

Analisis Kebijakan Pendanaan Pendidikan

Oleh Selly Rahmawati, M.Pd

Selly_r@yahoo.co.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana proses perumusan kebijakan pendanaan pendidikan, implementasinya serta bagaimana analisisnya.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis kebijakan dengan model analisis kebijakan retrospektif dan jenis analisis proses kebijakan. Dalam penelitian ini analisis proses kebijakan saya batasi pada proses perumusan dan implementasinya. Metode analisis kebijakan yang digunakan metode kualitatif.

Hasil dari penelitian ini adalah (1) proses perumusan kebijakan pendanaan pendidikan mencerminkan kurangnya komitmen dan *political will* dari Pemerintah dan DPR. (2) Implementasi kebijakan pendanaan pendidikan 20% dari APBN dan APBD telah dilakukan oleh pemerintah. Namun hal tersebut masih belum memperbaiki kualitas pendidikan di Indonesia mengingat anggaran 20% tersebut termasuk gaji pendidik dan biaya kedinasan. (3) Hasil analisis kebijakan pendanaan pendidikan adalah bahwa sikap pemerintah yang terus berupaya menyalahi pemenuhan alokasi anggaran 20 persen untuk sektor pendidikan berangkat dari dua hal. *Pertama*, tidak ada niat baik pemerintah untuk memenuhi amanat konstitusi. Atau, *kedua*, pemerintah tidak menempatkan pendidikan sebagai sektor prioritas dalam mendorong kemajuan bangsa. Saran peneliti adalah meninjau ulang alokasi pendanaan pendidikan 20% dana dari APBN dan APBD untuk pendidikan diluar gaji pendidik dan biaya kedinasan adalah sebuah keharusan.

Kata kunci: analisis kebijakan, pendanaan, pendidikan

Pendahuluan

Salah satu tujuan didirikannya negara Indonesia yang merdeka adalah untuk mencerdaskan bangsa (sebagaimana yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945). Pasal 31 ayat 1 UUD 1945 juga menyebutkan, “Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan.” Pasal ini kemudian dijabarkan lagi dalam UU No 20 tahun 2003 pasal 5 ayat 2,

“Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu.” Selain itu, masih dalam Undang-undang yang sama, pasal 6 ayat 1 menyatakan, “Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pendidikan bermutu bagi setiap

warga negara tanpa diskriminasi.” Dari berbagai peraturan perundang-undangan diatas, sangat jelas sekali seberapa besar tanggung jawab pemerintah terhadap mutu pendidikan bagi semua warga negara. Dalam menjalankan tuntutan tersebut negara berkewajiban menyusun kebijakan yang menjamin pendidikan yang bermutu dan tanpa diskriminasi (merata).

Amandemen pasal 31 UUD 1945 merupakan kebijakan pendidikan yang kemudian muncul setelah berkali-kali terjadi kompromi politik. Amandemen pasal ini dilakukan dengan tujuan untuk mempertegas komitmen pemerintah dan DPR pada pendidikan. Setelah mengalami berkali-kali amandemen pasal 31 telah memberikan jaminan kepada setiap warga untuk mendapatkan pendidikan yang bermutu. Hal tersebut dapat dilihat dalam pasal 31 ayat 4 yang menegaskan bahwa negara mendapatkan amanat untuk memprioritaskan dana pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Namun walaupun begitu dalam petunjuk pelaksanaannya sebagaimana yang tertulis dalam UU SIDIKNAS No 49 ayat 1 dinyatakan bahwa pemenuhan pendanaan dapat dilakukan secara bertahap. Pemerintah telah memproyeksikan pemenuhan anggaran pendidikan 20 % dari APBN diluar gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan akan tercapai pada tahun 2009. Namun pada tahun 2008, kemudian keluar Putusan MK Nomor 24/PUU-V/2007 yang menyatakan bahwa alokasi dana pendidikan 20% dari APBN dan APBD tersebut termasuk gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan.

Hal tersebut mengakibatkan rendahnya pendanaan pendidikan di Indonesia tentu merupakan sebuah keprihatinan tersendiri bagi warga masyarakat. Pendidikan yang didanai secara murah ini menyebabkan mutu penyelenggaraan dan layanannya rendah. Hal ini kemudian berimbas pada mutu lulusan dan mutu pendidikan yang rendah. Padahal bila kita bercermin pada negara-negara maju, mereka cenderung mem-

belanjakan dana yang cukup besar untuk pendidikan mereka. Tingginya alokasi pendidikan di negara-negara maju tersebut terjadi karena meningkatnya *political will* pengambil keputusan terhadap pentingnya pendidikan.

Berbeda dengan beberapa negara-negara maju tersebut. Di Indonesia justru masih stagnan bahkan terkesan mengalami kemunduran dalam mengalokasikan anggaran pendidikan. Hal tersebut karena alokasi pendanaan untuk pendidikan masih belum menjadi prioritas. Untuk itu pengkajian lebih lanjut tentang pendanaan pendidikan sebagaimana yang telah diatur dalam konstitusi merupakan suatu keharusan untuk merealisasikan konsep pendidikan yang bermutu bagi seluruh warga negara Indonesia.

Strategi Konseptual

a. Kebijakan

Solichin Abdul wahab (Yoyon Bahtiar Irianto, 2011: 34) menyatakan bahwa Kebijakan adalah tindakan politik atau serangkaian prinsip, tindakan yang dilakukan untuk mempengaruhi

perilaku orang lain. Menurut kamus oxford (Nanang Fatah, 2012: 131) kebijakan berarti rencana kegiatan atau pernyataan tujuan-tujuan ideal. Sedangkan menurut Yoyon Bahtiar Irianto (2011: 34) kebijakan adalah serangkaian tindakan sebagai suatu arahan untuk mencapai tujuan.

b. Kebijakan Publik

Menurut Dye (Yoyon Bahtiar Irianto, 2011: 33) kebijakan publik adalah *"as projectes program of goals, values and practices."* Definisi kebijakan publik secara sederhana juga diungkapkan oleh Nanang Fatah (2012: 134) kebijakan publik adalah apa pun yang pemerintah pilih untuk dilakukan atau tidak. Kebijakan publik merujuk pada semua wilayah tindakan pemerintah yang membentang dari kebijakan ekonomi hingga kebijakan yang biasanya merujuk pada rubrik kebijakan sosial termasuk pendidikan, kesehatan dan wilayah kesejahteraan lain. Sedangkan Pal (Yoyon Bahtiar Irianto, 2011: 34) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah lebih kepada tindakan melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang dipilih oleh otoritas

publik dalam upaya mengatasi masalah. Menurut H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho (2008: 245), proses kebijakan publik terdiri dari rumusan, implementasi, kinerja dan lingkungan kebijakan.

c. Analisis Kebijakan

Stokey dan Zekhauser (Nanang Fattah, 2012: 3) menyatakan bahwa analisis kebijakan adalah suatu proses rasional yang menggunakan metode dan teknik rasional dalam menelusuri cara terbaik untuk mencapai sesuatu. Sedangkan William Dun (2003:51), analisis kebijakan adalah aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan. Patton (Ace Suryadi dan H.A.R. Tilaar, 1994: 40) analisis kebijakan adalah rangkaian proses dalam menghasilkan kebijakan. Menurut William Dun (2003: 96) analisis kebijakan tidak diciptakan untuk membangun dan menguji teori-teori deskriptif yang umum, namun analisis kebijakan mengkombinasikan dan mentransformasikan substansi dan metode beberapa disiplin ilmu untuk menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan yang digunakan

untuk mengatasi masalah-masalah publik tertentu. Menurut Ace Suryadi dan H.A.R. Tilaar (1994: 42) analisis kebijakan adalah cara atau prosedur dalam menggunakan pemahaman manusia terhadap dan untuk memecahkan masalah kebijakan.

Hill (H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho (2008: 244) membagi analisis kebijakan menjadi dua jenis yaitu analisis tentang suatu (atau beberapa) kebijakan (studies of policies) dan analisis untuk (merumuskan suatu atau beberapa) kebijakan (studies for policies). H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho (2008: 246-249) kemudian membagi analisis kebijakan (studies of policies) menjadi 5 jenis yaitu

1. Penelitian tentang isi kebijakan yaitu penelitian untuk menilai suatu kebijakan dari sisi muatan atau isinya. Metode yang dipergunakan adalah analisis isi, baik yang bersifat kuantitatif (frekuensi, semantik) kualitatif (bingkai, semiotik, kecenderungan politik, filosofis) maupun komparatif.
2. Penelitian tentang implementasi kebijakan yaitu penelitian tentang

bagaimana suatu kebijakan diterapkan.

3. Penelitian tentang kinerja kebijakan yaitu terkait dengan pencapaian dari suatu kebijakan dibandingkan dengan target atau rencana pencapaian yang diharapkan. Metode yang digunakan adalah analisis kesenjangan
4. Penelitian tentang lingkungan kebijakan yaitu terkait tentang pengaruh lingkungan kebijakan terhadap perumusan suatu kebijakan.
5. Penelitian tentang proses kebijakan yaitu terkait dengan proses perumusan, rumusnya, implementasinya, kinerja yang dicapai dan lingkungan dimana kebijakan tersebut berada.

Metode Analisis Kebijakan

Danim (H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho (2008: 254-255) mengidentifikasi sebelas pendekatan metodologi dalam penelitian kebijakan yaitu:

1. Sintesis terfokus yaitu pendekatan penelitian kepustakaan terpilih yang

diinterpretasikan secara kritis oleh peneliti

2. Analisis data sekunder yaitu analisis terhadap data-data yang telah diperoleh pihak lain
3. Eksperimen lapangan yaitu suatu metode mengumpulkan data primer dengan jalan melakukan eksperimen lapangan
4. Metode kualitatif yaitu penelitian dengan ciri menggunakan setting alami, bersifat deskriptif, menekankan kepada proses, menggunakan pendekatan induktif dan membeberkan perhatian kepada makna
5. Metode survey yaitu metode untuk mengumpulkan data primer baik secara sensus maupun sampling
6. Penelitian kasus yaitu penelitian yang dilakukan secara mendalam terhadap unit sosial tertentu dengan ruang yang memungkinkan bagi analisis impresionik dari sebuah situasi
7. Analisis biaya keuntungan yaitu metode yang dilakukan perbandingan keuntungan terhadap biaya dari suatu kebijakan

8. Analisis keefektifan biaya yaitu metode yang menekankan kepada efektifitas biaya.
9. Analisis kombinas yaitu kombinasi antara analisis biaya keuntungan dengan efektifitas biaya
10. Penelitian tindakan yaitu penelitian yang ditujukan untuk mengembangkan pendekatan-pendekatan baru dalam memecahkan masalah
11. Penelitian grounded yaitu proses pencarian data sebanyak-banyaknya tanpa berbekal hipotesis dengan tujuan mendeskripsikan peristiwa dan menformulasikan penjelasan perihal munculnya peristiwa itu atas dasar observasi.

Pendanaan Pendidikan Menurut Peraturan Perundang-undangan

Menurut PP No 48 Tahun 2008 tentang pendanaan pendidikan, pendanaan pendidikan adalah penyediaan sumberdaya keuangan yang diperlukan untuk penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan. Pendanaan pendidikan di Indonesia

diatur dalam peraturan perundang-undangan sebagai berikut.

a. UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Dalam BAB XIII pasal 46 sampai pasal 49 dijelaskan bahwa pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat bertanggungjawab terhadap pendanaan pendidikan dalam hal menyediakan sumber pendanaan pendidikan dengan prinsip keadilan, kecukupan, dan keberlanjutan serta pengarahannya yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pengelolaan dana pendidikan. Menurut pasal 49 ayat 1 UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dinyatakan bahwa dana pendidikan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Namun penjelasan UU No. 20 tahun 2003 pasal 49 ayat 1 menyatakan bahwa pemenuhan pendanaan pendidikan dapat dilakukan secara bertahap.

Oleh karena itu, beberapa warga negara yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan, mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan Judicial Review UU Sisdiknas dan APBN terhadap UUD Negara RI Tahun 1945. Keputusan MK kemudian menyatakan sebagai berikut.

1. Putusan MK Nomor 011/PUU-III/2005, tanggal 19 Oktober 2005 Penjelasan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
2. Putusan MK Nomor 24/PUU-V/2007, tanggal 20 Februari 2008:

Pasal 49 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, sepanjang mengenai frasa “gaji pendidik dan biaya

dinas”, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

b. PP No. 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan

Dalam BAB 1 tentang ketentuan umum, pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 diuraikan dengan jelas bahwa pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat; sedang pada ayat (2) dijelaskan bahwa masyarakat yang dimaksud adalah meliputi (a) penyelenggara atau satuan pendidikan yang didirikan masyarakat, (b) peserta didik, orangtua atau wali peserta didik dan (c) pihak-pihak lain yang mempunyai perhatian dan peranan dalam bidang pendidikan. Selain itu pada PP No. 48 tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, pasal 3 juga dijabarkan bahwa pembiayaan pendidikan meliputi:

biaya satuan pendidikan	biaya investasi	biaya investasi lahan pendidikan	
	biaya operasi	biaya selain investasi lahan pendidikan	
		biaya personalia	1. gaji pokok bagi pegawai 2. tunjangan yang melekat di gaji pegawai 3. tunjangan struktural pejabat structural, 4. tunjangan fungsional pejabat fungsional di luar guru dan dosen;

			<ol style="list-style-type: none"> 5. tunjangan fungsional/subsidi tunjangan fungsional bagi guru dan dosen; 6. tunjangan profesi bagi guru dan dosen; 7. tunjangan khusus bagi guru dan dosen; 8. maslahat tambahan bagi guru dan dosen; 9. tunjangan kehormatan bagi dosen yang memiliki jabatan profesor /guru besar.
		biaya non personalia	
	bantuan biaya pendidikan		
	beasiswa		
biaya penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan	biaya investasi	biaya investasi lahan pendidikan	
		Biaya selain lahan pendidikan	
	biaya operasi	biaya personalia	<ol style="list-style-type: none"> 1. gaji pokok; 2. tunjangan yang melekat pada gaji; 3. tunjangan struktural pejabat struktural; 4. tunjangan fungsional pejabat fungsional
		biaya non personalia	
biaya pribadi peserta didik			

Metodologi

Metodologi yang digunakan adalah metode analisis kebijakan. Metodologi analisis kebijakan adalah proses pengkajian yang dirancang untuk menemukan solusi permasalahan secara praktis. Model analisis kebijakan yang digunakan yaitu analisis kebijakan retrospektif dengan Jenisnya analisis proses kebijakan.

Model analisis kebijakan retrospektif yaitu usaha memproduksi dan mentransformasi informasi sesudah kebijakan dilaksanakan. Jenis analisis proses kebijakan yaitu terkait dengan proses perumusan, rumusannya, imple-

mentasinya, kinerja yang dicapai dan lingkungan dimana kebijakan tersebut berada. Dalam penelitian ini analisis proses kebijakan saya batasi pada proses perumusan dan implementasinya. Metode analisis yang digunakan metode kualitatif yaitu penelitian dengan ciri menggunakan setting alami, bersifat deskriptif, menekankan kepada proses, menggunakan pendekatan induktif dan membeberkan perhatian kepada makna

Pembahasan dan Hasil

Pendidikan di Indonesia memang belum dianggap penting dalam memajukan bangsa. Sehingga kebijakan tentang pendanaan

pendidikan memang tidak pernah menjadi prioritas bagi pemerintah Indonesia dari dulu. Mengapa hal ini terjadi, dapat kita analisis dari segi perumusan kebijakannya dan implementasi.

a. Perumusan Kebijakan

Pasal 31 ayat 4 UUD 1945 menegaskan bahwa negara mendapatkan amanat untuk memprioritaskan dana pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Amanat UUD 1945 Amandemen IV Tahun 2002, tersebut juga di atur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan nasional, yang berbunyi: “Dana pendidikan dialokasikan minimal 20% (dua puluh persen) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pasal ini merupakan penegasan komitmen DPR dan pemerintah untuk menjamin pendidikan yang bermutu di Indonesia. Namun

munculnya pasal 49 ayat 1 UU No 20 tahun 2003 tentang Sidiknas sebagai penjelasannya (pemenuhan anggaran pendidikan dapat dilakukan secara bertahap)mengindikasikan hal lain. Penjelasan pasal 49 ayat 1 ini bukannya memperjelas namun justru mereduksi amanat UUD 1945. Padal pasal 31 UUD 1945 dimuat kata memprioritaskan namun dalam penjelasannya malah dimuat kata bertahap. Disini jelas terjadi kejanggalan antara pasal dan penjelasannya. Pasal 49 ayat 1 memunculkan norma hukum baru yang sama sekali berbeda dengan norma hukum pasal yang dijelaskan. Meskipun keduanya tidak bertentangan namun pasal 49 ayat 1 telah melunturkan daya paksa pasal 31 UUD 1945. Ketentuan-ketentuan pada UUD 1945 adalah *grundnorm* dari suatu negara itu sendiri, di mana *grundnorm* tersebut merupakan cerminan dari kesepakatan tertinggi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, mau tidak mau, suka tidak suka, Pemerintah harus melaksanakan amanat konstitusi secara mutlak, sebab hal tersebut sama artinya dengan menjalankan

titah rakyat sepenuhnya, sebagaimana Thomas Paine pernah mengatakan, "*Constitutions is not the act of government, but the people constituting a government*". Memprioritaskan alokasi dana pendidikan tentu tidak boleh dilakukan secara bertahap. Pasal 49 ayat 1 UU Sidiknas ini merupakan pengingkaran terhadap amanat konstitusi (pasal 31 ayat 4 UUD1945).

Lalu apa yang sebenarnya terjadi dalam proses pembuatan keputusan dalam dua pasal yang berbeda makna ini? Mengapa pemerintah dan DPR kemudian merasa perlu untuk mengeluarkan penjelasan dalam pasal 49 ayat 1 UU sidiknas ini? Apakah memang benar pemerintah tidak mampu memenuhi amanat konstitusi untuk menganggarkan dana pendidikan diluar gaji pendidik dan biaya kedinasan sebesar 20% dari APBN dan APBD.

Persoalan utama berkaitan dengan target anggaran pendidikan 20 persen adalah masalah kemampuan finansial (*affordability*) pemerintah. Apakah memang

pemerintah memiliki sumber dana yang cukup besar untuk dialokasikan ke sektor pendidikan?

Anggaran pendidikan yang dimaksud di sini adalah apa yang dikenal sebagai anggaran pembangunan (bukan anggaran rutin). Kemampuan fiskal bisa dilihat dari struktur pengeluaran APBN, misalkan APBN 2004. Untuk tahun 2004, sekitar 15 persen dari APBN akan digunakan untuk keperluan belanja pegawai, 19 persen untuk membayar cicilan bunga hutang, dan 31 persen untuk transfer ke daerah. Itu merupakan jenis-jenis pengeluaran yang tak terhindarkan, baik karena "terlanjur" maupun karena ketentuan perundang-undangan. Pos tak terhindarkan itu total memakan sekitar 65 persen dari APBN. Perlu ditambahkan, bahwa pada tahun 2004 ada beban subsidi sekitar Rp 23 trilyun atau enam persen dari anggaran (sebagian besar untuk subsidi BBM dan listrik). Secara politis, subsidi ini juga tak terelakkan mengingat resistensi yang demikian besar terhadap ide pencabutan subsidi pemerintah. Sedangkan anggaran untuk sektor

lain juga penting mengingat eratnya kaitan sektor tersebut dengan kualitas SDM, misalnya sektor kesehatan. Jadi jelas tidak mungkin diabaikan.

Beberapa argument di atas menunjukkan, bahwa dalam jangka pendek dan menengah pemerintah *memang* tidak memiliki dana yang cukup untuk memenuhi ketentuan konstitusi 20 persen APBN untuk pendidikan. Jadi secara rasional penjelasan pasal 49 ayat 1 UU Sidiknas tersebut tidak salah, pemenuhan anggaran pendidikan memang baru bisa terjadi bila dilakukan secara bertahap

Dalam salah satu argumennya, pemerintah menyatakan bahwa selain keterbatasan kemampuan negara untuk menyediakan 20% anggaran untuk pendidikan, ada 2 hal lain yang menyebabkan pemberian alokasi dana pendidikan. Pertama, karena masih adanya agenda pembangunan lain yang menurut pemerintah perlu lebih didahului yaitu percepatan reformasi, peningkatan kesejahteraan rakyat, usaha memperkokoh kesatuan bangsa. Selain itu pemerintah juga menanggapi bahwa

SDM Indonesia masih belum siap untuk menerima dan mengelola anggaran pendidikan sebesar 20%, mengingat Depdiknas merupakan departemen terkorup setelah departemen agama.

Namun setelah beberapa tahapan yang berjalan mengapa pemerintah masih saja berkelit tentang tanggungjawab konstitusionalnya akan pembiayaan pendidikan sebesar 20%. Berlatarbelakang masalah tersebut, judicial Review UU Sisdiknas dan APBN terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 kemudian ajukan. Keputusan MK Nomor 011/PUU-III/2005, tanggal 19 Oktober 2005 menyatakan bahwa penjelasan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Implikasi dari putusan tersebut adalah bahwa pengalokasian anggaran pendidikan harus mempunyai besaran 20 persen dari APBN dan APBD, dan tidak bisa lagi dilakukan secara bertahap sebagaimana diartikan selama ini oleh berbagai kalangan.

Namunbelum lama setelah putusan tersebut keluar, Rapat Paripurna DPR menyetujui pengesahan RUU APBN 2006 menjadi UU, padahal alokasi anggaran pendidikan dalam APBN tersebut hanya berkisar kurang lebih 10 persen dari APBN. Terkait dengan alokasi anggaran pendidikan yang masih jauh di bawah 20 persen dari APBN, Menteri Keuangan menjelaskan bahwa hal tersebut dilakukan dengan pertimbangan keuangan Negara belum memungkinkan.

Padahal Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 49 ayat 1 dengan sangat jelas mengamanatkan bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sector pendidikan dan minimal 20% dari APBD, tidak dapat dilakukan secara bertahap. Tidak lama setelah itu keluarlah putusan MK Nomor 24/PUU-V/2007, tanggal 20 Februari 2008 menyatakan bahwa anggaran pendidikan minimal 20% dari APBN maupun APBD, di dalamnya

termasuk gaji pendidik dan biaya kedinasan. Mungkin kah ini hanya sebuah siasat pemerintah yang menggambarkan tentang kurangnya komitmen politik pemerintah untuk meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia? Untuk menghindari beban biaya sebesar 20% dari total anggaran?

Oleh karena itu saya rasa cukup beralasan dan patut pula kita renungkan kekhawatiran dari Daniel Moh. Rosyid, selaku Ketua Dewan Pendidikan Jawa Timur sekaligus Tenaga Ahli Menristek, yang sedikit menaruh kecurigaan bahwa kebijakan pendidikan yang tidak bermutu dan tidak kunjung berubah ini bisa jadi disengaja oleh para elite yang kini berkuasa di eksekutif maupun legislatif. Sebab, warga negara yang cerdas akan membuat posisi mereka mudah terancam dan money politics dengan berbagai variannya akan serta merta ditolak oleh warga negara yang terdidik. Rasa pesimistis tersebut akan sejalan apabila kita hubungkan dengan pendapat dari Henry Peter yang mengatakan, *“Education makes people easy to lead, but difficult to*

drive; easy to govern, but impossible to enslave”.

Padahal issue mengenai anggaran pendidikan merupakan salah satu elemen penting untuk meningkatkan kualitas pendidikan nasional. Jauhnya persentase anggaran pendidikan yang disetujui Panitia Anggaran DPR dengan persentase yang diwajibkan konstitusi dinilai banyak pihak sebagai bentuk rendahnya komitmen Pemerintah terhadap dunia pendidikan. Padahal bila kita pahami bersama, kemajuan pendidikan nasional memerlukan biaya yang tidak sedikit. Bukan hanya untuk peningkatan kualitas sarana pembelajaran seperti media pembelajaran, laboratorium, ruang keterampilan, perlengkapan belajar, dan berbagai peranti keras lainnya, akan tetapi juga pada aspek peningkatan kesejahteraan guru yang cukup penting dan tidak bisa diabaikan. Semua itu akan bersinergi dan berbanding lurus dengan peningkatan kualitas pendidikan. Namun tuntutan yuridis formal tersebut terbentur oleh berbagai dalih yang dibuat oleh pemerintah dan

DPR (eksekutif dan legialatif) tentang anggaran pendidikan. Maka tidak salah memang ketika dinyatakan bahwa kebijakan identik dengan kebijakan pemerintah yaitu kebijakan yang hanya menanamkan nilai-nilai kelompok elit yang memerintah saja (teori kebijakan elit). Kalau memang ada komitmen dan *political will* dari Pemerintah dan DPR dengan otoritas yang dimilikinya, seharusnya dapat memenuhi anggaran pendidikan sebesar 20 persen di luar gaji guru dan biaya kedinasan.

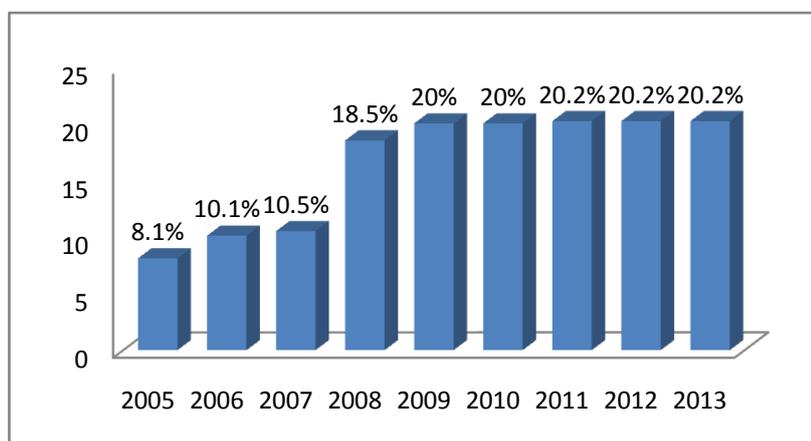
b. Implementasi Pendanaan Pendidikan

Implementasi kebijakan pendanaan pendidikan sekarang sudah dapat kita lihat bersama. Skenario progresif pemenuhan anggaran pendidikan yang disepakati bersama oleh DPR dan Pemerintah pada tanggal 4 Juli 2005 yang lalu menetapkan kenaikan bertahap 2,7 persen per tahun hingga 2009, dengan rincian kenaikan 6,6 % (2004), 9,29 % (2005), 12,01 % (2006), 14,68 % (2007), 17,40 % (2008), 20,1 % (2009), dan 20,2 % dari tahun 2011-2013. Sejak 2009,

2010, 2011, 2012 dan 2013, Indonesia sudah memiliki anggaran di atas 20%.

Implementasinya dapat dilihat dari perkembangan alokasi dan rasio terhadap APBN sebagai berikut :

Tahun	Jumlah Dana	Persentase dari total APBN
2005	33,4 triliun	8,1% dari total APBN
2006	44,11 triliun	10,1% dari total APBN
2007	53,07 triliun	10,5% dari total APBN
2008	158,52 triliun	18,5% dari total APBN
2009	207,41 triliun	20,0% dari total APBN
2010	209,54 triliun	20,0 % dari total APBN
2011	266,9 triliun	20,2% dari total APBN
2012	286,6 triliun	20,2% dari total APBN
2013	336,8 triliun	20,2% dari total APBN



Kalau dilihat sepintas, peningkatan anggaran pendidikan di atas cukup mencengangkan, terjadi kenaikan rasio yang sangat signifikan. Namun secara total, gaji guru memakan persentase yang sangat besar dari total anggaran pendidikan dari tahun 2009.

Hal tersebut secara yuridis tidaklah salah mengingat keputusan Mahkamah Konstitusi bahwa Pasal 49 Ayat (1) Undang-Undang Nomor

20 Tahun 2003 mengenai Sisdiknas sepanjang mengenai frasa “gaji pendidik dan biaya kedinasan” bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu, pemerintah diwajibkan memasukan gaji pendidik dan biaya kedinasan dalam anggaran pendidikan 20 persen.

Putusan MK merupakan ancaman serius bagi masa depan pendidikan Indonesia. Dari sudut

anggaran, akan terjadi ketimpangan dalam pembiayaan. Alokasi biaya rutin, terutama pembayaran gaji dan tunjangan penyelenggara pendidikan pasti membengkak.

Dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 mengenai Sistem Pendidikan Nasional, pengertian pendidik sangat luas. Pasal 1 angka 6 menyebutkan bahwa 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.

Artinya, komponen biaya rutin seperti gaji yang akan dimasukkan dalam anggaran pendidikan jauh lebih banyak dari perkiraan sekarang. Sudah pasti dalam proses penganggaran, pembayaran gaji akan menjadi prioritas. Sedangkan program untuk membuka akses bagi warga dan meningkatkan kualitas pelayanan tinggal menunggu sisa anggaran. Konsekuensinya, alokasi pelayanan dan peningkatan kualitas belajar mengajar seperti perbaikan

dan perawatan gedung sekolah serta penyediaan buku pelajaran berkurang secara drastis. Dengan demikian dalam alokasi 20% tersebut maka kenaikan ini hanyalah sebuah kenaikan semu belaka.

Kenaikan alokasi pendanaan pendidikan ini hanyalah sekedar siasat pemerintah untuk menghindar "vonis mati" dari Mahkamah Konstitusi namun tanpa implementasi yang riil. Hal ini telah mencerminkan bahwa Pemerintah tidak memiliki cukup komitmen pada dunia pendidikan.

Sesuai dengan amanat pembangunan pemerintah yang dituangkan dalam Buku I RKP 2013 yang menjelaskan bahwa tujuan dan visi pembangunan pendidikan yaitu menuntaskan program wajib belajar (wajar) pendidikan dasar sembilan tahun bagi sekitar 45 juta siswa SD dan SMP, meningkatkan kualitas pendidikan, serta jaminan atas keberlangsungan program pendidikan bagi generasi selanjutnya, maka dalam rincian RAPBN 2013 pemerintah akan mengalokasikan biaya tersebut ke

dalam masing-masing sasaran pembangunan berikut ini :

1. melanjutkan program Bantuan Operasional Sekolah untuk membebaskan biaya pendidikan dalam rangka penuntasan wajar 9 tahun;
2. menyediakan bantuan bagi siswa yang kurang mampu agar bisa melanjutkan pendidikan dan memberikan beasiswa bagi siswa berprestasi; serta
3. menyediakan tunjangan yang lebih banyak bagi profesi guru dengan tujuan peningkatan kualitas pendidikan

Meningkatnya belanja publik di sektor pendidikan telah sangat bantu memperluas akses, dan meningkatkan angka partisipasi sekolah selama satu dekade terakhir, terutama di kalangan siswa miskin. Namun, peningkatan angka partisipasi ini lebih terlihat di tingkat wajib belajar 9 tahun, yakni sekolah dasar dan level pendidikan menengah pertama. Walaupun meningkat namun sedikitnya ada 173 kabupaten yang hingga kini masih belum tuntas program wajib belajar 9 tahunnya.

Sejumlah sekolah di kabupaten tersebut letaknya di wilayah terpencil dan kepulauan. APK 173 kabupaten tersebut, kurang dari 95 persen. Ada 140 ribu anak usia 13-15 tahun yang tidak melanjutkan ke jenjang SMP. Jumlah itu tersebar di 173 kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Sedangkan akses terhadap level pendidikan menengah atas dan perguruan tinggi (walau meningkat secara rata-rata) masih tergolong sangat rendah di kalangan siswa miskin

Selain itu, skor Indonesia dalam sejumlah tes internasional menunjukkan bahwa kualitas pendidikan di Indonesia masih sangat rendah, dan belum menunjukkan perkembangan signifikan. Segala kemajuan dari segi akses hanya akan berarti jika siswa-siswa dapat lulus sekolah dengan sejumlah keterampilan mendasar.

Sementara itu, dengan porsi anggaran yang cukup besar untuk membayar gaji guru serta membiayai program sertifikasi guru, kualitas guru masih belum menunjukkan banyak perubahan. Program sertifikasi guru telah bantu memperbaiki kesejahteraan guru, namun belum

terlihat adanya bukti bahwa program sertifikasi ini diikuti dengan semakin membaiknya kualitas guru/siswa. Di sisi lain, anggaran untuk fasilitas pendidikan sangat kecil. Keterbatasan dana perbaikan fasilitas pendidikan ini meninggalkan banyak sekolah rusak. Berdasarkan data Kemendiknas, secara nasional saat ini Indonesia memiliki 899.016 ruang kelas SD namun sebanyak 293.098 (32,6%) dalam kondisi rusak. Sementara pada tingkat SMP, saat ini Indonesia memiliki 298.268 ruang kelas namun ruang kelas dalam kondisi rusak mencapai 125.320 (42%). Selain itu ketersediaan prasarana pendidikan disekolah terbatas dan cenderung memburuk.

Padahal pencapaian pembangunan pendidikan terlihat dari ketersediaan sarana prasarana pendidikan. Kurangnya jumlah, rendahnya kualitas, tidak meratanya ketersebaran tenaga guru juga masih menjadi masalah besar dalam dunia pendidikan. Pengamat Pendidikan Muhammad Zuhdan mengatakan bahwa tercatat ada 1,3 jutaan anak usia 7-15 tahun di Indonesia terancam

putus sekolah. Sementara dari sisi pengajar, sebanyak 1,44 juta guru dari 2,92 juta guru di Indonesia belum berpendidikan Strata 1 (S-1). Jumlah itu setara dengan 49,3persen dari total guru di Indonesia. Begitu juga dari persyaratan sertifikasi, hanya 2,06 juta guru atau sekitar 70,5% guru yang memenuhi syarat sertifikasi sedangkan 861.670 guru lainnya belum memenuhi syarat sertifikasi.

Lantas bagaimana siswa mau berprestasi jika sarana dan prasarana sekolah tidak layak dan guru yang kurang berkualitas. Semrawutnya persoalan anggaran ini tentu berdampak pendidikan gratis yang belum dapat dinikmati semua kalangan, akses pendidikan terbatas dan fasilitas sekolah masih banyak yang rusak. Lantas dengan alokasi dana seperti ini, sarana prasarana yang seperti ini, bagaimana mutu pendidikan di Indonesia, tentu sudah dapat diprediksi. Banyaknya siswa tidak lulus dalam Ujian Nasional hanya merupakan salah satu indikasi masih rendahnya mutu pendidikan kita.

c. Analisis kebijakan

Anita Lie dalam artikelnya yang berjudul “Pendidikan dalam Dinamika Globalisasi” mengemukakan bahwa untuk memajukan dunia pendidikan dibutuhkan suatu komitmen dan kemauan yang kuat dari tampuk kepemimpinan nasional. Kalau memang ada komitmen dan *political will* dari Pemerintah dan DPR dengan otoritas yang dimilikinya, seharusnya dapat memenuhi anggaran pendidikan sebesar 20 persen di luar gaji guru dan biaya kedinasan. Tidak adanya kemauan eksekutif dan legislatif untuk benar-benar menjalankan kewajiban konstitusional tersebut membuat Indonesia harus membayarnya dengan mutu pendidikan yang rendah. Padahal dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, secara jelas dinyatakan bahwa pemerintah mempunyai suatu kewajiban konstitusi (constitutional obligation) untuk memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD guna memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Implementasi pemenuhan anggaran

20% yang bercampur dengan gaji pendidik dan biaya kedinasan merupakan sebuah pengkhianatan terhadap kewajiban konstitusional pemerintah. Implementasi seperti ini, membuat pendanaan pendidikan menjadi tidak efektif. Untuk itu pemerintah sudah seharusnya meninjau ulang kebijakan alokasi pendanaan pendidikan dan benar-benar mengalokasikan 20% dana dari APBN dan APBD untuk pendidikan diluar gaji guru dan biaya kedinasan.

Martin Cornoy mengarahkan bahwa kebijakan pendidikan merupakan bagian dari kebijakan negara (*state police*). *Political will* dan *power government* memiliki pengaruh besar dalam setiap kebijakan pendidikan. Sikap pemerintah yang terus berupaya meniyasati pemenuhan alokasi anggaran 20 persen untuk sector pendidikan di luar gaji pendidik dan biaya kedinasan menunjukkan dua hal. *Pertama*, tidak ada niat baik pemerintah untuk memenuhi amanat konstitusi. *Kedua*, pemerintah tidak menempatkan pendidikan sebagai sector prioritas dalam mendorong kemajuan bangsa.

Opsi Kebijakan

Meninjau ulang kebijakan alokasi pendanaan pendidikan 20% dana dari APBN dan APBD untuk sektor pendidikan diluar gaji pendidik dan biaya kedinasan adalah sebuah keharusan.

Daftar Pustaka

- Ace Suryadi dan H.A.R. Tilaar. (1994). Analisis kebijakan pendidikan: suatu pengantar. Bandung: Rosdakarya
- H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho. (2008). Kebijakan pendidikan: pengantar untuk memahami kebijakan pendidikan dan kebijakan pendidikan sebagai kebijakan public. Yogyakarta: pustaka pelajar.

Nanang Fattah. (2012) Analisis Kebijakan Pendidikan. Bandung: Rosdakarya

William Dun. (2003). Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press

Yoyon Bahtiar Irianto. (2011). Kebijakan Pembaharuan Pendidikan, konsep, Teori dan Model. Jakarta: Rajawali Pers.

Dokumen:

- UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
- PP No. 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan
- Putusan MK Nomor 011/PUU-III/2005, tanggal 19 Oktober 2005
- Putusan MK Nomor 24/PUU-V/2007, tanggal 20 Februari 2008