

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan pendidikan di Indonesia hakikatnya merupakan upaya untuk merealisasikan cita-cita luhur kemerdekaan, yakni mencerdaskan kehidupan bangsa. Untuk mencapai tujuan nasional tersebut, negara wajib menyediakan layanan pendidikan bermutu bagi semua warga negara. Tetapi, pada kenyataannya saat ini masyarakat masih sulit untuk memperoleh pendidikan yang bermutu dikarenakan Indonesia dihadapi oleh berbagai permasalahan pendidikan yang cukup serius, salah satunya adalah minimnya alokasi anggaran pendidikan di Anggaran Pendapatan Belanja Negara (selanjutnya disebut “APBN”).

Masalah alokasi anggaran pendidikan telah menjadi masalah yang cukup pelik di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari rendahnya persentase anggaran pendidikan di APBN. Dewan Perwakilan Rakyat telah mensahkan anggaran pendidikan dalam APBN 2008 sebesar 12,3 persen dari total anggaran lebih dari Rp.800 triliun¹. Alokasi untuk anggaran pendidikan yang hanya sebesar 12 persen tersebut jauh di bawah ketentuan Pasal 31 ayat (4) Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut “UUD 1945”) yang menyatakan bahwa negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan belanja

¹ Kualitas Pendidikan Indonesia di UNESCO, Menengah ke Atas, www.republika.co.id, diakses pada tanggal 1 Maret 2008.

daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Angka persentase ini sangat berbeda jika dibanding dengan negara tetangga, yaitu Malaysia yang mengalokasikan anggaran dana pendidikan sebanyak 25 persen dari total APBN².

Minimnya anggaran pendidikan ini menyebabkan masyarakat sulit mendapatkan akses di dalam dunia pendidikan sehingga pada akhirnya mengakibatkan kualitas sumber daya manusia Indonesia menjadi rendah. Hal ini dapat ditunjukkan melalui survai *Political and Economic Risk Consultant (PERC)* yang menunjukkan bahwa kualitas pendidikan di Indonesia berada pada urutan ke-12 dari 12 negara di Asia. Posisi Indonesia berada di bawah Vietnam³.

Selain itu, jika dilihat dari jalur pendidikan formal, Indonesia juga masih menunjukkan kualitas pendidikan yang rendah. Hal ini dapat diketahui dari 146.052 Sekolah Dasar (SD) di Indonesia ternyata hanya delapan sekolah saja yang mendapat pengakuan dunia dalam kategori *The Primary Years Program (PYP)*. Dari 20.918 Sekolah Menengah Pertama (SMP) di Indonesia ternyata juga hanya delapan sekolah yang mendapat pengakuan dunia dalam kategori *The Middle Years Program (MYP)* dan dari 8.036 Sekolah Menengah Atas (SMA) ternyata hanya tujuh sekolah saja yang mendapat pengakuan dunia dalam kategori *The Diploma Program (DP)*⁴.

² Minim, Alokasi APBN Untuk Dunia Pendidikan, www.ipb.ac.id, diakses pada tanggal 26 Maret 2008.

³ M. Shiddiq Al-Jawi, *Pendidikan di Indonesia: Masalah dan Solusinya*, www.khilafah1924.org, diakses pada tanggal 1 Maret 2008.

⁴ *Ibid.*

Data lainnya juga ditunjukkan dari catatan hasil survai lembaga “*Human Development Resources 2007*” (HDR 2007) terhadap 177 negara di dunia menunjukkan bahwa Indonesia berada pada urutan ke 107, jauh di bawah Jepang yang menduduki peringkat ke 8, Singapura ke 25, Brunei Darussalam ke 30, Malaysia ke 63 dan Thailand ke 78, serta Philipina pada urutan ke 90⁵. Rendahnya posisi Indonesia dibanding negara-negara asia lainnya dalam bidang pendidikan membuktikan bahwa masyarakat Indonesia belum mencapai tingkat pendidikan yang selayaknya. Hal ini dapat dilihat berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik terhadap tingkat pendidikan di Indonesia selama tahun 2004-2006 adalah:⁶

Tabel I.1
Pencapaian Pendidikan Terhadap Polulasi
Dengan Usia 10 Tahun dan Lebih (%)

Indikator	2004	2005	2006
Tidak sekolah	8.98	7.82	7.43
Dibawah Sekolah Dasar	15.31	21.46	20.77
Sekolah Dasar	31.87	32.34	31.67
Sekolah Menengah Pertama	20.12	17.06	17.56
Sekolah Menengah Atas	23.72	21.32	22.56
Proporsi terhadap populasi yang terpelajar dengan usia 10 tahun dan lebih	91.47	91.91	92.39

Sumber: *National Labour Force Survey* 2004, 2005, and 2006, (*Statistics Indonesia: 25 Januari 2008*)

⁵ *2007/2008 Human Development Index Rankings*, www.hdr.undp.org, diakses pada tanggal 5 Maret 2008.

⁶ www.bps.go.id, diakses pada tanggal 25 Januari 2008.

Data-data di atas menyiratkan bahwa pembangunan pendidikan di Indonesia masih belum mencapai taraf yang diinginkan. Padahal pendidikan bukan saja penting untuk membangun masyarakat terpelajar yang menjelma dalam wujud massa kritis (*critical mass*), tetapi juga dapat menjadi landasan yang kuat untuk memacu pertumbuhan ekonomi melalui penyediaan tenaga kerja yang memiliki pengetahuan, menguasai teknologi, dan mempunyai keahlian dan keterampilan. Tenaga kerja dengan kualifikasi pendidikan yang memadai akan memberi kontribusi pada peningkatan produktivitas nasional⁷. Oleh karena itu, pembangunan pendidikan secara keseluruhan sangat dipengaruhi oleh pendidikan tenaga kerja yang pada akhirnya berdampak pada tingkat pengangguran. Jika pendidikan tenaga kerja menunjukkan angka yang rendah maka akan mengakibatkan tingkat pengangguran yang tinggi seperti yang dialami pada tahun 2007 dimana terjadi peningkatan angka pengangguran di tingkat pendidikan dasar, menengah, dan tinggi (diploma III dan universitas). Lihat data berikut ini⁸.

⁷ Peningkatan Akses Masyarakat Terhadap pelayanan Pendidikan yang Lebih Berkualitas, www.bappenas.go.id, diakses pada tanggal 4 Maret 2008.

⁸ www.bps.go.id, diakses pada tanggal 25 Januari 2008.

Tabel I.2

**Tingkat Pengangguran Berdasarkan Pencapaian Pendidikan Tahun
2004, 2005, 2006 dan 2007**

NO	Pencapaian Pendidikan	2004	2005 (Nov)	2006 (Agust)	2007 (Feb)
1	Dibawah Pendidikan Dasar	1 .004. 296	937. 985	566 .220	666.066
2	Sekolah Dasar	2. 275. 281	2.729.915	611 .254	2. 753. 548
3	Sekolah Menengah Pertama	2. 690 .912	3.151.231	5 .172 .489	2 .643. 062
4	Sekolah Menengah Atas	3. 695. 504	5. 106. 915	2. 998. 773	3 .745 .035
5	Diploma I/II	92 .788	101 .017	1 .305. 190	151 .085
6	Akademi/Diploma III	144. 463	207. 505	94 .445	179.231
7	Universitas	348 .107	395. 538	183. 629	409 .890
	Total	10. 251. 351	12 .630 .106	10.932 .000	10. 547. 917

Sumber: *National Labour Force Survey 2004, 2005, and 2006, (Statistics Indonesia: 25 Januari 2008)*

Berarti dapat dikatakan bahwa pemerintah belum berhasil dalam menjalankan fungsi stabilisasinya. Apalagi didalam pembukaan UUD 1945 yang mewajibkan pemerintah bertanggung jawab dalam mencerdaskan kehidupan bangsa dan menciptakan kesejahteraan umum. Tetapi terkait dengan hal itu bukan saja pemerintah yang bertanggung jawab melainkan juga masyarakat karena sesuai dengan Pasal 46 Ayat 1 UU Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (selanjutnya disebut dengan “UU Sisdiknas”) yang menyatakan bahwa pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Peran mereka diatur lebih

lanjut dalam Pasal 54 Ayat 1 UU Sisdiknas yang menjelaskan bahwa peran serta masyarakat tersebut dalam pendidikan meliputi peran serta perseorangan, kelompok, keluarga, organisasi profesi, pengusaha, dan organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu pelayanan pendidikan.

Terkait dengan peran serta masyarakat dalam pendidikan khususnya pihak swasta biasanya diwujudkan dalam pemberian beasiswa. Sebagai contoh, perusahaan swasta yang memberikan kontribusi yang cukup besar dalam bidang pendidikan adalah PT. Djarum, Tbk. Rasa kepedulian PT. Djarum terhadap dunia pendidikan ini dimulai sejak tahun 1980-an. Dengan program beasiswanya yang dinamakan Program Bakti Pendidikan, sampai saat ini PT. Djarum telah memberikan beasiswa kepada 5.042 penerima beasiswa dan mengembangkan *soft skill* mahasiswa dengan berbagai pelatihan *leadership* secara rutin. Tidak hanya memberikan beasiswa, Djarum juga mengadakan kegiatan untuk mengembangkan intelektualitas para beswan. Caranya dengan menggelar final Lomba Karya Tulis Beswan Djarum 2007 tentang masa depan Indonesia⁹.

Kegiatan-kegiatan seperti ini merupakan satu dari banyak contoh dari program beasiswa yang dijalankan oleh perusahaan-perusahaan besar di Indonesia. Hal ini berarti menunjukkan bahwa program beasiswa sudah cukup berkembang secara signifikan di Indonesia. Oleh karena itu, program beasiswa dapat digunakan sebagai alternatif pendanaan dalam mengatasi permasalahan pendidikan di Indonesia.

⁹ Kepedulian Memajukan Pendidikan, www.republika.co.id, diakses pada tanggal 2 Januari 2008.

Mengingat program beasiswa begitu penting bagi peningkatan sumber daya manusia Indonesia, maka ada yang perlu pemerintah lakukan yaitu menumbuhkan kesadaran perusahaan untuk lebih meningkatkan program beasiswanya, antara lain dengan cara memberi fasilitas dan kemudahan dalam kegiatan pemberian beasiswa yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan selaku sebagai pihak yang memberi beasiswa. Salah satu fasilitas yang diusulkan dapat diberikan kepada kalangan dunia usaha agar meningkatkan program beasiswa adalah insentif dalam bidang perpajakan (misalnya dengan pemberian insentif pajak berupa *tax deduction*).

Kebijakan pemberian insentif pajak yang berupa *deduction* ini merupakan bentuk perluasan biaya yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto perusahaan sehingga beasiswa kepada pihak lain yaitu pihak yang tidak ada hubungan kerja dengan perusahaan (dalam hal ini pelajar/mahasiswa) juga merupakan biaya yang dapat dikurangkan. Dalam pasal 6 ayat 1 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 Tentang Pajak Penghasilan (selanjutnya disebut dengan “UU PPh 2000”) dijelaskan bahwa biaya beasiswa, magang, dan pelatihan merupakan biaya yang boleh dikurangkan dari penghasilan bruto perusahaan (*deductible expenses*). Namun, biaya beasiswa yang dapat dikurangkan disini adalah hanya beasiswa yang diberikan kepada karyawan (pihak yang ada hubungan kerja dengan perusahaan). Jika beasiswa diberikan kepada pihak lain (tidak ada hubungan kerja dengan pihak pemberi beasiswa), maka tidak dapat dijadikan pengurang dari penghasilan bruto perusahaan.

Pemberian insentif pajak ini tidak hanya terkait dengan pemberi beasiswa saja (dalam hal ini perusahaan) tetapi memiliki korelasi langsung juga dengan penerima beasiswa. Fasilitas lain yang diusulkan dapat diberikan kepada penerima beasiswa adalah diperlakukannya beasiswa itu sebagai objek pajak yang dibebaskan (*tax exemption*). Merujuk pada ketentuan di dalam Pasal 21 UU PPh 2000 yang diatur lebih lanjut di dalam Surat Direktur Jenderal Pajak Nomor S-145/PJ.43/2006 Tentang PPh Pasal 21 Atas Beasiswa dimana dijelaskan bahwa baik beasiswa yang diterima oleh mahasiswa yang berstatus Pejabat Negara, Pegawai Negeri Sipil, atau anggota TNI/POLRI maupun mahasiswa yang tidak berstatus seperti itu maka akan dikenakan pemotongan PPh Pasal 21.

Sementara jika dibandingkan dengan negara Malaysia, Indonesia dapat dinilai tertinggal dalam penerapan kebijakan insentif pajak penghasilan bagi pemberian beasiswa ini. Malaysia telah menetapkan beberapa kriteria pemberian beasiswa yang dapat diberi fasilitas sebagai pengurang pajak dan juga Malaysia telah menetapkan beasiswa sebagai penghasilan yang dibebaskan pajak. Tampaknya pemerintah Malaysia telah menyadari bahwa pendidikan itu merupakan suatu hal yang sangat penting bagi pembangunan negara. Terbukti dari tingkat GDP (*Gross Domestic Product*) dan GNI (*Gross National Income*) per kapita pada tahun 2007 yang terbilang cukup tinggi (Lihat tabel I.4.).

Di banding dengan Indonesia, tampak Indonesia dan Malaysia memiliki kondisi perekonomian yang cukup berbeda. Hal ini mengacu pada kriteria utama

Bank Dunia mengenai indikator ekonomi suatu negara¹⁰, dengan alat ukur GDP dan GNI.

Tabel I.3
Perlakuan Pajak Penghasilan atas Beasiswa
di negara Malaysia

Negara	Perlakuan Pajak Penghasilan
Malaysia	<p>Bagi Pemberi Beasiswa</p> <p>Biaya yang dikeluarkan oleh perusahaan untuk keperluan beasiswa dapat dikurangkan dari penghasilan kotornya jika hanya diberikan pada mahasiswa yang:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Menerima pengajaran/pelajaran penuh (<i>full-time instruction</i>) di institusi pendidikan tinggi; (ii) Bukan untuk kepentingan pribadinya atau bukan orang yang menjadi tanggungannya (<i>who has no means of his own</i>); (iii) Penghasilan total perbulan orang tuanya tidak boleh lebih dari 5000 ringgit.
	<p>Bagi Penerima Beasiswa</p> <p>Penghasilan yang dibebaskan dari pajak adalah sejumlah beasiswa atau bantuan sejenis lainnya atau tunjangan yang dibayarkan kepada individu, baik pemberian tersebut terkait atau tidak dengan pekerjaan dari individu yang bersangkutan.</p>

Sumber: *Income Tax Act 1967*, (www.treasury.gov.my, 26 April 2008) Data diolah peneliti.

¹⁰ Mudrajad Kuncoro, *Ekonomi Pembangunan; Teori, Masalah, dan Kebijakan*, Yogyakarta: Akademi Manajemen Perusahaan YKPN, 2000, hlm.19.

Tabel I.4
Komparasi negara berdasarkan tingkat GDP dan GNI
menurut Bank Dunia

<i>Country</i>	<i>Region</i>	<i>Rank GNI*</i> <i>Per Capita 2007</i>	<i>Rank GDP*</i> <i>Per Capita 2007</i>
<i>Indonesia</i>	<i>East Asia and Pacific</i>	<i>1,420</i>	<i>3,400</i>
<i>Malaysia</i>	<i>East Asia and Pacific</i>	<i>5,490</i>	<i>14,400</i>

*) *GDP (Gross Domestic Product)* : Sum of gross value added, at purchaser prices converted at market exchange rates to current U.S. dollars, by all resident producers in the economy plus any product taxes (less subsidies) not included in the valuation of output.

GNI (Gross National Income) : Sum of value added by all resident producers plus any product taxes (less subsidies) not included in the valuation of output plus net receipts of primary income (compensation of employees and property income) from abroad.

Sumber: *World Development Indicators database*, (World Bank: 15 Mei 2008). Data diolah peneliti.

Diharapkan dengan adanya insentif pajak dalam bentuk *deduction* dan *exemption* ini, dapat meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia yang pada akhirnya dapat mewujudkan pembangunan pendidikan yang dijiwai oleh nilai-nilai Pancasila. Oleh karena itulah, peneliti mencoba untuk mengkajinya lebih dalam dengan menggunakan perspektif *supply side tax policy*. Kebijakan ini kerap kali digunakan sebagai instrumen fungsi stabilisasi pemerintah khususnya dalam peranan pemungutan pajak.

B. Permasalahan

Pembangunan pendidikan merupakan salah satu prioritas utama dalam agenda pembangunan nasional. Pembangunan pendidikan sangat penting karena perannya yang signifikan dalam mencapai kemajuan di berbagai bidang kehidupan: sosial, ekonomi, politik, dan budaya. Selain itu, pendidikan juga menjadi landasan kuat yang diperlukan untuk meraih kemajuan bangsa di masa depan, bahkan lebih penting lagi sebagai bekal dalam menghadapi era global yang sarat dengan persaingan antarbangsa yang berlangsung sangat ketat¹¹.

Dengan demikian, agar bisa bersaing dalam kompetisi global, syarat mutlak yang harus dipenuhi adalah meningkatkan kualitas pendidikan Indonesia yang dilandasi dengan kesinergian antara komponen-komponen bangsa yang meliputi pemerintah, masyarakat, dunia usaha dan komponen lainnya. Hal ini berarti menunjukkan bahwa pembangunan pendidikan adalah tanggung jawab bersama. Oleh karena itu, peran dunia usaha dalam peningkatan sumber daya manusia sangat diharapkan. Partisipasi ini terimplementasikan dalam bentuk program beasiswa.

Usulan insentif pajak sebagai suatu kebijakan pajak yang diterapkan oleh pemerintah atas program beasiswa memiliki korelasi langsung dengan perusahaan sebagai pihak pemberi beasiswa dan masyarakat (dalam hal ini pelajar atau pihak lain diluar lingkungan perusahaan) sebagai penerima beasiswa. Terkait dengan

¹¹ Peningkatan Akses Masyarakat Terhadap pelayanan Pendidikan yang Lebih Berkualitas, *Op.Cit.*, diakses pada tanggal 4 Maret 2008.

pemberian insentif pajak kepada pemberi beasiswa adalah diperlakukannya biaya beasiswa tersebut sebagai pengurang dalam perhitungan PPh terutang dan pemberian insentif pajak kepada penerima beasiswa adalah dibebaskannya beasiswa tersebut sebagai objek pajak penghasilan.

Berdasarkan pokok permasalahan tersebut, pertanyaan penelitian yang dirumuskan adalah:

1. Apa saja yang termasuk dalam program pembangunan pendidikan, yang dalam hal ini berfungsi sebagai suatu keluaran (*ouput*) dari penganalisaan *supply side tax policy*?
2. Apa saja justifikasi penetapan beasiswa sebagai insentif pajak yang dapat digunakan untuk mendorong pembangunan pendidikan di Indonesia?
3. Apa saja alternatif bentuk insentif pajak berkaitan dengan program beasiswa yang dapat digunakan untuk mendorong program pembangunan pendidikan?
4. Apa saja manfaat yang diterima oleh perusahaan sebagai pihak pemberi beasiswa, pelajar/mahasiswa sebagai penerima beasiswa, dan pemerintah sebagai pihak pembuat kebijakan apabila beasiswa diperlakukan sebagai insentif pajak?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak diperoleh dari penelitian ini adalah:

1. Menganalisis program pembangunan pendidikan yang dalam hal ini berfungsi sebagai suatu keluaran (*ouput*) dari penganalisaan *supply side tax policy*.
2. Mengkaji justifikasi penetapan beasiswa sebagai insentif pajak yang dapat digunakan untuk mendorong pembangunan pendidikan di Indonesia.
3. Mengkaji beberapa alternatif bentuk insentif pajak berkaitan dengan program beasiswa yang dapat digunakan untuk mendorong program pembangunan pendidikan.
4. Mengkaji beberapa manfaat yang diterima oleh perusahaan sebagai pihak pemberi beasiswa, pelajar/mahasiswa sebagai penerima beasiswa, dan pemerintah sebagai pihak pembuat kebijakan apabila beasiswa diperlakukan sebagai insentif pajak.

D. Signifikansi Penelitian

1. Signifikansi Akademis

Mengingat masih terbatasnya literatur atau penelitian yang membahas mengenai program beasiswa, khususnya Pajak Penghasilan, penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan konsep terkait permasalahan tersebut sehingga penelitian ini dapat menjadi acuan dalam penelitian-penelitian berikutnya yang sejenis.

2. Signifikansi Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah Indonesia, khususnya otoritas perumus kebijakan pajak agar dapat digunakan sebagai bahan kajian dalam merancang kebijakan, terkait usulan penetapan beasiswa sebagai insentif pajak.

E. Sistematika Penelitian

Pembahasan penelitian ini dibagi ke dalam beberapa bagian pembahasan dengan sistematika penyajian sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN:

Bab ini menguraikan tentang latar belakang, permasalahan yang menjadi rumusan pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, signifikansi penelitian baik bagi kalangan akademisi maupun praktisi, serta sistematika penulisan penelitian.

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN:

Bab ini merupakan penguraian atas dasar-dasar teoritis mengenai permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini, yaitu kerangka pemikiran konsep *Supply –side tax policy*, konsep penghasilan dan insentif pajak khususnya *deductible expenses* dan *exemption*, serta fungsi pemerintah. Bab ini turut membahas metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini.

BAB III GAMBARAN UMUM BEASISWA DI INDONESIA DAN MALAYSIA SERTA *SUPPLY SIDE POLICIES*:

Bab ini menguraikan gambaran umum perkembangan beasiswa di Indonesia dan Malaysia, perlakuan beasiswa di Undang-Undang Perpajakan kedua negara tersebut. Peneliti juga turut menggambarkan program beasiswa yang dilaksanakan oleh perusahaan rokok terbesar di Indonesia. Serta menggambarkan *supply side policies*.

BAB IV KAJIAN BEASISWA SEBAGAI INSENTIF PAJAK DALAM UPAYA MENDORONG PEMBANGUNAN PENDIDIKAN (DITINJAU DENGAN PERSPEKTIF *SUPPLY-SIDE TAX POLICY*):

Bab ini menguraikan program-program dari pembangunan pendidikan yang merupakan keluaran (*output*) dari penganalisaan *Supply Side Tax Policy*, beberapa alternatif bentuk insentif pajak yang berkaitan dengan program beasiswa, justifikasinya, dan beberapa manfaat yang diterima baik oleh pemberi beasiswa, penerima beasiswa, maupun pemerintah.

BAB V SIMPULAN DAN REKOMENDASI:

Bab ini menguraikan kesimpulan hasil analisis permasalahan penelitian pada bab-bab pembahasan serta rekomendasi sebagai masukan untuk pengambilan keputusan terkait permasalahan tersebut.