajak. Dalam kurun waktu 26 tahun yaitu sejak tahun 1984 sampai dengan tahun 2010 kinerja penerimaan negara dan PDB terlihat mengalami kenaikan dari tahun ke tahun sebagaimana terlihat dalam tabel 11 di bawah ini.

Dilihat dari pertumbuhan ekonomi, secara keseluruhan perekonomian Indonesia menggambarkan kinerja yang cukup menggembirakan selama periode tahun 2000-2008. Dimana sejak tahun 2004, perekonomian Indonesia memperlihatkan pertumbuhan yang meningkat terus yaitu sekitar 5,05 persen, dan pada tahun 2005 sekitar 5,69 persen. Namun demikian terjadi sedikit penurunan pada tahun 2008, dimana pertumbuhan ekonomi menurun dari 6,28 persen menjadi 6,06 persen.

Terjadinya penurunan pada Tahun 2008 dapat disebabkan karena sistem ekonomi Indonesia yang bersifat terbuka telah menjadikan Indonesia sangat dipengaruhi oleh situasi perekonomian global, baik perubahan positif maupun negatif. Pada tahun 2008, perekonomian dunia mengalami fluktuasi yang sangat cepat dari satu titik ekstrem ke titik ekstrem berikutnya. Hal tersebut disebabkan karena naiknya harga minyak mentah dunia yang berdampak pada krisis energi ditandai dengan naiknya harga bahan bakar minyak. Ditambah lagi adanya krisis komoditas yang ditandai dengan naiknya harga komoditas di pasar internasional. Hal tersebut mengganggu perekonomian negara, khususnya melonjaknya subsidi BBM, peningkatan laju inflasi yang berdampak pada tingkat suku bunga perbankan.

Tabel 7. Penerimaan Negara dari Tahun 1984 s.d 2010

Tahun	Penerimaan Dalam Negeri	Penerimaan Perpajakan	Penerimaan Negara Bukan Pajak
1984/1985	15,931.3	4,793.7	11,137.6
1985/1986	20,939.4	6,329.5	14,609.9
1986/1987	17,385.3	8,482.2	8,903.1
1987/1988	21,730.7	9,930.5	11,800.2
1988/1989	23,413.8	12,344.6	11,069.2
1989/1990	31,504.2	16,084.1	15,420.1
1990/1991	42,193.0	22,010.9	20,182.1
1991/1992	42,582.0	24,919.3	17,662.7
1992/1993	48,862.6	30,091.5	18,771.1
1993/1994	56,113.1	36,665.1	19,448.0
1994/1995	66,418.0	44,442.1	21,975.9
1995/1996	71,340.1	48,686.3	22,653.8
1996/1997	86,278.1	57,339.9	28,938.2
1997/1998	101,768.7	70,934.2	30,834.5
1998/1999	156,408.5	102,394.5	54,014.0
1999/2000	200,643.7	125,951.0	74,695.7
2000	205,334.5	115,912.5	89,422.0
2001	300,599.5	185,540.9	115,058.6
2002	304,895.2	214,713.4	90,181.8
2003	336,155.5	254,140.2	82,015.3
2004	349,300.0	272,180.0	77,120.0
2005	379,630.0	297,840.0	81,780.0
2006	621,610.0	416,310.0	205,290.0
2007	720,390.0	509,460.0	210,930.0
2008	779,210.0	591,980.0	187,240.0
2009	984,790.0	725,840.0	258,940.0
2010	948,150.0	742,740.0	205,410.0



Walau demikian, diyakini bahwa kinerja perekonomian akan terus membaik pada tahun-tahun berikutnya dengan besarnya ekspektasi masyarakat pada perbaikan ekonomi pasca pemilu diharapkan berdampak positif pada perekonomian di tahun-tahun mendatang. Dengan asumsi tidak kembali memburuknya perekonomian dunia dan relatif stabilnya kondisi politik dalam negeri, perekonomian Indonesia diperkirakan akan terus tumbuh di atas angka 6%.

Tabel 12. Laju Pertumbuhan PDB Menurut Sektor Ekonomi

No	Sektor Ekonomi	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	Pertanian, peternakan, kehutanan, perikanan	1.9	1.7	3.5	3.8	3.3	2.7	3.4	3.4	4.7
2	pertambangan dan penggalian	5.5	1.3	1	-1.4	-4.5	3.2	1.7	2	0.5
3	industri pengolahan	6	3.1	5.3	5.3	6.4	4.6	4.6	4.7	3.7
4	listrik, gas dan air bersih	7.6	8.2	8.9	4.9	5.2	6.3	5.8	10.3	10.9
5	konstruksi	5.6	4.4	5.5	6.1	7.5	7.5	8.3	8.6	7.3
6	perdagangan, hotel dan restoran	5.7	3.7	4.3	5.5	5.7	8.3	6.4	8.4	7.2
7	pengangkutan dan komunikasi	8.6	7.8	8.4	12.2	13.4	12.8	14.4	14	16.2
8	keuangan, real estate dan jasa perusahaan	4.6	5.4	6.7	6.7	7.7	6.7	5.5	8	8.2
9	jasa-jasa	2.3	3.1	3.8	4.4	4.9	5.2	6.2	6.6	6.4
	<b>Produk Domestik Bruto (PDB)</b>	<b>4.92</b>	<b>3.45</b>	<b>4.5</b>	<b>4.78</b>	<b>5.05</b>	<b>5.69</b>	<b>5.51</b>	<b>6.28</b>	<b>6.01</b>

Sumber: BPS

Seiring dengan terus meningkatnya laju pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kinerja penerimaan negara, maka akan memberikan peningkatan anggaran belanja sektor publik. Kemampuan penerimaan negara tersebut harus memberikan pengaruh positif pada upaya pemerintah untuk meningkatkan anggaran pendidikan dua puluh persen dari APBN diluar gaji guru dan kedinasan sesuai UU Sisdiknas.

Namun hal tersebut sangat dipengaruhi oleh kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah dan DPR dalam penetapan APBN setiap tahunnya. Apabila dilihat dari tren belanja negara setiap tahunnya yang terus mengalami peningkatan, dikhawatirkan pengalokasian anggaran

pendidikan sesuai konstitusi secara langsung atau tidak langsung membuat Indonesia menempuh kebijakan defisit anggaran.

Oleh karena itu, harus ada prioritas yang jelas bagi DPR dan Pemerintah dalam menentukan besaran anggaran dan pengalokasian setiap tahunnya. DPR dan Pemerintah harus berupaya senantiasa mematuhi amanat konstitusi dengan menjadikan pembangunan pendidikan sebagai prioritas pembangunan dalam mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas dan menciptakan Indonesia lebih baik. Keberhasilan pemenuhan anggaran pendidikan akan berdampak pada peningkatan indikator pendidikan pada umumnya, seperti terlihat dalam tabel 13 dibawah ini.

Tabel 13. PDB per kapita, Indeks Pendidikan dan Indeks Pembangunan Manusia

Peringkat IPM	Negara	Tahun 2002			Tahun 2007		
		PDB per Kapita	Indeks Pendidikan	IPM	PDB per Kapita	Indeks Pendidikan	IPM
59	Malaysia	9,120	0,83	0,793	13,518	0,851	0,829
76	Thailand	7,010	0,86	0,768	8,135	0,888	0,783
94	China	4,580	0,83	0,745	5,384	0,851	0,772
96	Srilanka	3,570	0,83	0,740	4,243	0,834	0,759
111	Indonesia	3,230	0,80	0,692	3,712	0,840	0,734

Sumber: Human Development Report, UNDP, 2004 dan 2009.

Contoh efektifitas pengalokasian anggaran pendidikan dan kemampuan keuangan negara dapat dilihat dalam penyusunan RAPBN tahun 2011 dimana anggaran pendidikan direncanakan sebesar Rp.248.978.493.061.200,00 atau sebesar 20,2% dari total anggaran belanja negara yaitu Rp. 1.229.558.465.306.000,00 dengan perincian pada tabel 14 di bawah ini:

Tabel 14. Perincian Anggaran Pendidikan dalam RAPBN Pagu Defenitif Tahun 2011

Uraian	Jumlah
Anggaran pendidikan melalui Belanja Pemerintah Pusat	Rp 89,744,353,212,000.00
Anggaran pendidikan melalui Transfer ke Daerah	Rp 158,234,139,849,200.00
Anggaran pendidikan melalui pengeluaran pembiayaan	Rp 1,000,000,000,000.00
<b>Total</b>	Rp 248,978,493,061,200.00

Sumber: Laporan Badan Anggaran dalam Rapat Paripurna DPR tanggal 26 Oktober 2010

Sementara itu, kemampuan penerimaan negara yang merupakan pendapatan negara dan hibah pada Tahun Anggaran 2011, diperkirakan sebesar Rp. 1.104.901.964.236.000,00. Dengan demikian terdapat defisit anggaran sebesar Rp. 124.656.501.070.000,00 yang dapat dibiayai dari pembiayaan defisit anggaran yang berasal dari dalam negeri maupun luar negeri. Kebijakan pembiayaan defisit anggaran yang dilakukan selama ini apabila dari luar negeri melalui utang atau hibah sementara dari dalam negeri melalui peningkatan penerimaan perpajakan yang berarti melimpahkan permasalahan pada publik mengingat penerimaan terbesar pajak melalui pajak penghasilan orang pribadi, harus dihindari. Selain melalui peningkatan penerimaan, dapat juga dipenuhi melalui kebijakan mengurangi pengeluaran seperti program yang tidak produktif dan tidak efisien, mengurangi subsidi yang tidak tepat sasaran serta penghematan dalam setiap pengeluaran baik pengeluaran rutin maupun pembangunan.

Dengan melihat ringkasan APBN Tahun 2005 sampai dengan 2011 pada tabel dibawah ini (Tabel 15), dengan mudah dapat diamati bahwa dalam penganggaran pemerintah masih menempuh kebijakan defisit anggaran yang terus meningkat dari tahun ke tahun. Bahkan pada tahun 2011 diproyeksikan defisit anggaran sebesar Rp. 115,7 triliun atau mencapai 1,7 persen terhadap PDB yang diupayakan pemerintah melalui utang domestik dengan menerbitkan surat berharga negara (SBN) sebagai sumber pembiayaan terbesar. Dalam hal ini, mengharapkan sumber-sumber pembiayaan defisit tidak memberikan beban pada masa kini dan masa depan dengan terus memperkecil upaya mengurangi beban utang luar negeri.

Tabel 15. Ringkasan APBN Tahun 2005-2011 (dalam miliar rupiah).

URAIAN		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
		LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	APBN-P	RAPBN
<b>A</b>	<b>Pendapatan Negara dan Hibah</b>	495,224.2	637,987.2	707,806.1	981,609.4	848,763.2	992,398.8	1,086,369.6
	I. Penerimaan Dalam Negeri	493,919.4	636,153.1	706,108.3	979,305.4	847,096.6	990,502.3	1,082,630.1
	1. Penerimaan Perpanjakan	347,031.1	409,203.0	490,988.6	658,700.8	619,922.2	743,325.9	839,540.3
	2. Penerimaan Negara Bukan Pajak	146,888.3	226,950.1	215,119.7	320,604.6	227,174.4	247,176.4	243,089.7
	II. Hibah	1,304.8	1,834.1	1,697.7	2,304.0	1,666.6	1,896.5	3,739.5
<b>B</b>	<b>Belanja Negara</b>	509,632.4	667,128.7	757,649.9	985,730.7	937,382.1	1,126,146.5	1,202,046.2
	I. Belanja Pemerintah Pusat	361,155.2	440,032.0	504,623.3	693,355.9	628,812.4	781,533.5	823,627.0
	II. Transfer Ke daerah	150,463.9	226,179.9	253,263.2	292,433.5	308,585.2	344,612.9	378,419.2
	III. Suspen	(1,986.7)	916.8	(236.6)	(58.7)	(15.5)	0.0	0.0
<b>C</b>	<b>Kesembangan Primer</b>	50,791.4	49,941.1	29,962.6	84,308.5	5,163.2	28,097.5	726.2
<b>D</b>	<b>Surplus/Defisit Anggaran (A-B)</b>	(14,408.2)	(29,141.5)	(49,843.8)	(4,121.3)	(88,618.8)	(133,747.7)	(115,676.6)
<b>E</b>	<b>Pembiayaan</b>	11,121.2	29,415.6	42,456.5	84,071.7	112,583.2	133,747.7	115,676.6
	I. Pembiayaan Dalam Negeri	21,393.2	55,982.1	69,032.3	102,477.6	128,133.0	133,903.2	118,672.6
	II. Pembiayaan Luar Negeri (neto)	(10,272.0)	(26,566.5)	(26,575.8)	(18,405.9)	(15,549.8)	(155.5)	(2,995.9)
	<b>Kelebihan/Kekurangan Pembiayaan</b>	<b>(3,287.0)</b>	<b>274.1</b>	<b>(7,387.2)</b>	<b>79,950.4</b>	<b>23,964.4</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>

Sumber: BKF Kementerian Keuangan

Hal tersebut menunjukkan bahwa sejauh ini, pembiayaan anggaran pendidikan sebesar dua puluh persen terhadap total anggaran belanja negara harus dipenuhi walaupun mungkin ditempuh dengan kebijakan defisit anggaran. Oleh karena itu, perlu kesadaran segenap pihak baik DPR, Pemerintah maupun masyarakat untuk dapat memastikan efektifitas penggunaan anggaran pendidikan sesuai dengan yang diharapkan dengan menghindari kesalahan alokasi seminimal mungkin. Memastikan terjadinya kesinambungan dalam penganggaran, perencanaan program yang tepat sasaran, dilaksanakan secara efektif dan efisien serta evaluasi atas segala kebijakan yang telah dijalankan untuk memastikan indeks pembangunan manusia dapat terus berjalan.

### III. Kesimpulan dan Saran

#### A. Kesimpulan

1. Kewajiban negara terhadap warga negara dalam bidang pendidikan mempunyai dasar yang lebih fundamental, sebab salah satu tujuan didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia (*het doel van de staat*) adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 dalam alinea keempat. Dengan demikian, UUD 1945 memandang perlu untuk menjadikan pendidikan dasar sebagai kewajiban warga negara. Agar kewajiban warga negara dapat dipenuhi dengan baik maka dalam Pasal 31 ayat (2), mewajibkan kepada pemerintah untuk membiayainya melalui pengalokasian sebesar 20%.
2. Pemenuhan anggaran pendidikan sebesar dua puluh persen yang dilakukan secara bertahap, diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai pelanggaran. Oleh karena itu, DPR dan Pemerintah harus komitmen untuk memenuhi anggaran pendidikan sebesar 20% dalam penyusunan RAPBN setiap tahunnya dan memastikan dapat terselenggara setiap tahun secara berkesinambungan.
3. Realisasi yang terjadi dalam perkembangan anggaran pendidikan sebesar dua puluh persen belum memberikan peningkatan yang signifikan dan pemerataan pada seluruh daerah di Indonesia dalam penyediaan infrastruktur pedesaan, wajib belajar sembilan tahun, indeks pembangunan manusia maupun kebijakan lainnya. Sementara sejarah, dasar dan bentuk negara serta wujud Indonesia sebagai negara kepulauan menjadi tantangan tersendiri.
4. Peran DPR dan Pemerintah sangat besar dalam mewujudkan kebijakan sektor pendidikan melalui alokasi anggaran pendidikan sebesar dua puluh persen dari total anggaran belanja negara pada amandemen UUD 1945 dan pembentukan UU Sisdiknas serta penetapan UU APBN setiap tahunnya. Selain itu juga memastikan agar program kerja yang disusun sesuai dengan kebutuhan dan memenuhi prinsip ketersediaan, keterjangkauan, keberterimaan dan kebersesuaian dalam rangka menciptakan manusia Indonesia yang berkualitas.
5. Kajian ini menunjukkan bahwa pada dasarnya negara memiliki kesanggupan dalam mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar dua puluh persen dari total anggaran belanja negara dengan menempuh kebijakan anggaran defisit pada setiap awal penyusunan anggaran. Meskipun sebenarnya tren penerimaan negara terus meningkat, namun

belum mampu sepenuhnya membiayai penyelenggaraan negara karena peningkatan penerimaan tersebut selalu diimbangi peningkatan belanja negara. Pada akhirnya semua pihak harus bertanggungjawab dalam mengatasi kebijakan defisit yang selalu muncul dalam pembahasan APBN terutama dalam kurun waktu tujuh tahun terakhir.

#### B. Saran

1. Kebijakan atau UU, baik yang merupakan usul inisiatif DPR ataupun usul Pemerintah, harus menjamin terpenuhinya pasal-pasal dalam UUD Tahun 1945 maupun kebersesuaian dengan undang-undang atau peraturan lainnya. Maka untuk memastikan terpenuhinya anggaran pendidikan sebesar dua puluh persen dari APBN dan APBD pada setiap tahunnya, perlu didukung kebijakan lain yang mampu memberikan jaminan bagi tersedianya anggaran pendidikan tersebut dan efektifitas dalam penggunaannya.
2. Diperlukan jaminan hukum yang lebih memadai untuk memastikan bahwa masyarakat dapat berperan aktif pada penyusunan rancangan anggaran dalam upaya memenuhi alokasi anggaran sektor pendidikan sebesar dua puluh persen dari total anggaran belanja negara serta mengawasi penggunaannya sebagai implementasi dari putusan MK.
3. Pembangunan pendidikan belum sepenuhnya terrealisasi meskipun DPR dan Pemerintah telah berkomitmen untuk mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar dua puluh persen dari total anggaran belanja. Oleh karena itu, segenap masyarakat perlu berperan aktif dan strategis dalam meningkatkan realisasi atas pemenuhan hak publik dalam pendidikan di Indonesia, khususnya dalam penyediaan infrastruktur dan operasional pendidikan serta pelaksanaan wajib belajar sembilan tahun.
4. Perlu dilakukan studi lanjutan dalam mengatasi defisit anggaran yang selalu terjadi dalam penyusunan APBN sehingga alokasi anggaran pendidikan sebesar dua puluh persen dari total anggaran belanja negara dapat terpenuhi tanpa menimbulkan masalah pada sektor atau bidang lainnya.
5. DPR, Pemerintah dan publik perlu berperan aktif dalam proses penyusunan anggaran, pengawasan terhadap penggunaan anggaran maupun pertanggungjawaban anggaran pendidikan tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

## Buku

- Azra, Azyumardi, *"Paradigma Baru Pendidikan Nasional; Rekonstruksi dan Demokratisasi"*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, November 2002
- Batubara, Marwan, *"Mengawal Tuntutan Rakyat; Kepedulian dan Penegasan Sikap Anggota DPD RI"*. Jakarta, Januari 2006
- Damanik, Jayadi, *et al.* *"Perlindungan dan Pemenuhan Hak atas Pendidikan"*, Jakarta, 2005
- Fuadi, Ahmad Helmi, *et al.* *"Memahami Anggaran Publik"*, Jakarta, IDEA Pers. 2002
- Harry, Marsh, *"Guiding Principles of Publik Administrastion"*, New York, 1956
- Irawan, Ade (Manajer Monitoring Pelayanan Publik ICW dan Sekretaris Koalisi Pendidikan), *"Rapor Kinerja Departemen Pendidikan"*, *Koran Tempo*, 10 Januari 2007
- Ki Supriyoko, *"Skenario Anggaran Pendidikan"*, *Koran Kedaulatan Rakyat*, Yogyakarta, 21 Agustus 2007
- Kunarjo, *"Defisit Anggaran Pendidikan"*, *Majalah Perencanaan Pembangunan*, Edisi 23 Tahun 2001
- Musgrav, Richard dan Peggy, *"Public Finance, in Theory and Practice"*, Fifth Edition, Singapore, 1989.
- New Economics Foundation, *"Participation Works! 21 techniques of community participation for the 21<sup>st</sup> century"*, London: New Economics Foundation, 1998, hal. 5.
- Nandika, Dodi, Kutipan Pernyataan Sekretaris Jenderal Departemen Pendidikan Nasional, *Koran Tempo*, 16 Juni 2006.
- Prawiraamijaya, Rachman, *"Keuangan Negara dan Kebijakan Fiskal"*, Bandung, 1980.
- Rukmini, Mimin, *"Pengantar Memahami Hak Ekosob"*, Jakarta: Pusat Telaah dan Informasi Regional PATTIRO, Desember 2006.
- Soeria Atmadja, Arifin P. *"Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara"*, Jakarta: PT Gramedia, 1986, hlm. 9-10.

Soetjipto, Kery dan Seno. "Akuntansi Anggaran: Suatu Pengantar". Jakarta. 1987.

Tilaar, H.A.R, "Manifesto Pendidikan Nasional; Tinjauan dari Perspektif Postmodernisme dan Studi Kultural". Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2005.

Yuswar, Basri, "Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Luar Negeri", Jakarta, 2003.

#### Laporan

RENSTRA KEMENDIKNAS Tahun 2004-2009.

RENSTRA KEMENDIKNAS Tahun 2010-2014.

Statistik Indikator Kesejahteraan Rakyat, Badan Pusat Statistik, Jakarta.

Statistik Pendidikan, Badan Pusat Statistik, Jakarta.

Human Development Report, United Nation Development Program (UNDP) Tahun 2004.

Human Development Report, United Nation Development Program (UNDP) Tahun 2009.

Sambutan Menteri Pendidikan Nasional pada Peringatan Hari Pendidikan Nasional, Jakarta, 2 Mei 2010.

<http://www.dikti.kemendiknas.go.id>, DPR Bahas Optimalisasi Anggaran, 24 Februari 2010.

<http://www.pmptk.kemendiknas.go.id>, 12 Januari 2010; 06:17

<http://www.kemenkeu.go.id>, 17 Oktober 2010; 16.00.

<http://www.setneg.go.id>, Anggaran Pendidikan dalam APBN; 8 Juni 2009.

Laporan Panitia Kerja Alokasi Anggaran Pendidikan 20% dari total anggaran belanja Negara.

Laporan Komisi X DPR RI tanggal 5 Februari 2007.

Laporan Komisi X DPR RI tanggal 1 Maret 2007.

Laporan Komisi X DPR RI tanggal 5 Maret 2007.

Laporan Komisi X DPR RI tanggal 11 November 2009.

Laporan Komisi X DPR RI tanggal 15 April 2010.

### **Peraturan Perundangan**

UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Undang-Undang No. 27 Tahun 2009, Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

UU No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap perkara Nomor 026/PUU-III/2005.



