



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**TINJAUAN RISALAH SIDANG MPR RI DALAM  
PENETAPAN ANGKA DUA PULUH PERSEN ANGGARAN  
PENDIDIKAN PADA AMANDEMEN UUD 1945 PASAL 31  
AYAT 4**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
Master Ekonomi**

**NUR INDAH FITRIANI**

**0606011873**

**FAKULTAS EKONOMI  
MAGISTER PERENCANAAN DAN KEBIJAKAN PUBLIK  
KEKHUSUSAN MANAGEMEN SEKTOR PUBLIK  
JAKARTA  
JANUARI 2010**

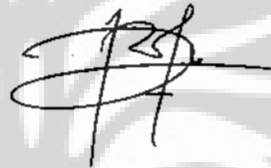
## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

### PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.

Nur Indah Fitriani

0606011873



Tanggal :

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini Diajukan Oleh :

Nama : Nur Indah Fitriani


NPM : 0606011873

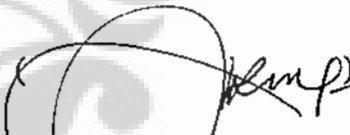
Program Studi : Magister Manajemen Kebijakan Publik

Judul Tesis : Tinjauan Risalah Sidang MPR RI Dalam Penetapan  
Angka Dua Puluh Persen Anggaran Pendidikan Pada  
Amandemen UUD 45 Pasal 31 Ayat 4

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diajukan untuk memperoleh gelar Master Ekonomi pada Program Studi Magister Manajemen Kebijakan Publik, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : 1. Prof. Heru Subiyantoro, Ph.D (  )

Penguji : 1. Iman Rozani, SE.,M.Soc.,Sc. (  )

Penguji : 2. Sugiyanto, SH., MPA (  )

Ditetapkan di :

Tanggal :

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Master Ekonomi Jurusan Manajemen Kebijakan Publik pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada :

1. Prof. Heru Subiyantoro, Ph.D, selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
2. Prof. Dr. Amin Rais yang telah bersedia menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk menerima wawancara saya dalam menghimpun informasi dan data dalam tesis ini;
3. Saudaraku Abdul Hakam Naja SE, ME, yang telah bersedia menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk menerima wawancara saya dalam menghimpun informasi dan data dalam penyusunan tesis ini;
4. Pak Dodi Nandika, Sekjen Depdiknas yang telah bersedia menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk menerima wawancara saya dalam menghimpun informasi dan data penyusunan tesis ini;
5. Ibunda tercinta yang telah memberikan dukungan doa dan semangat bagi saya;
6. Mas Hakim, Suami tercinta, yang selalu menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran 24 jam penuh sebagai teman diskusi terbaik, penyemangat yang setia selama penulisan tesis ini;
7. Mas Ahda dan Ade, buah hati yang tersayang yang selalu menjadi inspirasi bagi penulis guna menjadi ibu yang tidak mudah putus asa dan penghibur yang sangat luar biasa dalam menyelesaikan tesis ini.

8. Mas Nasrul, mas Bambang, mas Koko, mas Kelik, mas Dani, pak Roni, Bang Gun dan semua sahabat yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.



Jakarta, 2009  
Nur Indah Fitriani

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Nur Indah Fitriani  
NPM : 0606011873  
Program Studi : Magister Manajemen Kebijakan Publik  
Fakultas : Ekonomi  
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul : TINJAUAN RISALAH SIDANG MPR RI DALAM PENETAPAN ANGKA DUA PULUH PERSEN ANGGARAN PENDIDIKAN PADA AMANDEMEN UUD 45 PASAL 31 AYAT 4 beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/ formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/ pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : .....

Yang Menyatakan



(Nur Indah Fitriani)

## ABSTRAK

Nama : Nur Indah Fitriani  
NPM : 0606011873  
Judul Tesis : Tinjauan Risalah Sidang MPR RI Dalam Penetapan Angka Dua Puluh Persen Anggaran Pendidikan Pada Amandemen UU 45  
Program Studi : Manajemen Sektor Publik

Keputusan amandemen UUD 1945 pasal 31 tentang Pendidikan yang didalamnya menetapkan angka 20% sebagai angka minimal dalam pengalokasian anggaran pendidikan di APBN dan APBD, telah menimbulkan persepsi yang beragam di masyarakat.

Dalam kesepakatannya, Pemerintah dan DPR mengalokasikan anggaran pendidikan nasional secara bertahap yang pada tahun 2009 akan terpenuhi alokasi 20% anggaran pendidikan dari APBN dan APBD. Hal ini yang akhirnya menumbulkan pro dan kontra yang berujung pada keputusan Mahkamah Agung yang menyatakan bahwa UU APBN tahun 2005 dan 2006, dimana anggaran pendidikan belum mencapai angka 20%, dinyatakan tidak sesuai dengan konstitusi.

Merujuk pada hasil rapat Panitia Ad-hoc I Badan Pekerja MPR RI ke 11 tanggal 11 Maret 2002 s/d 27 Maret 2002 masa sidang Tahunan MPR RI tahun 2002, tersirat bahwa penetapan angka 20% untuk anggaran pendidikan lebih menitik beratkan pada kompromi politis bukan berdasarkan analisis kemampuan pembiayaan yang dimiliki oleh pemerintah. Hal ini yang menyebabkan sulitnya pemerintah dalam mengimplementasikan di APBN, karena jika memenuhi angka 20% untuk pendidikan itu berarti juga harus mengurangi anggaran disektor lain.

## ABSTRACT

Name : Nur Indah Fitriani  
NPM : 0606011873  
Title : A Briefing Review Of MPR RI Session in the  
Determination of 20% on amendment of UUD 45 article  
31 Paragraph 4  
Study of Program : Public Setor of Managemen

*Decision of the amendment of UUD (Constitution) 1945 Article 31 concerning Education which set a 20% as a minimum figure in the education budget allocation in the state budget (APBN) and local budget (APBD), has raised a diverse perception in the community.*

*In the agreement, Government and House of People Representative allocated the national education budget in stages, which in 2009 will be met 20% allocation of education budget from the state and local budget. At the end, this agreement raised pro and contra which culminate in the decision of the Supreme Court which states that the Law on State Budget for 2005 and 2006, where education has not reached 20%, stated is not in line with the constitution.*

*Referring to the meeting results of Ad-hoc Committee I of the Worker Body MPR RI to 11 dated from 11 March 2002 to 27 March 2002, the Annual session of MPR RI 2002, implied that the determination of 20% for the education budget is focussed more on a political compromise rather than financing capability analysis which is owned by the government. This is the main reason why government is difficult to implement the state budget consistently, if the government meets 20% for education budget, it also means that the government must reduce the other sector budget.*



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS .....	ii
LEMBAR PERSETUJUAN TESIS .....	iii
LEMBAR PENGESAHAN .....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH .....	vi
ABSTRAK .....	vii
ABSTRACT .....	viii
DAFTAR ISI .....	x
DAFTAR TABEL .....	xii
DAFTAR GAMBAR .....	xiii
DAFTAR PUSTAKA .....	xiv
DAFTAR REFERENSI .....	xvi
1. PENDAHULUAN .....	
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	5
1.3. Tujuan Penelitian .....	6
1.4. Manfaat Penelitian .....	6
1.5. Ruang Lingkup Penelitian .....	6
1.6. Metode Penelitian .....	7
2. KERANGKA TEORI .....	
2.1. Peran Pendidikan dalam Pembangunan Ekonomi.....	10
2.1.1. Pendidikan .....	10
2.1.2. Pembangunan Ekonomi .....	13
2.2. Anggaran pendapatan dan belanja Negara .....	16
2.2.1. Anggaran Belanja di Sektor Pendidikan .....	19
2.3. Pendidikan Adalah Investasi .....	21
3. PENDIDIKAN SEBAGAI PILAR PEMBANGUNAN .....	
3.1. Semangat Reformasi .....	24
3.1.1. Reformasi Pendidikan .....	25
3.2. Tantangan dan Hambatan Dalam Melakukan Peningkatan Kinerja Depdiknas .....	26
3.3. Pengalaman Negara Lain Dalam Mengalokasikan Anggaran Pendidikan .....	28
4. DINAMIKA PEMBAHASAN RAPAT MPR/DPR RI .....	
4.1. Silang Pendapat Panitia Ad-Hoc .....	45
4.2. Implikasi Kebijakan .....	50
4.3. Pendidikan Perspektif Ekonomi Politik .....	51

5. PENUTUP .....	
5.1. Kesimpulan .....	56
5.2. Saran .....	57



## DAFTAR TABEL

Tabel 3.1.	Penduduk Usia Kerja Menurut Pendidikan dan Jenis Kelamin	29
Tabel 3.2.	Tahapan Anggaran Pendidikan .....	33



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1.	Kerangka Pikir Penelitian .....	8
Gambar 2.1.	Proses Penyusunan dan penetapan APBN .....	19
Gambar 2.2.	Kurva Subsidi Pemerintah .....	23



# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Bila merujuk pada UUD 45 hak memperoleh pendidikan, merupakan hak bagi setiap warga negara. Konstitusi negara kita menyatakan, pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional yang diatur undang-undang. Pemerintah dalam melaksanakan programnya harus melibatkan masyarakat untuk merencanakan, mengawasi, mengevaluasi dan mengontrol akuntabilitas penyelenggara pendidikan.

Dalam sistem kenegaraan Republik Indonesia seperti yang termaktub dalam UUD 1945 Pasal 31. Laporan pertanggung jawaban tersebut dilakukan oleh Presiden Republik Indonesia kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR – RI) setiap tahun sebagai representasi rakyat Indonesia.

Laporan itu merupakan pertanggungjawaban presiden yang telah dilaksanakan pada tahun sebelumnya dan akan dilaksanakan pada tahun berikutnya. Hal ini dilakukan oleh presiden terpilih selama lima tahun masa jabatannya. Laporan pertanggungjawaban presiden diantaranya mencakup kinerja kabinet.

Yang memprihatinkan, secara luas masyarakat masih belum memahami pentingnya informasi yang disampaikan melalui laporan pertanggungjawaban tersebut. Hal ini dipengaruhi oleh rendahnya akses masyarakat terhadap informasi, ilmu pengetahuan dan teknologi. Hingga hari ini masih banyak wilayah dan kelompok masyarakat di Indonesia yang tertinggal dan terbelakang. Hal tersebut dibarengi oleh rendahnya tingkat kesejahteraan dan pendidikan masyarakat.

Dalam kondisi demikian, pemecahannya terletak pada dua hal. Pertama, membuat langkah-langkah di sektor ekonomi, serta sektor terkait lainnya, untuk meningkatkan produktifitas masyarakat yang berkaitan langsung dengan peningkatan kesejahteraan rakyat. Kedua, membuka dan mempermudah akses informasi, ilmu pengetahuan dan teknologi melalui sektor pendidikan agar

masyarakat yang miskin dan tertinggal mempunyai kemampuan untuk memecahkan masalahnya dan keluar dari problem hidup yang menghimpitnya.

Keduanya bisa menjadi strategi pembangunan, tetapi perlu ada yang menjadi prioritas utama. Pilihan langkah pertama memang bisa memberikan hasil yang cepat, tetapi tidak menghasilkan fondasi pembangunan yang kuat. Sebagaimana strategi pembangunan yang diterapkan rezim Orde Baru. Sementara pilihan langkah kedua memang membutuhkan beberapa tahap untuk melihat hasilnya.

Langkah ini akan berdampak secara langsung pada upaya mewujudkan kualitas SDM yang diharapkan menjadi motor penggerak kemandirian masyarakat dalam memecahkan problem sosialnya. Pilihan pada langkah pertama pun tetap membutuhkan dukungan informasi, ilmu pengetahuan dan teknologi kepada masyarakat sasaran. Tetapi hanya terbatas pada segmen masyarakat yang berpeluang melakukan aktifitas produktif.

Indonesia menghadapi tantangan untuk meningkatkan SDM yang memiliki pengetahuan dan ketrampilan untuk bersaing dengan tenaga kerja asing. Dalam konteks pembangunan nasional, upaya menciptakan SDM yang berkualitas dan memiliki kemampuan bersaing menjadi target utama pembangunan pendidikan. Pendidikan menjadi tumpuan peningkatan SDM Indonesia agar kompetitif di dunia internasional.

Rencana Strategis (Renstra) Pendidikan Nasional yang menekankan peningkatan kapasitas dan modernisasi menjadi batu loncatan ke depan hingga tahun 2025. Rinciannya sebagai berikut periode 2010-2015, pembangunan menekankan pada penguatan pelayanan. Pada periode 2015-2020, penekannya pada daya saing regional. Dan 2020-2025 menekankan pada daya saing internasional.

Kurun waktu pembangunan tersebut, tenaga, pikiran tercurah untuk mengemban misi yang pada hakikatnya adalah mewujudkan pendidikan yang mampu membangun insan Indonesia cerdas dan kompetitif, berkeadilan, bermutu, dan relevan dengan kebutuhan masyarakat lokal dan global.

Faktor penting untuk mewujudkan SDM yang bermutu adalah pendidikan. Namun dalam kenyataannya, tidak semua orang dapat mengenyam pendidikan

secara layak dan memadai. Hal ini disebabkan karena pendidikan sekarang ini membutuhkan biaya yang besar. Atas pertimbangan ini dilakukan upaya mendorong amandemen UUD 1945.

Dalam upaya mewujudkan SDM bangsa Indonesia yang bermutu, para wakil rakyat di MPR pada 18 Agustus 2000 menyusun sebuah Ketetapan MPR No IX /MPR/2000, yang menugaskan Badan Pekerja MPR 1999-2000 untuk menyiapkan rancangan perubahan UUD 1945, termaktub pada pasal 31 ayat 4, terdapat 2 opsi alternatif keputusan sebagai berikut:

**Alternatif 1 :**

Pasal 31 ayat (4) Negara wajib memprioritaskan anggaran pendidikan dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

**Alternatif 2 :**

Pasal 31 ayat (4) Negara wajib memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan belanja negara dan dari anggaran pendapatan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

Pada 9 Agustus 2002 dalam rapat paripurna ke-5 MPR disepakati draft perubahan UUD 1945, termaktub pada pasal 31 ayat 4 yang memuat alternatif ke-2 menjadi:

Pasal 31 ayat (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan belanja negara dan dari anggaran pendapatan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional

Dari berbagai perdebatan dan argumentasi yang terjadi baik dalam BP MPR dan Sidang Paripurna MPR 2002, akhirnya disepakati bahwa negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan dari APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

Disamping itu, tumbuh kesadaran bahwa keseluruhan kebijakan strategis pendidikan hanya bisa dilaksanakan dengan baik jika didukung oleh anggaran yang mencukupi. Maka melalui amandemen UUD 1945 dan penetapan Undang-

Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, mengamanatkan anggaran pendidikan sebesar 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta mewajibkan pemerintah menyelenggarakan pendidikan dasar tanpa memungut biaya.

Berbagai upaya pembaharuan pendidikan dilakukan untuk meningkatkan kualitas pendidikan, walau hasilnya hingga kini belum begitu terasa. Tidak sedikit kebijakan pembaharuan pendidikan di Indonesia yang mengalami kegagalan dalam menjawab problematika yang ada dimasyarakat. Kegagalan tersebut karena penentu kebijakan tidak sinkron dalam mengimplementasikan paradigma peranan pendidikan dalam ketersediaan sumber daya manusia yang dapat mendorong pembangunan ekonomi.

Pemerintah Indonesia seolah telah terbiasa dalam melakukan justifikasi kepentingan program-program dibidang pendidikan yang berdasarkan pada pemikiran jangka menengah yang mengaitkannya dengan legalitas kemapanan yang bersifat normative. Akibatnya tujuan pendidikan kurang menggambarkan rumusan-rumusan permasalahan dan prioritas yang ingin dicapai dalam jangka waktu tertentu. Kebijakan dan program-program pemerintah untuk meningkatkan mutu pendidikan, nampaknya kurang memberikan solutif terhadap permasalahan pendidikan yang sedang berkembang.

Reformasi pendidikan menjadi suatu proses yang kompleks dan majemuk sehingga memerlukan pengerahan segenap potensi yang ada dalam tempo yang panjang. Melakukan peningkatan anggaran pendidikan adalah langkah konkret dalam proses reformasi pendidikan ini. Diharapkan dengan adanya peningkatan anggaran ini akan dapat memberikan peluang baru bagi siapapun yang aktif dalam dunia pendidikan.

Tujuan utama dalam reformasi pendidikan ini adalah agar pendidikan dapat berjalan lebih efektif dan efisien dalam mencapai tujuan pendidikan nasional. Dalam reformasi tersebut yang diperlukan adalah identifikasi masalah yang menghambat pelaksanaan pendidikan dan perumusan reformasi bersifat strategik dan praktis sehingga dapat diimplementasikan di lapangan.

Reformasi pendidikan harus berdasarkan pada realitas lembaga pendidikan yang ada, bukan berdasar pada jargon-jargon pendidikan semata, apalagi jika



hanya memenuhi hasrat politik yang menggebu. Maka reformasi pendidikan tersebut hendaknya didasarkan fakta dan hasil penelitian yang valid, sehingga dapat dikembangkan program reformasi yang utuh, jelas dan realistis.

## 1.2. Rumusan Masalah

Pendidikan mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pembangunan suatu bangsa. Berbagai kajian di banyak Negara menunjukkan kuatnya hubungan antara pendidikan (sebagai sarana pengembangan sumber daya manusia) dengan tingkat perkembangan bangsa-bangsa tersebut yang ditunjukkan oleh berbagai indikator ekonomi dan social budaya. Pendidikan yang mampu memfasilitasi perubahan adalah pendidikan yang merata, bermutu dan relevan dengan kebutuhan masyarakatnya.

Pembangunan nasional yang kita laksanakan adalah manifestasi tanggung jawab kebangsaan dalam mewujudkan cita-cita kemerdekaan bangsa Indonesia. Pembangunan bidang pendidikan yang dilaksanakan oleh pemerintah bersama masyarakat merupakan upaya pengejawantahan salah satu cita-cita nasional, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Proses pencerdasan bangsa dilakukan baik melalui jalur sekoelah maupun jalur luar sekolah. Pada gilirannya, kesempatan memperoleh pendidikan untuk semua (education for all) semakin dirasakan masyarakat, karena pendidikan dijadikan kebutuhan pokok (basic needs) dalam kehidupan masyarakat.

Karena Pendidikan merupakan barang investasi (investment goods) yang berarti sejumlah pengeluaran untuk mendukung pendidikan yang dilakukan orang tua, masyarakat dan pemerintah dalam jangka pendek untuk mendapatkan manfaat dalam jangka panjang. Keluarga, masyarakat dan pemerintah rela melakukan pengorbanan untuk kepentingan pendidikan demi manfaat dimasa depan.

Dengan adanya semangat reformasi, semakin memperkuat tuntutan masyarakat atas perhatian pemerintah disektor pendidikan. Hal ini dibuktikan dengan ditetapkannya anggaran pendidikan dalam amandeman UUD-45 pasal 31 ayat 4. Masyarakat ingin memastikan agar pemerintah dapat melaksanakan komitmennya dalam memajukan pendidikan di Indonesia.

Ketentuan konstitusi yang sudah terjadi ini perlu ada landasan filosofi, visi dan misi yang mendasari keberadaan angka yang termaktub tersebut. Bukan tanpa sebab mengapa angka 20 persen dipilih oleh parlemen, mengapa bukan kurang atau lebih dari 20 persen. Fenomena apa yang mengantarkan angka tersebut hingga dapat masuk dalam amandemen Undang-Undang Dasar.

Melalui studi kualitatif, penulis mencoba merumuskan dasar yang menjadi alasan mengapa angka 20% ditetapkan sebagai angka yang bermakna dalam menentukan kebijakan anggaran pendidikan. Dengan membuka kembali risalah rapat pembahasan amandemen UUD 45, penulis berharap menemukan latar belakang yang tepat, untuk meyakinkan publik bahwa penentuan angka 20% adalah keputusan yang patut untuk dipertahankan, tanpa membebani anggaran sektor lain.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui argumentasi yang mendasari munculnya angka 20% dalam amandemen UUD 1945

### **1.4. Manfaat Penelitian**

1. Kepada pemerintah Pusat, dapat dijadikan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan penanggulangan masalah kemiskinan, terutama melalui program pendidikan.
2. Kepada perencana pembangunan, yaitu sebagai bahan pertimbangan terhadap penyusunan rencana strategis pembangunan dan pengembangan pendidikan.
3. Kepada mahasiswa dan peneliti yang berminat dalam permasalahan pendidikan sebagai bahan kajian kasus tentang pengalokasian anggaran pendidikan.

### **1.5. Ruang Lingkup Penelitian**

1. Studi Dokumen, dengan membedah kembali risalah rapat pembahasan Amandemen UUD 1945 pasal 31 ayat 4.

2. Memberikan interpretasi terhadap berbagai pendapat yang terjadi di dalam sidang pembahasan panitia ad hoc BP MPR dan Sidang Paripurna MPR-RI 2002.
3. Menganalisis hasil risalah rapat penetapan angka 20% anggaran pendidikan di pasal 31 ayat 4 amandemen UUD 1945 berdasarkan interpretasi yang diberikan.

### **1.7. Metode Penelitian**

Langkah terobosan yang dilakukan oleh MPR-RI dalam memutuskan alokasi anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN dan APBD, merupakan kearifan politik yang patut diberikan apresiasi sebagai wujud dari upaya peningkatan kualitas SDM Indonesia di masa depan. Namun demikian, MPR memahami segala bentuk keterbatasan Pemerintah dalam pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, khususnya pembiayaan di sektor pendidikan.

Penetapan alokasi anggaran 20% ini melalui proses pembahasan yang berkesinambungan, hal ini dapat kita lihat dari perdebatan yang terjadi selama proses pembahasan dalam sidang Panitia Ad Hoc BP MPR dan Sidang Paripurna MPR-RI tahun 2002.

Pembahasan tentang alokasi anggaran pendidikan ini dimulai dari Rancangan Perubahan (Amandemen) UUD 1945, pasal 31 ayat 4, dimana terdapat dua opsi alternatif mengenai besaran alokasi anggaran pendidikan yang disebutkan secara spesifik sebesar 20% dan yang tidak menyebutkan.

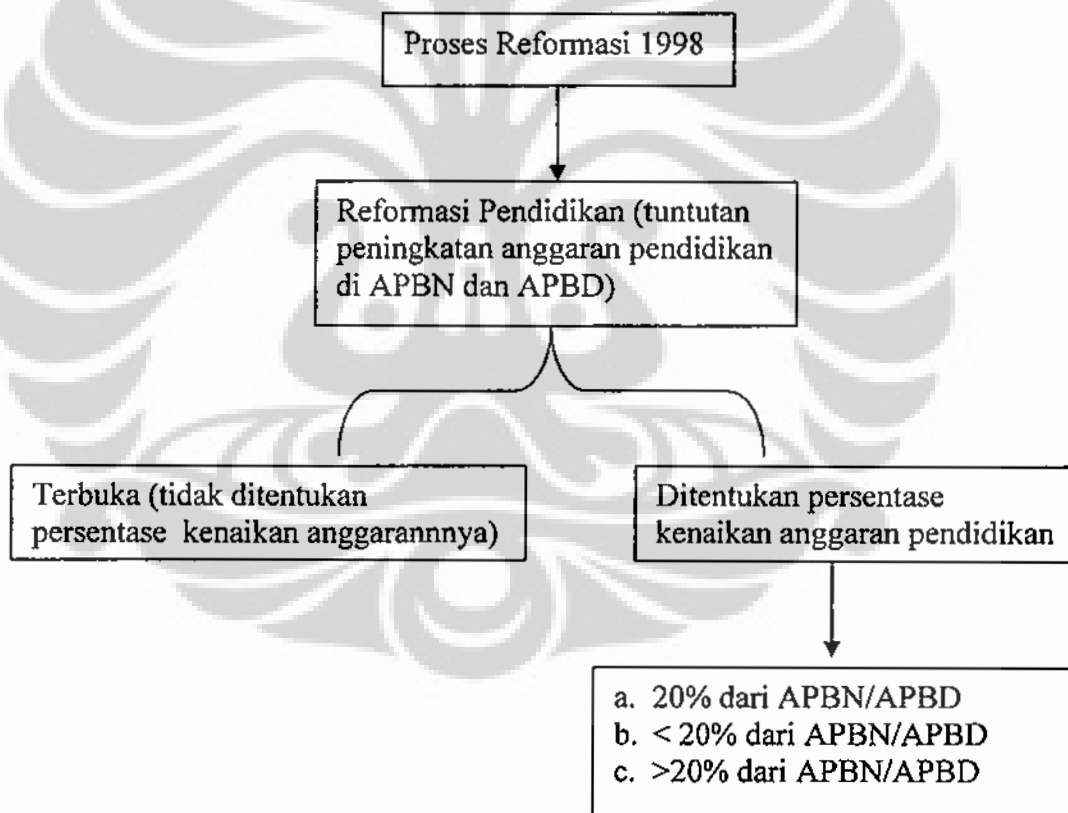
Meski keputusan penetapan anggaran ini telah ditunggu-tunggu oleh masyarakat, namun proses perdebatan yang terjadi dalam persidangan MPR tidak banyak diketahui publik, silang pendapat yang ada diparlemen selayaknya diketahui oleh publik agar keputusan yang dihasilkan tidak menjadi polemik tersendiri diluar sidang.

Kebutuhan akan peningkatan anggaran pendidikan pada saat itu telah menjadi kebutuhan pokok yang harus secepatnya terealisasi. Hanya apakah peningkatan anggaran ini harus sebesar 20%, apakah mungkin masih bisa berkurang atau lebih, atau setidaknya walaupun benar 20% apakah perlu penegasan dalam Undang-Undang Dasar melalui amandemen ke-empat ini. Hal

ini menarik untuk dilakukan sebuah kajian dalam upaya memahami latar belakang penetapan alokasi anggaran pendidikan minimal sebesar 20% di APBN dan APBD, yang berdasarkan pada dokumen risalah rapat pembahasan panitia Ad Hoc BP MPR-RI 2002.

Hal-hal yang diamati serta dikaji adalah argumentasi yang mendasari penetapan angka 20% dan proses perdebatan yang terjadi didalam sidang pembahasan amandemen Pasal 31. Kajian ini juga melakukan interpretasi hermeneutika subyektif terhadap risalah rapat pembahasan panitia Ad Hoc BP MPR-RI 2002. Interpretasi ini menjadi analisis perdebatan yang terjadi selama proses pembahasan berlangsung.

Jika digambarkan, maka kerangka pikir penelitian ini adalah sebagai berikut :



Gambar 1.1. Kerangka Pikir Penelitian

Metode yang dilakukan dalam penelitian ini bersifat kualitatif, dimana data-data yang dianalisis merupakan deskripsi dari risalah rapat pembahasan di Badan Pekerja MPR pada saat pembahasan materi amandemen UUD 1945 pada

pasal 31 ayat 4, mengenai alokasi anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN dan APBD.

Risalah rapat pembahasan tersebut diinterpretasikan secara terbuka dan dapat diinterpretasikan oleh siapapun. Interpretasi tersebut berdasarkan pendapat dari masing-masing anggota Badan Pekerja MPR dalam setiap sesi pembahasan, guna mengartikulasikan maksud yang terkandung atas pendapat yang dikemukakan pada setiap sidang pembahasan, yang kemudian menghasilkan pemahaman atas alasan politik dan pertimbangan logis anggota Badan Pekerja MPR untuk mengamandemen pasal 31 ayat 4 UUD 1945 tersebut.

Alasan-alasan politik dan pertimbangan logis ini kemudian dibandingkan dengan berbagai bentuk wawancara kepada sampel responden anggota DPR, yang juga menjadi anggota Badan Pekerja MPR saat itu yang terlibat atau memahami ruang lingkup pembahasan amandemen materi pasal 31 ayat 4 UUD 1945.

Wawancara yang dilakukan bersifat terbuka kepada para narasumber yang dianggap memiliki kompetensi dan pernah menjadi bagian dari proses pembahasan amandemen pasal 31 ayat 4 UUD 1945.

Selain wawancara, penulis juga melakukan penelusuran dokumen baik dari sumber-sumber surat kabar, situs-situs website dan blog yang membahas mengenai wacana dan argumentasi yang berkembang saat pembahasan alokasi anggaran pendidikan 20% terjadi.

Hasil penelusuran dokumen dan wawancara tersebut kemudian dijadikan bahan pendukung dalam menganalisis dokumen risalah rapat pembahasan pasal 31 ayat 4 amandemen UUD 1945 yang ada, sebagai bagian dalam memperkuat argumentasi atas penetapan alokasi anggaran pendidikan sebesar 20% pada APBN dan APBD. Penulis melakukan interpretasi terhadap perdebatan dan dinamika yang terjadi selama proses pembahasan di perlemen berlangsung.

## BAB II

### KERANGKA TEORI

#### 2.1. Peran Pendidikan dalam Pembangunan Ekonomi

##### 2.1.1. Pendidikan

Menurut UU no. 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional, 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 ketrampilan yang diperlukan dirinya dan masyarakat.

Pendidikan formal merupakan pendidikan yang diselenggarakan disekolah-sekolah pada umumnya. Jalur pendidikan ini merupakan jenjang pendidikan yang jelas, mulai dari pendidikan dasar, pendidikan menengah, sampai pendidikan tinggi. Selain itu ada juga pendidikan nonformal yang banyak terdapat pada anak usia dini, serta pendidikan dasar seperti Taman Pendidikan Al Quran (TPA), kursus-kursus, pendidikan kesetaraan A,B dan C dan lain sebagainya. Dan yang satu lagi adalah pendidikan informal, yaitu jalur pendidikan keluarga dan lingkungan berbentuk kegiatan belajar secara mandiri yang dilakukan secara sadar dan bertanggung jawab.

Ketiga kegiatan pendidikan ini mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah melalui dana kegiatan yang masuk dalam anggaran kegiatan departemen pendidikan nasional. Pendidikan adalah faktor penting arah keberhasilan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, yakni Mencerdaskan Kehidupan Bangsa. Hal ini bermakna, Negara harus mendorong infrastruktur pendidikan yang menciptakan manusia Indonesia yang cerdas, sejahtera, terampil dan memiliki budi pekerti.

Dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional disebutkan bahwa: "Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan

kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.”

Oleh karena itu, pendidikan sebagai tumpuan membentuk manusia unggul seharusnya menjadi prioritas tertinggi agar negara dapat membangun keunggulan kompetitifnya. Mempersiapkan manusia unggul berarti mempersiapkan SDM Indonesia sejak dini. Artinya, menyiapkan infrastruktur pendidikan sejak jenjang pendidikan dasar hingga pendidikan menengah.

Mempersiapkan SDM berarti mempersiapkan peserta didik sejak usia 7 hingga 18 tahun. Pendidikan dapat mendorong pembangunan sumberdaya manusia yang ahli dan berpengetahuan serta memiliki akses tidak hanya kepada ekonomi nasional namun juga ekonomi global. Hal ini dikarenakan pendidikan mampu mendorong pengembangan kemampuan berpikir formal, mendorong kemampuan memecahkan masalah abstrak dan berpikir kritis, Serta membekali peserta didik dengan muatan yang relevan dengan dunia kerja.

Berbagai studi pembangunan mulai dari pendekatan pembangunan (ekonomi) neo-klasik seperti Solow, Kendrick, dan Becker menekankan bahwa faktor manusia adalah faktor yang penting selain pemanfaatan teknologi serta pengembangan, modal serta pembentukannya.

Model pembangunan ekonomi klasik mendapatkan pembenaran ketika pendekatan korporasi yang dipelopori oleh Harod-Domar meletakkan pandangannya pada peran penting perdagangan internasional dan perusahaan multi-nasional sebagai penggerak utama pembangunan. Model ini banyak dikenal di negara-negara maju yang juga dikenal sebagai negara OECD (Overseas Economic Cooperation and Development).

Model ini dengan baik diungkapkan oleh Lewis yang menempatkan manusia sebagai faktor penting kemajuan ekonomi suatu negara . Aliran ini percaya bahwa, perekonomian negara semakin cepat maju apabila negara menempatkan pembangunan industri sebagai penggerak utama (*prime mover*) pembangunan. Hal ini berarti menempatkan faktor sumberdaya manusia dan korporasi sebagai pemegang kuncinya.

Pembangunan kualitas sumberdaya manusia merupakan proses jangka panjang. Ia harus dimulai sejak dini, sejak jenjang pendidikan dasar hingga ke jenjang pendidikan menengah dan memperdalamnya di jenjang pendidikan tinggi. Berdasarkan skala jenjang pendidikan, maka penyiapan jenjang pendidikan menengah sangat penting dalam pembentukan calon-calon angkatan kerja yang handal.

Pengembangan kualitas sumberdaya manusia antara jenjang pendidikan menengah dan pendidikan tinggi merupakan tahap terpenting dalam pembentukan keterampilan dan kemampuan manusia. Sanjay Lal menemukan bahwa pendidikan menengah sangat menentukan kemana arah lulusannya setelah itu ke dalam pasar kerja.

Menciptakan manusia Indonesia yang unggul menjadi tidak terhindarkan, upaya ini bertujuan meningkatkan kemampuan bangsa Indonesia dalam mengelola sumberdaya nasional bagi kemakmuran bangsa. Tesis bahwa pendidikan memberi kontribusi secara signifikan terhadap pembangunan ekonomi telah menjadi kebenaran yang bersifat aksiomatik. Berbagai kajian akademis dan penelitian empiris telah membuktikan keabsahan tesis itu.

Pendidikan bukan saja akan melahirkan sumber daya manusia (SDM) berkualitas, memiliki pengetahuan dan keterampilan namun mendorong bagi pertumbuhan ekonomi. Investasi di bidang pendidikan tidak saja berfaedah bagi perorangan, tetapi juga bagi komunitas bisnis dan masyarakat umum. Pencapaian pendidikan pada semua level niscaya akan meningkatkan pendapatan dan produktivitas masyarakat. Pendidikan merupakan jalan menuju pencapaian kemajuan, dan kesejahteraan. Manakala, kegagalan membangun pendidikan akan melahirkan berbagai penyakit social. misalnya, pengangguran, kejahatan, penyalahgunaan narkoba, dan welfare dependency yang menjadi beban sosial politik bagi pemerintah.

Memasuki abad ke-21, paradigma pembangunan yang merujuk *knowledge-based economy* tampak kian dominan. Paradigma ini menegaskan tiga hal. Pertama, kemajuan ekonomi dalam banyak hal bertumpu pada basis dukungan ilmu pengetahuan dan teknologi. Kedua, hubungan kausalitas antara pendidikan dan kemajuan ekonomi menjadi kian kuat dan solid. Ketiga,



pendidikan menjadi penggerak utama dinamika perkembangan ekonomi, yang mendorong proses transformasi struktural berjangka panjang. Sebagai ilustrasi, Jepang adalah negara Asia pertama yang menjadi pelopor pembangunan perekonomian berbasis ilmu pengetahuan. Setelah Jepang, menyusul negara-negara Asia Timur lain seperti Singapura, China, Taiwan, Hongkong, dan Korea Selatan.

### **2.1.2. Pembangunan Ekonomi.**

Pembangunan ekonomi diartikan sebagai suatu proses yang menyebabkan pendapatan perkapita penduduk suatu masyarakat meningkat. Dimana kenaikan pendapatan per kapita merupakan pencerminan dari timbulnya perbaikan dalam kesejahteraan ekonomi masyarakat. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi pertumbuhan dan pembangunan ekonomi, namun pada hakikatnya faktor-faktor tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu faktor ekonomi dan faktor nonekonomi. Faktor ekonomi yang mempengaruhi pertumbuhan dan pembangunan ekonomi diantaranya adalah sumber daya alam, sumber daya manusia, sumber daya modal, dan keahlian atau kewirausahaan. Sumber daya manusia juga menentukan keberhasilan pembangunan nasional melalui jumlah dan kualitas penduduk.

Menurut Lia Amalia (Ekonomi Pembangunan, Graha Ilmu, 2007) suatu proses multidimensional yang mencakup berbagai perubahan mendasar atas struktur sosial, sikap -- sikap masyarakat, dan institusi -- institusi nasional, disamping tetap mengejar akselerasi pertumbuhan ekonomi, penanganan ketimpangan, serta pengentasan kemiskinan.

Dalam bagian lain Lia Amalia menulis, delapan masalah pembangunan ekonomi negara berkembang, satu diantaranya adalah pendidikan. Tujuan utama pembangunan ekonomi adalah menciptakan tingkat pertumbuhan GNP yang setinggi -- tingginya, akan tetapi diikuti dengan pemberantasan kemiskinan, penanggulangan ketimpangan pendapatan, penyediaan lapangan kerja, pendidikan yang lebih baik, peningkatan standar kesehatan dan nutrisi, perbaikan kondisi lingkungan hidup, pemerataan kesempatan, pemerataan kebebasan individual, dan penyegaran kehidupan budaya.

Pendidikan sebagai salah satu indikator pembangunan ekonomi, menurut Lia Amalia, dapat diukur dalam tiga hal yakni,

1. Rencana Pendidikan:
  - Kualitatif, jangka panjang, pendek
  - Kuantitatif, jangka panjang, pendek
2. Rencana Pendidikan Kualitatif :
  - Pilihan kurikulum
  - Cara pendidikannya
3. Rencana Pendidikan Kuantitatif :
  - Jangka Waktu Pendidikan
  - Jumlah murid yang dapat diajar / guru
  - Investasi dalam gedung
  - Alat-alat pelajaran yang dibutuhkan

Lebih jauh Lia menulis, rencana pendidikan jangka pendek meliputi beberapa tahun (mikro), rencana pendidikan jangka panjang meliputi puluhan tahun sampai dengan 20 tahun. Persediaan dan mutasi dari tenaga – tenaga ahli, mutasi dari tenaga ahli dengan mengganti tenaga – tenaga dari insinyur, guru – guru bahasa karena pensiun, meninggal atau pindah pekerjaan.

Cara yang digunakan, persediaan sekarang ditambah dengan tenaga yang terdidik baik untuk meningkatkan tambahan netto maupun untuk mengganti. Mereka yang berhenti karena pensiun, meninggal atau merubah pekerjaan. Merubah pekerjaan adalah komponen netto, setiap perubahan artinya kerugian lama, keuntungan dalam pekerjaan baru. Hubungan antara persediaan tenaga kerja dan tingkat ekonomi negara.

Jangka pendek, terdapat hubungan yang sebanding antara jumlah produksi yang dikehendaki dan jumlah tenaga manusia yang dibutuhkan. Untuk mencapainya, suatu perbandingan merupakan dasar dari hubungan input dan output yang digunakan sebagai titik tolak dari perencanaan produksi. Secara teori ekonomi pembangunan menempatkan pendidikan sebagai bagian faktor pembangunan untuk meningkatkan kualitas manusia, sehingga pendidikan dianggap sebagai investasi jangka panjang.

Setidaknya ada 3 (tiga) alasan mengapa pendidikan dianggap sebagai investasi jangka panjang, yaitu : *pertama*, pendidikan adalah alat untuk perkembangan ekonomi dan bukan sekedar pertumbuhan ekonomi. Pendidikan dapat membantu siswa untuk mendapatkan pengetahuan dan ketrampilan yang diperlukan untuk hidup dan berkompetisi dalam ekonomi kompetitif. Secara umum terbukti bahwa semakin berpendidikan seseorang maka tingkat pendapatannya semakin baik. Hal ini dimungkinkan karena orang yang berpendidikan memiliki produktifitas yang lebih tinggi dibandingkan dengan yang tidak berpendidikan.

Para penganut teori human capital berpendapat bahwa pendidikan adalah sebagai investasi sumber daya manusia yang memberi manfaat moneter ataupun nonmoneter. Manfaat moneter adalah manfaat ekonomis berupa tambahan pendapatan seseorang yang telah menyelesaikan tingkat pendidikan tertentu dibandingkan dengan pendapatan lulusan pendidikan dibawahnya. Manfaat non-moneter dari pendidikan adalah diperolehnya kondisi kerja yang lebih baik, kepuasan kerjam efisiensi konsumsi, kepuasan menikmati masa pensiun dan manfaat hidup yang leboh lama karena peningkatan gizi dan kesehatan. (Walter W. McMahon dan Terry G. Geske, *Financing Education: Overcoming Inefficiency and Inequity*, USA: University of Illionis, 1982, h.121)

*Kedua*, investasi pendidikan memberikan nilai balik (*rate of return*) yang tinggi dari pada investasi fisik dibidang lain. Nilai balik pendidikan adalah perbandingan antara total biaya yang dikeluarkan untuk membiayai pendidikan dengan total pendapatan yang akan diperoleh setelah seseorang lulus dan memasuki dunia kerja. *Ketiga*, investasi dalam bidang pendidikan memiliki banyak fungsi selain fungsi teknis-ekonomis, yaitu fungsi sosial kemanusiaan, fungsi politis, fungsi budaya dan fungsi kependidikan.

Kesenjangan tingkat pendidikan yang cukup tinggi antar kelompok masyarakat termasuk antara penduduk kaya dan penduduk miskin, antara penduduk perkotaan dan perdesaan, antara penduduk di wilayah maju dan tertinggal, dan antar jenis kelamin yang harus dapat diturunkan secara signifikan. Tantangan lain yang dihadapi adalah meningkatkan kualitas dan relevansi pendidikan sehingga dapat mendorong pembangunan nasional secara menyeluruh

termasuk dalam mengembangkan kebanggaan kebangsaan, akhlak mulia, kemampuan untuk hidup dalam masyarakat yang multikultur serta daya saing yaitu memiliki etos kerja tinggi, produktif, kreatif dan inovatif.

Dengan demikian perlu adanya campur tangan pemerintah berupa kebijakan untuk meningkatkan pembangunan ekonomi, yaitu :

1. Kebijakan yang dirancang untuk memperbaiki :
  - Efisiensi produksi yang lebih besar.
  - Memperluas lapangan kerja.
  - Mengurangi kemiskinan.
2. Kebijakan untuk membawa perubahan – perubahan struktural dalam :
  - Pemerataan.
  - Kekuatan untuk memperoleh pendidikan.
  - Kesempatan untuk memperbaharui ukuran pemerataan.
  - Pendapatan melalui pajak progresif.

## **2.2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). APBN berisi daftar sistematis dan terperinci yang memuat rencana penerimaan dan pengeluaran negara selama satu tahun anggaran (terhitung mulai 1 Januari sampai dengan 31 Desember). APBN, perubahan APBN dan pertanggungjawaban APBN setiap tahun ditetapkan dengan Undang-undang. APBN merupakan instrumen untuk mengatur pengeluaran dan pendapatan negara dalam rangka membiayai pelaksanaan kegiatan pemerintah dan pembangunan, mencapai pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pendapatan nasional, mencapai stabilitas perekonomian, dan menentukan arah serta prioritas pembangunan secara umum.

APBN mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam suatu tahun anggaran harus dimasukkan dalam APBN. Surplus penerimaan negara dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran negara tahun anggaran berikutnya.

- **Fungsi otorisasi**, mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan, Dengan demikian, pembelanjaan atau pendapatan dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat.
- **Fungsi perencanaan**, mengandung arti bahwa anggaran negara dapat menjadi pedoman bagi negara untuk merencanakan kegiatan pada tahun tersebut. Bila suatu pembelanjaan telah direncanakan sebelumnya, maka negara dapat membuat rencana-rencana untuk mendukung pembelanjaan tersebut. Misalnya, telah direncanakan dan dianggarkan akan membangun proyek pembangunan jalan dengan nilai sekian miliar. Maka, pemerintah dapat mengambil tindakan untuk mempersiapkan proyek tersebut agar bisa berjalan dengan lancar.
- **Fungsi pengawasan**, berarti anggaran negara harus menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Dengan demikian akan mudah bagi rakyat untuk menilai apakah tindakan pemerintah menggunakan uang negara untuk keperluan tertentu itu dibenarkan atau tidak.
- **Fungsi alokasi**, berarti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
- **Fungsi distribusi**, berarti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan
- **Fungsi stabilisasi**, memiliki makna bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Dalam penyusunan APBN, pemerintah mengajukan rancangan APBN dalam bentuk RUU tentang APBN kepada DPR, setelah melalui pembahasan, DPR menetapkan Undang-Undang tentang APBN selambat-lambatnya 2 bulan sebelum tahun anggaran dilaksanakan. Pemerintah menggunakan 7 (tujuh) indikator ekonomi makro dalam penyusunan APBN, yaitu:

1. Produk Domestik Bruto (PDB) dalam rupiah
2. Pertumbuhan ekonomi tahunan

3. Inflasi
4. Nilai tukar rupiah per USD
5. Suku bunga SBI 3 bulan
6. Harga minyak Indonesia (USD/barel)
7. Produk minyak Indonesia (barel/hari)

Prinsip penyusunan APBN berdasarkan aspek pendapatan ada 3 (tiga), yaitu:

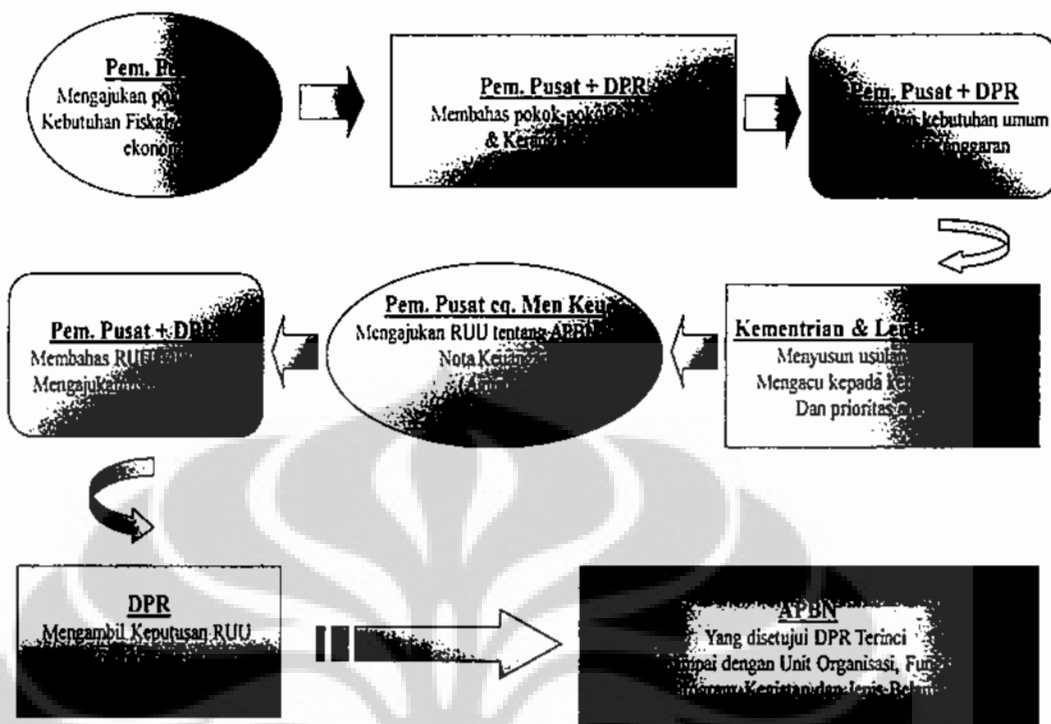
- Intensifikasi penerimaan anggaran dalam jumlah dan kecepatan penyetoran.
- Intensifikasi penagihan dan pemungutan piutang negara.
- Penuntutan ganti rugi atas kerugian yang diderita oleh negara dan penuntutan denda.

Sementara berdasarkan aspek pengeluaran, prinsip penyusunan APBN adalah:

- Hemat, efisien, dan sesuai dengan kebutuhan.
- Terarah, terkendali, sesuai dengan rencana program atau kegiatan.
- Semaksimal mungkin menggunakan hasil produksi dalam negeri dengan memperhatikan kemampuan atau potensi nasional.

Setelah APBN ditetapkan dengan Undang-Undang, pelaksanaan APBN dituangkan lebih lanjut dengan Peraturan Presiden. Berdasarkan perkembangan yang ada, ditengah-tengah berjalannya tahun anggaran, APBN dapat mengalami revisi atau perubahan. Untuk melakukan revisi APBN ini, pemerintah harus mengajukan RUU Perubahan APBN untuk mendapatkan persetujuan kembali dari DPR. Dalam keadaan darurat, seperti bencana alam, pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya.

Pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dilakukan pemerintah selambat-lambatnya 6 bulan setelah tahun anggaran berakhir. Presiden menyampaikna RUU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan.



## PROSES PENYUSUNAN DAN PENETAPAN APBN

Gambar 2.1. Proses penyusunan dan Penetapan APBN

### 2.2.1 Anggaran Belanja di Sektor Pendidikan

Dalam Standar Nasional Pendidikan disebutkan bahwa Standar pembiayaan adalah standar yang mengatur komponen dan besarnya biaya operasi satuan pendidikan yang berlaku selama satu tahun. Sedangkan Pembiayaan pembangunan pendidikan dalam rangka pemerataan dan perluasan akses; peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing; dan penguatan tata kelola, akuntabilitas, dan citra publik, bersumber pada APBN, APBD dan dana masyarakat.

Sejak reformasi digulirkan, suara-suara yang menginginkan peningkatan anggaran APBN untuk pendidikan semakin menguat. Hal ini tidak dapat dihindari mengingat pada saat itu Indonesia sangat tertinggal dibanding negara-negara tetangga didekatnya. Pada era 70-an Malaysia masih “mengimpor” tenaga

pengajar dari Indonesia, tetapi dua dekade setelahnya kondisi berbalik seratus delapan puluh derajat, banyak pelajar dari Indonesia yang berbondong-bondong menuntut ilmu di negeri jiran ini.

Selama orde baru berlangsung, anggaran pendidikan di Indonesia tidak lebih dari 10% dari total APBN dan ironisnya di awal era reformasi dimana pada masa itu masyarakat menuntut untuk peningkatan anggaran di bidang pendidikan, anggaran pendidikan justru dipangkas habis hanya disisakan 3,8% dari APBN. Alasannya adalah prioritas pada saat itu harus diletakkan pada pengadaan prasarana, seperti penyediaan listrik, pelabuhan dan sebagainya.

Semua elemen menanyakan arah kebijakan bangsa ini, para pakar pendidikan sangat pesimistis dengan keputusan pemerintah dalam mengalokasikan anggaran pendidikan. Dengan alokasi yang tidak seimbang bila dibandingkan dengan jumlah utang luar negeri yang mesti dibayar, bisa jadi negara ini benar-benar menjadi negara paling terbelakang dikemudian hari. Margaret Duronio dan Bruce A. Loesin (1991) dalam risetnya membuktikan bahwa adanya korelasi positif antara besarnya anggaran pendidikan dengan kinerja pendidikan.

Karena itulah kekhawatiran bahwa pada saatnya nanti bangsa ini menjadi bangsa uang terbelakan dalam pendidikan benar-benar menjadi sebuah kenyataan, indikasi kearah sana bisa dilihat dari :

- o Dengan anggaran sebesar 0,8% dari PDB, Indonesia merupakan negara yang mengalokasikan dana pendidikannya yang paling rendah di dunia. Jika riset Margareta dan Bruce benar-benar bisa menjadi parameter, bisa dibayangkan bagaimana nasib bangsa ini kedepan.
- o Rendahnya angka partisipasi kasar pendidikan yang turun drastis semenjak krisis 1997. Sebelum krisis, angka partisipasi kasar pendidikan dasar ada diatas 95 % dan turun menjadi dibawah 70% pada tahun 1999. Hal ini menunjukkan semakin berkurangnya kesempatan generasi muda untuk dapat mengenyam pendidikan sejak usia dini.



- o Dunia pendidikan tidak mendapat dukungan baik moral maupun material dari pemerintah. Hal ini diakui sendiri oleh pemerintah saat pembahasan RAPBN 2001 di DPR yang menyatakan bahwa sampai dengan saat ini pemerintah belum bisa mendukung anggaran pendidikan serta menunjukkan arah yang jelas kemana dunia pendidikan harus berjalan.

Untuk memperbaiki krisis saat itu tidak bisa tidak pemerintah Indonesia harus mau memperbaiki pendidikan nasional. Perbaikan pendidikan secara nasional akan mendorong keberhasilan reformasi di segala bidang. Kehidupan sistem hukum, politik dan ekonomi memerlukan dukungan sumber daya manusia yang handal dalam aspek kualitasnya. Untuk itu pendidikan perlu dijadikan kebutuhan penting bagi seluruh komponen bangsa Indonesia.

### **2.3. Pendidikan Adalah Investasi**

Pendidikan adalah investasi, sehingga apabila investasi tersebut di jalankan secara efektif dan efisien maka akan menghasilkan keuntungan (gain) yang besar, tetapi sebaliknya jika investasi tersebut dijalankan tidak baik maka yang terjadi adalah kerugian (loss).

Teori pendidikan adalah investasi ini didasari oleh keyakinan bahwa pendidikan merupakan investasi modal sumber daya manusia (human capital investment) dan menjadi leading sector yang diwujudkan pada komitmen politik anggaran dimana anggaran pada sektor pendidikan tidak kalah dengan anggaran pada sektor lainnya.

Proses perolehan pengetahuan dan keterampilan melalui pendidikan bukan merupakan suatu bentuk konsumsi semata-mata, akan tetapi juga merupakan suatu investasi (Theodore Schultz, 1960). Peningkatan kinerja pendidikan, yang dalam hal ini dimotori oleh departemen pendidikan nasional ini nantinya akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia karena manusia yang terdidik dapat menunjang pertumbuhan ekonomi secara langsung bahkan seluruh sektor pembangunan makro lainnya (Hick 1980, Wheeler 1980). Kontribusi pendidikan

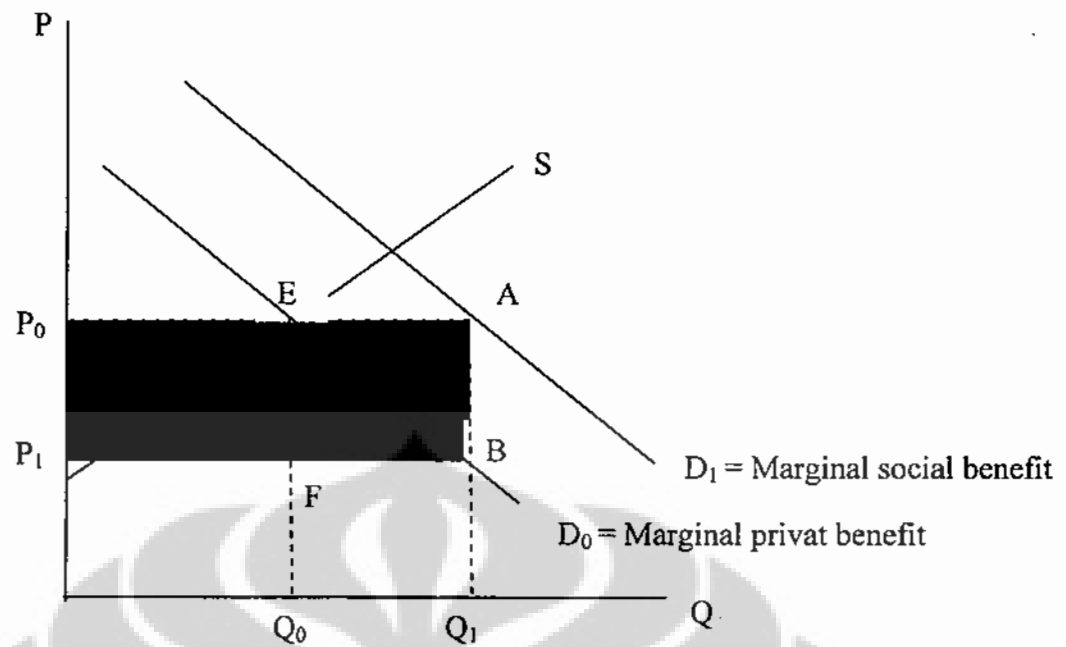
terhadap pertumbuhan ekonomi semakin kuat jika memperhitungkan efek interaksi antara pendidikan dan investasi lainnya (Psacharopoulos, 1984).

Perkembangan tersebut telah mempengaruhi pola pemikiran berbagai pihak, termasuk pemerintah, perencana, lembaga-lembaga internasional, para peneliti dan pemikir modern lainnya, serta para pelaksana dalam pembangunan sektor pendidikan dan pengembangan SDM. Di negara-negara maju, pendidikan selain sebagai aspek konsumtif juga diyakini sebagai investasi modal manusia (human capital investment) dan menjadi leading sector atau salah satu sektor utama. Oleh karena perhatian pemerintahnya terhadap pembangunan sektor ini sungguh-sungguh, misalnya komitmen politik anggaran sektor pendidikan tidak kalah dengan sektor lainnya, sehingga keberhasilan investasi pendidikan berkorelasi dengan kemajuan pembangunan makronya.

Pembangunan di sektor pendidikan dengan manusia sebagai fokus intinya telah memberikan kontribusi langsung terhadap pertumbuhan ekonomi suatu negara. Di negara-negara maju, pendidikan selain sebagai aspek konsumtif juga diyakini sebagai investasi modal manusia (human capital investment) dan menjadi leading sector. Oleh karena perhatian pemerintahnya terhadap pembangunan sektor ini sungguh-sungguh, maka banyak hal yang dapat dilakukan pemerintah untuk itu, salah satunya melalui subsidi pemerintah agar semua lapisan masyarakat dapat menikmati pendidikan itu.

Pengaruh subsidi yang diberikan pemerintah atas biaya produksi pendidikan menyebabkan harga jual terhadap pendidikan tersebut menjadi lebih murah. Dampaknya harga keseimbangan dipasar menjadi lebih murah dibandingkan dengan harga keseimbangan sebelum adanya subsidi pendidikan dan jumlah keseimbangannya menjadi lebih banyak.

Subsidi yang diberikan pemerintah pada masyarakat akan mengakibatkan biaya pendidikan akan lebih murah sehingga mudah dijangkau oleh lapisan rakyat yang paling bawah. Dan sebagai akibatnya masyarakat yang dapat menikmati pendidikan dapat lebih banyak.



Gambar 2.2. Kurva Subsidi Pemerintah

Titik  $Q_0$  adalah jumlah masyarakat yang mampu membiayai pendidikan pada saat biaya pendidikan sebesar  $P_0$ . Titik E adalah jumlah keseimbangan dimana titik maksimal masyarakat mengkonsumsi pendidikan. Dengan adanya subsidi pemerintah maka kurva permintaan bergeser keatas dan titik keseimbangan berpindah dari titik E ke titik A dan jumlah masyarakat yang mengenyam pendidikan meningkat dari  $Q_0$  ke  $Q_1$  karena biaya pendidikan yang turun dari  $P_0$  ke  $P_1$ .

## BAB III

### PENDIDIKAN SEBAGAI PILAR PEMBANGUNAN

#### 3.1. Semangat reformasi

Reformasi merupakan suatu gerakan yang menghendaki adanya perubahan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara kearah yang lebih baik secara konstitusional. Artinya, adanya perubahan kehidupan dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial dan budaya yang lebih baik, demokrasi berdasarkan prinsip kebebasan, persamaan dan persaudaraan.

Krisis moneter yang melanda negara-negara Asia Tenggara sejak Juli 1996 mempengaruhi perkembangan perekonomian Indonesia. Ternyata ekonomi Indonesia tidak mampu menghadapi krisis global yang melanda dunia ini. Krisis ekonomi Indonesia diawali dengan melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika Serikat. Pada tanggal 1 Agustus 1997, nilai rupiah turun dari Rp. 2.575,- menjadi Rp. 2.603,- per dollar Amerika Serikat.

Pada bulan Desember 1997, nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika Serikat turun menjadi Rp. 5.000,- per dollar dan terus melemah sampai pada titik terendah yaitu pada bulan Maret 1998 nilai rupiah menjadi Rp. 16.000,- per dollar. Krisis ekonomi di Indonesia ini tidak dapat dipisahkan dengan kondisi :

- o Hutang Luar Negeri Indonesia yang sangat besar, meskipun hutang itu bukan sepenuhnya merupakan hutang negara, tetapi sangat besar pengaruhnya terhadap upaya-upaya untuk mengatasi krisis ekonomi.
- o Industrialisasi, pemerintah orde baru pada saat itu menginginkan negara Indonesia sebagai negara industri, keinginan itu tidak sesuai dengan kondisi nyata masyarakat Indonesia yang merupakan sebuah masyarakat agraris dengan tingkat pendidikan rendah (rata-rata).
- o Pemerintahan Sentralistik. Pada masa orde baru, pemerintah sangat sentralistik sifatnya sehingga semua kebijakan ditentukan dari pusat pemerintahan, Jakarta. Oleh karena itu, peranan pemerintah

pusat sangat menentukan dan pemerintah daerah hanya sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat.

Upaya bangsa Indonesia dalam melepaskan diri dari belenggu otoritarian dan menumbuhkan masyarakat madani yang demokratis peristiwa ini merupakan perwujudan dari semangat reformasi yang dipekirakan mahasiswa Indonesia diawal dan pertengahan tahun 1998. Berawal dari krisis ekonomi yang parah yang melanda Indonesia, dilanjutkan dengan demonstrasi besar-besaran yang dipelopori oleh mahasiswa diseantero negeri ini melawan rejim yang telah berkuasa sedemikian lama.

### **3.1.1 Reformasi Pendidikan**

Semangat reformasi yang merambah dunia pendidikan baru mampu membuat sisitem pendidikan tereformasi, karena reformasi pendidikan diindikasikan dengan kembalinya wawasan profesional dan semangat patriotisme yang hilang. Hakikat reformasi pendidikan ditinjau secara internal adalah reformasi yang mengembalikan otonomi pedagogis kepada sekolah dan guru. Sedangkan ditinjau dari sisi eksternalnya, langkah-langkah sistem pendidikan menjadi bagian integral dari reformasi besar yang meliputi reformasi bidang politik, ekonomi, hukum, kultural dan sebagainya.

Pembenahan bidang pendidikan seperti yang digulirkan dalam semangat reformasi tahun 1998 sebenarnya terletak pada kemauan seluruh elemen pendidikan dan masyarakat untuk tetap berpegang teguh dan perpijak pada visi dan misi pendidikan yang selama ini telah ditinggalkan. Masalahnya, masih banyak bukti yang menunjukkan adanya pelaku pendidikan yang dilapangan yang masih menunggu “jatah” pengarahan dan petunjuk serta tuntunan pelaksanaan pendidikan dari pusat.

Empat hal penting yang perlu diperhatikan dalam rangka peningkatan mutu pendidikan yaitu, visi dan misi, input, proses dan output. Sering kali pelaku pendidikan masih terpaku hanya pada output, harus menghasilkan lulusan yang berkompeten, tetapi tidak memperhatikan proses, padahal pendidikan merupakan proses memanusiakan manusia.

Merujuk pada hasil yang maksimal itulah maka, tidak bisa dihindari bahwa kebutuhan akan anggaran pendidikan dalam proses memanusiakan manusia ini menjadi hal yang sangat diperlukan terlebih ada korelasi yang positif antara anggaran pendidikan dengan kinerja pendidikan itu sendiri.

### **3.2. Tantangan dan Hambatan Dalam Melakukan Peningkatan Kinerja Pendidikan**

"Profil pendidikan berkualitas selama ini sangat tidak merata. Karena itu, yang harus dilakukan Depdiknas ke depan adalah melakukan pemerataan dalam kualitas pendidikan," kata pakar pendidikan Conny Semiawan<sup>1</sup>. Pada kesempatan yang berbeda, Arief Rachman menyatakan empat hal yang belum berhasil dicapai Depdiknas.

1. Akses pendidikan bermutu yang belum merata. Pendidikan bermutu kata Arief, tidak bisa dinikmati golongan miskin dan kurang mampu. Kesenjangan pendidikan bermutu dan yang tidak bermutu juga sangat besar. Ironisnya, pendidikan bermutu hanya bisa dinikmati oleh anak dari golongan kaya dan pintar.
2. Kompetisi sekolah-sekolah di Indonesia masih buruk. Kualitas kompetisi kata Arief hanya ada pada sekolah-sekolah unggulan. Ia mencontohkan, lulusan IKIP Jakarta (kini Universitas Negeri Jakarta), lebih banyak yang menjadi pegawai kantor daripada menjadi guru.
3. Tata kelola, akuntabilitas, dan citra pendidikan yang belum sepenuhnya berhasil dibangun. Ia mencontohkan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang masih mengalami kebocoran sana-sini. Dalam hal citra, Arief juga mengatakan citra sekolah nasional saat ini terpuruk karena munculnya sekolah-sekolah internasional.
4. Pencapaian tujuan pendidikan seperti digariskan undang-undang belum tercapai. Pendidikan selama ini hanya menekankan kecerdasan intelektual. Sedangkan kecerdasan emosional, pembinaan iman, tagwa dan pembangunan karakter masih terabaikan.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Jurnal Nasional, 27/3/08

<sup>2</sup> Jurnal Nasional, 27/3/08

Muchlis R Luddin<sup>3</sup> menjelaskan tantangan Depdiknas dalam memajukan pendidikan di Indonesia yakni kecenderungan pendidikan bergerak kearah *marketization education*. Kebijakan ini sangat mempengaruhi pemerintahan setiap Negara untuk menyiapkan lembaga pendidikannya agar kompetitif secara global, yakni : kemampuan lembaga-lembaga tersebut untuk melakukan ekspansi dan investasi diranah pendidikan.

Banyak Negara membuka pasar pendidikannya kepada investasi asing. Pasar pendidikan dalam negeri sendiri dipaksa untuk masuk dan ikut dalam kompetisi global ini. Kompetisi global juga mensyaratkan penggunaan dan penguasaan teknologi pada lembaga pendidikan. Lembaga sekolah atau universitas dinilai dengan hal yang serupa seberapa jauh penggunaan teknologi dalam penyelenggaraan pendidikannya. Seberapa besar kemampuan lulusan dalam memenangi pertarungan pengisian lapangan pekerjaan.

Lebih jauh Muchlis menyatakan, untuk mendapatkan hal tersebut mensyaratkan :

1. Peningkatan kualitas penyelenggaraan pendidikan, kualitas proses pelaksanaan pendidikan, kualitas infrastruktur, kualitas tenaga pendidikan, kualitas layanan dan kualitas lulusan.
2. Peningkatan komitmen dan pemahaman yang lebih menyeluruh tentang angkatan kerja. Lembaga pendidikan harus menyesuaikan diri dengan tuntutan ketersediaan lapangan kerja dengan berbagai keahlian atau ketrampilan.
3. Peningkatan pembiayaan pendidikan atau education funding. Martabat bangsa ditentukan oleh kualitas SDM. Pendidikan dewasa ini belum mampu memenuhi keseluruhan hak – hak dasar warga Negara. Sehingga tingkat pendidikan masyarakat Indonesia masih relatif rendah data tahun 2004 RLS (Rata – rata Lama Sekolah) baru mencapai 7,6 tahun.<sup>4</sup>

Pendidikan harus menciptakan ruang untuk mengidentifikasi dan menganalisa secara bebas dan kritis. Pendidikan bertugas memanusiakan manusia yang mengalami dehumanisasi karena system dan strutur social yang tidak adil.

<sup>3</sup> Muchlis R. Luddin, *Karya Mandiri Press*, 2008

<sup>4</sup> Nur Indah Fitriani DKK, *Pendidikan Pemberdayaan*, PB HMI, 2007

Pendidikan juga menciptakan ruang dan kesempatan agar peserta didik terlibat dalam proses perubahan social yang lebih baik, tanpa pemihakan yang jelas setiap usaha untuk meletakkan pendidikan sebagai alat memanusiakan manusia menjadi sia – sia.<sup>5</sup>

### 3.3 Pengalaman negara lain dalam mengalokasikan anggaran pendidikan

Penekanan bahwa pendidikan adalah pilar bangunan dan kekuatan sebuah bangsa perlu di sebarluaskan. Ibarat bangunan, pendidikan adalah fondasi bangunan itu sendiri, jika fondasinya kuat maka kuat pulalah bangunannya. Jika fondasinya lemah maka bangunan tersebut akan mudah hancur. Hingga ada semboyan tuntulah ilmu sampai keliang lahat.

Kesadaran akan pentingnya pendidikan ini juga diakui oleh negara Jepang, ketika kota Hiroshima dan Nagasaki baru saja hancur karena diserang bom oleh tentara sekutu, Kaisar Hirohito pada saat itu bertanya kepada para petinggi negara “masih ada berapa guru yang hidup?, kumpulkan mereka semua, saya akan memberikan mandat kepada mereka untuk membangun kembali kejayaan Jepang. Ditangan para gurulah negeri ini diletakkan”. Dan hasilnya dalam waktu kurang dari 15 tahun, Jepang bangkit kembali. Amerika memberi pinjaman untuk membangun kembali Jepang yang hancur dan harus lunas dalam tempo 15 tahun. Ternyata dalam tempo 10 tahun hutang itu telah terbayar lunas dan Jepang bangkit kembali, hingga kini Jepang menjadi negara kreditor dunia. Itulah buah dari kepedulian terhadap pendidikan.

Pengalaman yang sama dilakukan oleh Jerman, setelah Jerman kalah pada perang dunia kedua, pemerintah Jerman memfokuskan diri pada pembangunan pendidikan. Pemerintah lebih memprioritaskan pembangunan gedung-gedung sekolah dan warga diberika pendidikan gratis sampai perguruan tinggi, dan hasilnya sama seperti Jepang, Jerman menjadi negara kreditor dunia.

Tidak jauh beda dengan kedua negara diatas, Korea Selatan yang mulai membangun negerinya sama dengan Indonesia, pada tahun 1945-an pun memprioritaskan pendidikan daripada program yang lain. Para pemimpin Korea Selatan juga menyadari bahwa kemajuan sebuah negara sangat bergantung pada

---

<sup>5</sup> Ibid, 32



kualitas sumber daya manusianya. Banyak hal yang dapat diciptakan oleh suatu negara jika rakyatnya cerdas.

Lain lagi dengan Malaysia, negeri tetangga Indonesia yang merdekanya lebih lambat dari pada Indonesia, sejak Perdana Menteri Mahathir Mohamad berkuasa, peningkatan program pendidikan mendapat prioritas utama. Mahathir mengalokasikan anggaran pendidikan yang amat besar dari anggaran nasionalnya, Lebih dari 20%. Kunci dari ketiga negara ini adalah prioritas terhadap pendidikan dalam APBN. Bung Hatta, semasa hidupnya, pernah mengingatkan agar pendidikan diprioritaskan. Namun sayangnya hingga 6 kali pergantian figur pemimpin Indeks Pembangunan Manusia Indonesia masih berada dibawah.

*Human Development Index/Indeks Pembangunan Manusia. (IPM)* yang dikeluarkan oleh UNDP, Indonesia dalam posisi dibawah China, karena melek huruf dan lama belajar lebih buruk. Dua faktor pendidikan termasuk didalam menghitung IPM ini, yaitu melek huruf (*literacy*) dan rata-rata lama belajar.

Jika dibandingkan dengan anggaran Negara lain, anggaran pendidikan Indonesia bertahun-tahun disekitar 2.4% dari PDB, sedangkan negara Asean yang lain antara 3.6 – 4.0% (Malaysia, Singapore). Anggaran pendidikan Malaysia, Singapore, Thailand, Taiwan rata-rata 20% dari Anggaran Belanja Negeranya.<sup>6</sup>

**Tabel 3.1**  
Penduduk Usia Kerja Menurut Pendidikan dan Jenis Kelamin Tahun 2007

Pendidikan	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
<SD	40.481.141	44.973.775	85.454.916
SMTp	18.754.592	17.640.305	36.394.897
SMTA	18.353.340	15.039.925	33.393.265
Diploma/Akademi	1.815.520	2.260.813	4.076.333
Universitas	2.674.798	2.124.114	4.798.912
<b>Jumlah</b>	<b>82.079.391</b>	<b>82.038.932</b>	<b>164.118.323</b>

*Sumber : BPS/Sakernas 2007 (Agustus)*

<sup>6</sup> Hasil keputusan MK nomor 026/PUU-IV/2006

Gambaran tenaga kerja Indonesia adalah 52% adalah mereka yang tidak sekolah atau tidak selesai SD dan sekitar 22% lulusan SLTP sementara 20% penduduk usia kerja lulusan SMU, dan sekitar 5% lulusan diploma atau perguruan tinggi. Dengan tingkat tenaga kerja Indonesia yang rendah dan tidak menguasai teknologi, maka dalam persaingan Indonesia tidak mempunyai *advantage*. Dan jika melihat jenis kelamin, maka perempuan lebih cenderung memiliki tingkat pendidikan yang rendah dibandingkan dengan laki-laki.

Diluar negeri, pendidikan dasar sepenuhnya cuma-cuma, orang tua dan siswa tidak perlu mengeluarkan biaya sepeserpun. Hal ini karena penyelenggaraan pendidikan dasar berdasarkan prinsip bahwa adalah kewajiban (baik secara moral dan dikukuhkan secara legal) Negara untuk memberikan bekal pengetahuan dan keterampilan dari umur 7 tahun sampai 15 tahun, sehingga pada umur dapat bekerja (16 tahun) siswa ini sudah berpengetahuan yang wajar dan cukup.

Sebagai perbandingan pada tahun 1970-an Singapore (2.7 juta), Taiwan (14 juta) Korea (47 juta) dengan program terarah menyelesaikan 9 tahun belajar dan 14 tahun. Untuk selanjutnya siswa ini meneruskan ke pendidikan menengah dan pendidikan tinggi.

Sesungguhnya pemahaman anggaran pendidikan sebagaimana digariskan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 sudah merupakan pemahaman internasional di dunia pendidikan dan studi ekonomi pembangunan yang juga dipergunakan oleh badan-badan internasional seperti UNESCO, UNDP, dan Bank Dunia.

Pada saat UNESCO dalam tahun 1996 membandingkan alokasi anggaran pendidikan berbagai negara yang menyebutkan bahwa pada tahun 1992 rata-rata negara maju mengalokasikan 5,3 % GNP untuk pendidikan, negara berkembang rata-rata 4,2 % GNP untuk pendidikan dan negara keterbelakang hanya 2,8 % GNP yang maknanya sama dengan pemahaman Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003.

Anggaran pendidikan Indonesia bertahun-tahun berkisar sekitar 2,4 % dari PDB, sedangkan negara Asia lainnya antara 3,6 sampai 4 %, yaitu Malaysia dan Singapura. Anggaran pendidikan Malaysia, Singapura, Thailand, Taiwan rata-rata 20 % dari anggaran belanja negaranya.

### 3.4. Potret Kebijakan Pendidikan Di Indonesia

Pendidikan adalah masalah penting dan utama bagi manusia. Seluruh kalangan, masyarakat, bangsa ataupun suku, memberikan perhatian yang besar terhadap pendidikan. Berkat pendidikan, memungkinkan manusia mendidik generasi selanjutnya sesuai tradisi, budaya dan ajaran leluhurnya. Melalui pendidikan dimungkinkan adanya transmisi atau pewarisan nilai, pengetahuan dan budaya antar generasi, yang melintasi batas waktu serta menembus batas wilayah dan kebudayaan dalam rentang sejarah yang panjang. Selain itu pendidikan juga memungkinkan terjadinya perubahan sosial.

Dalam konteks pembangunan nasional, upaya menciptakan SDM yang berkualitas dan memiliki kemampuan bersaing menjadi target utama pembangunan pendidikan. Pendidikan menjadi tumpuan utama untuk bertahan dan berperan di dunia internasional dan persaingan global yang semakin ketat.

Rencana Strategis (Renstra) Pendidikan Nasional yang menekankan peningkatan kapasitas dan modernisasi menjadi batu loncatan ke depan hingga tahun 2025. Rincian periode 2010-2015, pembangunan menekankan pada penguatan pelayanan. Pada periode 2015-2020, penekannya pada daya saing regional. Dan 2020-2025 menekankan pada daya saing internasional.

Kurun waktu pembangunan tersebut, tenaga, pikiran tercurah untuk mengemban misi yang pada hakikatnya adalah mewujudkan pendidikan yang mampu membangun insan Indonesia cerdas dan kompetitif, berkeadilan, bermutu, dan relevan dengan kebutuhan masyarakat lokal dan global.

Faktor penting untuk mewujudkan SDM yang bermutu adalah pendidikan. Tetapi dalam kenyataannya, tidak semua orang dapat mengenyam pendidikan secara layak dan memadai. Hal ini disebabkan karena pendidikan sekarang ini membutuhkan biaya yang besar. Atas pertimbangan ini dilakukan upaya mendorong amandemen UUD 1945.

Disamping itu, tumbuh kesadaran bahwa keseluruhan kebijakan strategis pendidikan hanya bisa dilaksanakan dengan baik jika didukung oleh anggaran yang mencukupi. Maka melalui amandemen UUD 1945 dan penetapan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional,

mengamankan anggaran pendidikan sebesar 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta mewajibkan pemerintah menyelenggarakan pendidikan dasar tanpa memungut biaya.

Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 menyebutkan bahwa negara memprioritaskan alokasi anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN, serta dari APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 49 ayat (1) lebih memperjelas dan mempertegas lagi bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan, dan minimal 20% dari APBD. Dalam pelaksanaannya, pemerintah menyepakati upaya pencapaian 20% anggaran pendidikan secara bertahap, yaitu: 9,3% pada tahun 2005; 12% pada tahun 2006; 14,7% pada tahun 2007; 17,4% pada tahun 2008; dan 20,1% pada tahun 2009.

Jika meninjau struktur APBN tahun 2003 dan 2004, maka alokasi dana pembiayaan pembangunan pendidikan masih sangat minim. Total APBN tahun 2003 Rp.354,1 trilyun. Jika pemerintah taat pada konstitusi maka jumlah alokasi dana sektor pendidikan sebesar Rp.70,8 trilyun. Tetapi realisasinya baru sebanyak Rp.13,6 trilyun, atau sekitar 3,8% dari APBN. Pada tahun 2004, APBN berjumlah Rp.368,8 trilyun. Berdasarkan konstitusi seharusnya alokasi dana pembangunan pendidikan sekitar Rp.73,8 trilyun. Namun, pemerintah hanya mengalokasikan anggaran sebesar 4,1% dari APBN, yakni sekitar Rp.15,2 trilyun.

Kenyataan memprihatinkan ini dapat dilihat dari perbandingan biaya pendidikan dasar yang selama ini berasal dari dua sumber, yakni dari masyarakat dan pemerintah. Porsi biaya pendidikan dasar lebih banyak dari masyarakat, sementara pemerintah hanya menanggung sebagian kecil.

Hasil penelitian Pusat Penelitian Kebijakan Balitbang Depdiknas tahun 2004 menemukan bahwa besaran biaya satuan pendidikan keseluruhan di sekolah dasar (SD) sekitar 73,53% menjadi beban orang tua. Sedangkan biaya satuan pendidikan keseluruhan di SLTP, 70,88% dari kalangan orang tua peserta didik. Terlepas dari adanya masalah teknis dalam pengelolaan anggaran pendidikan di lapangan.

Tabel 3.2

## Tahapan Anggaran Pendidikan dalam APBN

NO	TAHUN	PROSENTASE
1	2005	9,3 %
2	2006	12 %
3	2007	14,7 %
4	2008	17,4 %
5	2009	20,1 %

Sumber : renstra depdiknas

Kondisi ril masyarakat dan kebutuhan pembangunan ke depan menuntut pemerintah untuk merealisasikan komitmennya memprioritaskan pembangunan pendidikan, khususnya berkaitan dengan anggaran sesuai tuntunan konstitusi.

Muatan konstitusi di atas sejalan dengan konvensi internasional yang menyebutkan bahwa untuk pendidikan yang bermakna bagi pembangunan bangsa diperlukan dana sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD-nya. Dalam hal ini, banyak negara sudah melampaui batas minimal tersebut. Belanda mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar 37% dari APBN-nya pada tahun 1996. Thailand pada tahun 2001 memiliki anggaran pendidikan 30% dari APBN.

Untuk mendorong kemajuan bangsanya, rata-rata 60% anggaran suatu negara dialokasikan untuk pendidikan, kesehatan, dan pertahanan negara. Korea Selatan misalnya, dalam 20 tahun pertama pembangunannya, memprioritaskan pendidikan dan wilayah pedesaan. Kebijakan India juga, yang memperkuat pendidikannya, mampu memaksa Amerika Serikat bekerja sama di bidang nuklir.

Negara-negara seperti AS, Inggris, Perancis, Jepang, Cina, dan Korea Selatan yang maju dan mampu melakukan lompatan besar dalam pembangunannya adalah atas dukungan pembangunan pendidikan yang mendapat prioritas pada awalnya. Hal ini dibuktikan dengan alokasi anggaran pendidikan rata-rata di atas 6% dari *produk domestik bruto* (PDB). Dari sektor inilah dihasilkan SDM yang unggul dalam mendorong pembangunan bangsanya.

Semua negara yang berhasil mendorong kemajuannya, pada tahap awal pembangunannya meletakkan pendidikan sebagai elemen utama dengan alokasi anggaran yang memadai. Rata-rata anggaran pendidikan anggota Uni Eropa sekitar 5% dari PDB-nya. Belanda misalnya, mencapai 7% dari PDB-nya, atau sekitar 37% dari APBN.

Data UNDP tentang HDI, menunjukkan bahwa anggaran sektor pendidikan Indonesia sebelum krisis sekitar 1,3-1,4% dari PDB, dan menduduki peringkat 99 tahun 1997. Turun ke peringkat 108 pada tahun 2006. Negara yang anggaran pendidikannya kurang dari 3% PDB, akan bernasib sama.

Di Asia, Indonesia yang terendah anggaran pendidikannya. Malaysia sekitar 5,2%, Vietnam 2,8%, Filipina 3,4%, Thailand 5,0%, Korea Selatan 5,3%, dan Jepang 7,0%, dari PDB masing-masing negara. Sementara, anggaran pendidikan Indonesia belum pernah mencapai 3% dari PDB. Sehingga dapat dimaklumi jika HDI Indonesia masih relatif stabil di urutan bawah.

Di era globalisasi daya saing nasional dan kemandirian bangsa hanya dapat diwujudkan melalui penguasaan iptek. Karena kemajuan ekonomi sudah memasuki apa yang disebut ekonomi berbasis ilmu pengetahuan (*knowledge based economy*). Era ini tidak hanya menuntut kemampuan memanfaatkan kemajuan iptek tetapi juga mampu terlibat dalam riset dan pengembangan iptek.

Peningkatan kualitas SDM merupakan upaya untuk mewujudkan manusia seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya. Hal ini mencakup pembangunan manusia, baik sebagai insan maupun sebagai sumber daya pembangunan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Melalui proses ini, akan didorong pembangunan manusia dan masyarakat yang maju dan mandiri. Kemandirian adalah kepercayaan terhadap kemampuan dan kekuatan sendiri. Kemandirian juga mencerminkan ketangguhan suatu bangsa.

Martabat dan jati diri bangsa ditentukan oleh kualitas SDM. Pendidikan dewasa ini belum mampu memenuhi keseluruhan hak-hak dasar warga negara, sehingga tingkat pendidikan masyarakat Indonesia masih relatif rendah. Dalam hal ini, pendidikan Indonesia pada tahun 2004, baru mencapai RLS (rata-rata lama sekolah) baru sekitar 7,6 tahun.

Capaian ini masih tergolong rendah meskipun sudah mengalami peningkatan dari tahun 2002 dimana RLS sekitar 7,04 tahun, dan 7,20 tahun pada 2003. Sementara itu indeks capaian pendidikan 79,20 pada tahun 2004, juga masih rendah. Peningkatannya masih 0,3-0,8%, yakni 78,07 pada tahun 2002 dan sebesar 78,40 pada tahun 2003.

Proporsi penduduk berusia 10 tahun ke atas yang berpendidikan SLTP ke atas masih sekitar 36,2%. Penduduk usia sekolah (7-24 tahun) berjumlah 76 juta jiwa dan 40% tidak sekolah. Dari komposisi angkatan kerja tahun 2003, yang berpendidikan SD ke bawah sebesar 54,65%, berpendidikan SLTP sebesar 20,5%, berpendidikan SLTA 20,23%, sedangkan yang berpendidikan tinggi hanya sebesar 2,69%.

Tantangan tersebut menjadi semakin berat dengan adanya disparitas tingkat pendidikan antarkelompok masyarakat yang masih cukup tinggi seperti antara yang kaya dan miskin, antara laki-laki dan perempuan, antara perkotaan dan pedesaan, dan antardaerah.

Sebuah survey nasional yang meneliti prosentase anak putus sekolah menunjukkan kecenderungan meningkat. Tahun 2003, 6,% dari sekitar 40 juta anak usia sekolah (7-15 tahun) terpaksa putus/berhenti sekolah karena orang tuanya tidak mampu membayar biaya sekolah. Kondisi ini berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat dan komitmen pemerintah dalam menyediakan pendidikan murah/gratis.

Sejak krisis moneter tahun 1997, kondisi ekonomi Indonesia mengalami kesulitan yang berkepanjangan. Pemerintah kesulitan mendorong sektor ril untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Rendahnya pertumbuhan ekonomi tersebut mengakibatkan masalah sosial yang mendasar belum terpecahkan. Dampak krisis juga berimbas pada subsektor ketenagakerjaan. Ratio pengangguran mengalami peningkatan dari tahun ke tahun.

Sementara itu, tahun 2001 jumlah penduduk miskin masih sangat besar, sekitar 37,9 juta jiwa (18,4%). Tahun 2003, jumlah penduduk miskin menurun dari 38,2 juta jiwa (18,4%) tahun 2002, menjadi 37,3 juta jiwa (17,4%). Meskipun jumlah penduduk miskin pada tahun 2004 menurun hingga 16,6%, namun masih mencakup jumlah yang besar yaitu sekitar 36,1 juta jiwa. Di samping itu,

penurunannya juga masih rentan terhadap kondisi politik dan ekonomi nasional, konflik sosial di berbagai daerah, dan bencana alam.

Tingkat kesejahteraan masyarakat yang masih rendah juga sangat berpengaruh terhadap SDM yang dihasilkan. Secara keseluruhan kualitas SDM Indonesia relatif masih rendah. Hal ini dapat dilihat dalam peringkat Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index/HDI*). Peringkat HDI Indonesia menurun dari peringkat 102 pada tahun 2001 menjadi 108 tahun 2006.

Pada tahun 2003, HDI Indonesia berada pada peringkat 112 dari 175 negara. Sementara Malaysia, Thailand, Philipina, dan Vietnam masing-masing pada peringkat 58, 69, 76, dan 109. Tahun 2004 Indonesia berada pada posisi 111. Dan tahun 2005, pada peringkat 110, masih di bawah Vietnam (108), Thailand (73), Malaysia (61) dan Singapura (25).

Kemampuan dalam memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi juga masih rendah. Dalam pencapaian teknologi, Indonesia berada pada urutan ke-60 dari 72 negara yang diukur dalam Index Pencapaian Teknologi (IPT). Dalam peringkat tersebut, Indonesia menempati urutan ke-61 dari 64 negara yang tergolong dalam *dynamically adaptor countries*.

Mereka juga yang memiliki pendapatan perkapita tertinggi di dunia. Hal ini berarti ada korelasi positif antara penguasaan teknologi, tingkat daya saing, dan tingkat kesejahteraan suatu negara. Tahun 2004, peringkat daya saing internasional Indonesia berada pada posisi ke-69 dari 104 negara. Masih lebih rendah dibandingkan dengan negara tetangga seperti Malaysia (31) dan Thailand (34).

Seiring dengan kemajuan pembangunan yang telah dicapai ketika masyarakat secara perlahan bergerak ke arah *employee society* sebagai salah satu ciri masyarakat modern, sistem pendidikan kita masih mencoba melahirkan *workers* (pekerja kasar atau buruh). Kebanyakan pekerja Indonesia memiliki masa pendidikan yang lebih singkat dibandingkan pekerja di negara Asean lainnya. Walaupun memiliki daya tarik tersendiri di pasaran kerja karena mau dibayar murah, mereka tetap tidak akan dapat bersaing dengan *knowledge employee* walaupun bayarannya cukup mahal.



Dengan kondisi tersebut, produk pendidikan dalam negeri tidak akan mampu bersaing dengan produk pendidikan luar negeri. Singapura sudah lama mengembangkan SDM untuk menjadi *knowledge employee*, Malaysia dengan program “wawasan 2000”-nya, dan Philipina dengan kebiasaan mereka yang cukup lama di pasar internasional, akan mengalahkan Indonesia. Misalnya dalam penguasaan bahasa Inggris sebagai bahasa bisnis internasional, diplomasi dan *lingua franca* di dunia. Dan sekaligus akan menjadi bahasa transnasional AFTA.

*Output* lembaga pendidikan Indonesia akan kalah dengan pendidikan di Singapura, Malaysia dan Filipina. Mereka lebih mahir menggunakan bahasa Inggris. Perkembangan industri manufaktur yang mengurangi pekerja manual dan mengutamakan pekerja informasi akan menghempaskan para lulusan pendidikan kita.

Komputerisasi akan melanda semua jenis pekerjaan, sehingga yang dibutuhkan adalah pekerja yang terampil menggunakan komputer. Di Singapura, anak-anak sekolah sudah dapat dengan mudah mengakses internet. Sementara di Indonesia, masih sangat terbatas.

Kenyataan tersebut memperlihatkan bahwa pembiayaan pendidikan suatu negara berpengaruh signifikan terhadap kinerja pendidikan nasionalnya. Hal ini berarti makin besar alokasi anggaran pendidikan suatu negara, akan semakin baik kinerja pembangunan pendidikan di negara tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa dukungan pemerintah untuk pembangunan pendidikan masih relatif rendah. Pembangunan pendidikan yang belum optimal tersebut merupakan faktor utama penyebab kualitas SDM yang masih rendah.

Uraian di atas menunjukkan bahwa untuk memecahkan permasalahan sosial masyarakat dan mengeluarkan masyarakat dari himpitan kesulitan yang terjadi sekarang, tidak ada pilihan lain kecuali melalui pendidikan. Pendidikan yang dimaksud meliputi pendidikan formal, non-formal maupun informal.

Sektor ini perlu mendapat perhatian serius dewasa ini. Meskipun upaya ini sebenarnya sudah cukup terlambat dibandingkan negara lain. Tetapi ini adalah jalan keluar yang lebih strategis dan memiliki efek jangka panjang ke masa depan. John Naisbitt dan Patricia Aburdene dalam bukunya *Megatrend 2000* tentang kecenderungan-kecenderungan pada tahun 2000-an, menyatakan bahwa dalam

tatanan ekonomi baru, negara-negara yang menginvestasikan paling banyak anggaran di bidang pendidikan akan menjadi bangsa kompetitif di masa depan

Untuk mengarahkan pengembangan pendidikan secara efektif bagi peningkatan kualitas hidup rakyat maka pengembangnya mesti memiliki landasan yang tepat.

Pendidikan nasional dibangun dengan berpedoman pada Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional (UU No. 20 Tahun 2003), yang mengatur semua aspek sistem yang harus dijalankan berdasarkan prinsip keadilan dan menjunjung tinggi hak-hak dasar warga negara. Untuk menjabarkan amanat tersebut Presiden mengeluarkan kebijakan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004–2009.

Selanjutnya Departemen Pendidikan Nasional menyusun Rencana Strategis Pembangunan Pendidikan 2005-2009 yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari program pendidikan RPJMN. Perencanaan pembangunan pendidikan selain diarahkan untuk mencapai sasaran dan target pembangunan nasional, juga mencakup sasaran dan target yang menjadi komitmen internasional.

Pada tahun 2000 telah ditandatangani suatu komitmen internasional dalam pengembangan pendidikan dan SDM yakni Pendidikan Untuk Semua (PUS) atau *Education for All (EFA)*, bertempat di Dakar, Senegal. Program ini merupakan kelanjutan, sekaligus penegasan dari hasil pertemuan di Jomtien, Thailand dan *review* lima tahunan di Amman, Yordania pada tahun 1996.

Deklarasi tersebut memuat 6 (enam) kesepakatan penting yang dikenal dengan Kerangka Aksi Dakar (*The Dakar Framework for Action*). Kerangka Aksi Dakar dengan jelas mengatakan bahwa pendidikan merupakan hak-hak azasi manusia yang paling dasar. Keenam kesepakatan tersebut adalah target pendidikan tentang:

1. Pendidikan Anak Usia Dini (*Early Childhood Care and Education*)
2. Pendidikan Dasar (*Universal Basic Education/Universal Primary Education*).
3. Pendidikan Keaksaraan (*Literacy*)
4. Pendidikan Kecakapan Hidup (*Youth and Adult Nonformal Education*)
5. Keadilan gender (*Gender Equality*),
6. Mutu Pendidikan (*Quality of Education*).

Pencapaian target PUS pada tahun 2015 pada dasarnya merupakan upaya mencapai sebagian dari target pembangunan pendidikan nasional. Selain itu, konvensi internasional CEDAW yang dibuat pada bulan Desember 1979 menegaskan tentang komitmen untuk mencegah diskriminasi dan upaya mendorong pemenuhan hak yang sama bagi anak laki-laki dan wanita.

Selanjutnya, antara lain disebutkan bahwa para negara peserta akan menyediakan wajib pendidikan dasar untuk semua anak secara gratis. Sementara survey Bank Dunia tahun 2004 pada 76 negara menyimpulkan Indonesia mendapatkan nilai terendah dalam komitmen kebijaksanaan pemerintah menghapuskan biaya pendidikan dasar. Ini berarti bahwa komitmen pemerintah masih sangat rendah dalam mewujudkan pendidikan dasar bebas biaya atau gratis.

Pendidikan merupakan jaminan dalam mencapai persamaan hak dalam masyarakat, sehingga investasi dalam pendidikan bukan hanya memberikan dampak bagi peningkatan kualitas kehidupan masyarakat akan tetapi memiliki pengaruh positif pada semua bagian dari proses pembangunan.

Deklarasi Dakar menyatakan bahwa: 1) Menjelang tahun 2015 semua anak, khususnya anak perempuan, anak-anak dalam keadaan yang sulit dan mereka yang termasuk etnik minoritas, mempunyai akses pada pendidikan dasar yang bebas dan wajib dengan kualitas yang baik; 2) Perbaikan 50% pada tingkat ke-niraksaraan orang dewasa menjelang tahun 2015, terutama bagi kaum perempuan dan difabel secara adil pada pendidikan dasar dan pendidikan berkelanjutan bagi semua orang dewasa; dan 3) Penghapusan kesenjangan gender pada pendidikan dasar dan menengah pada tahun 2005 dan mencapai kesetaraan gender dalam pendidikan pada tahun 2015 dengan fokus bagi anak perempuan terhadap akses dalam memperoleh pendidikan dasar yang bermutu.

Sesuai dengan komitmen terhadap program *EFA*, Indonesia telah menyusun Rencana Aksi Nasional Pendidikan Untuk Semua (RAN-PUS) sebagai dokumen resmi pemerintah yang mencakup keenam target yang harus dicapai tahun 2015 melalui pendidikan anak usia dini (PAUD), pendidikan dasar, pendidikan kecakapan hidup (*life skills*), pendidikan keaksaraan, kesetaraan gender, dan peningkatan mutu pendidikan.

Pada tahun 2006-2007, dilakukan penilaian terhadap proses dan progres pelaksanaan program serta Rencana Aksi Nasional yang telah ditetapkan setiap negara yang menyepakati program EFA. Selanjutnya, ditentukan perbedaan dan kesenjangan antara target dan rencana dalam rangka merumuskan kembali langkah-langkah untuk mencapai target EFA pada tahun 2015 dengan lebih baik.

Dalam hal ini, program EFA dicanangkan pada tahun 2000 telah dijalankan dengan baik oleh Indonesia. Beberapa keberhasilan yang sudah diraih, menjadikan Indonesia sebagai model bagi negara-negara lain. Pada tahun Februari 2006 Indonesia mendapatkan penghargaan dalam penerapan isu gender pada sektor pendidikan dari UNESCO. Pada tahun 2008, Indonesia akan menjadi tuan rumah pertemuan *E-Nine Countries* yaitu pertemuan 9 negara berkembang yang menjadi fokus pelaksanaan pendidikan dan pengembangan SDM yang dipantau PBB.

Dalam kerangka pembangunan, pengembangan SDM merupakan salah satu upaya strategis pembangunan nasional. Pembangunan ekonomi dan sosial dapat meningkat cepat, karena adanya dukungan SDM yang berkualitas dan memadai. Belajar dari negara-negara baru di bidang industri (*new emerging industrialized countries*) di Asia Timur, bahwa untuk meningkatkan pembangunan diperlukan apa yang disebut *critical mass*. Konsep ini mengupayakan adanya suatu persentase penduduk dengan tingkat pendidikan tertentu yang harus disiapkan.

Program pendidikan dasar 9 tahun merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mewujudkan *critical mass* tersebut. Program ini dilaksanakan untuk mewujudkan suatu masyarakat Indonesia yang terdidik, minimal memiliki pengetahuan dan keterampilan dasar yang esensial. Kemampuan dasar ini diharapkan dapat digunakan untuk melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi atau dijadikan bekal untuk menjalani kehidupan.

Kemampuan dasar dibutuhkan untuk bersosialisasi, berinteraksi, berkompetisi, dan berorganisasi, di antara warga masyarakat, antarkelompok, dan antarbangsa. Penyelenggaraan program pendidikan dasar 9 tahun bukan sekedar upaya mencapai target angka partisipasi maksimum, namun lebih dari itu,

mengupayakan perbaikan kualitas pendidikan dasar yang sekarang ini masih jauh dari standar.

Dalam UUD 45 diatur bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pengajaran (Pasal 31). Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara (Pasal 1 Ayat 1 UU No. 20 Tahun 2003). Melalui pendidikan perubahan struktur politik dan ekonomi masyarakat akan berubah.

Pendidikan harus menciptakan ruang untuk mengidentifikasi dan menganalisa secara bebas dan kritis. Dengan kata lain tugas utama pendidikan adalah memanusiakan kembali manusia yang mengalami dehumanisasi karena sistem dan struktur sosial yang tidak adil. Tugas utama pendidikan adalah menciptakan ruang dan kesempatan agar peserta didik terlibat dalam proses penciptaan struktur (transformasi) sosial yang lebih baik. Tanpa pemihakan yang jelas setiap usaha untuk meletakkan pendidikan sebagai alat memanusiakan manusia menjadi sia-sia.

Sudah banyak yang dapat dicapai dalam pembangunan pendidikan sejak kemerdekaan, tetapi juga makin besar tantangan yang dihadapi ke depan untuk menghasilkan SDM yang unggul. Pembangunan pendidikan disadari sebagai sektor yang strategis untuk menunjang pembangunan secara keseluruhan. Berbagai sektor pembangunan memposisikan manusia sebagai subyek sekaligus obyek pembangunan. Oleh karenanya, pembangunan pendidikan harus sensitif dan tanggap terhadap dinamika masyarakat.

Kemajuan pendidikan nasional diantaranya dipengaruhi oleh anggaran di bidang pendidikan. Ketentuan mengenai anggaran pendidikan telah diamanatkan secara langsung oleh Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (UUD Negara RI 1945) dalam Pasal 31 ayat (4) yang berbunyi "Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional".

Bahkan terhadap pengalokasian anggaran pendidikan tersebut telah ditegaskan kembali pada Pasal 49 ayat (1) Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) yang berbunyi “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 hal ini ketentuan tersebut berarti telah menggariskan bahwa anggaran 20 % harus benar-benar murni di luar gaji guru dan biaya pendidikan kedinasan lainnya.

Akan tetapi, semenjak UU Sisdiknas tersebut disahkan pada tanggal 8 Juni 2003, yang terjadi justru berbeda. Penyusunan dan pengalokasian anggaran pendidikan baik di tingkat Pusat maupun Daerah, ternyata tidak sejalan dengan apa yang telah diamanatkan oleh UUD 1945 dan UU Sisdiknas. Penyebutan angka 20 % dalam UUD 45 untuk anggaran pendidikan memang menuai polemik, bahkan Mahkamah Konstitusi kembali memutus dua perkara Pengujian Undang-undang (Judicial Review) terhadap Undang-Undang Dasar 1945, yaitu perkara No. 011/PUU-III/2005 dan perkara No. 012/PUU-III/2005. Dua undang-undang yang dimohonkan oleh pemohon yang sama, yaitu Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-undang No. 36 Tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2005, merupakan undang-undang yang menjadi pondasi dasar bagi pengembangan pembangunan berkelanjutan di negari ini.

Oleh karena itu, putusan Mahkamah Konstitusi terhadap kedua putusan yang saling terkait erat tersebut, tentunya mempunyai implikasi serta membawa pengaruh yang cukup besar bagi perkembangan pendidikan dan kehidupan segenap warga negara Indonesia. Putusan Mahkamah yang dibacakan dalam sidang yang terbuka untuk umum pada tanggal 19 Oktober 2005 yang amarnya “Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian”, dalam putusan MK tersebut telah dinyatakan bahwa Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas

bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara RI 1945 sehingga tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>7</sup>

Bila menengok pergulatan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR – RI) – Badan Pekerja MPR RI ke 11 -20 Tanggal 11 Maret 2002 – 27 Maret 2002, Masa Sidang Tahunan MPR RI tahun 2002, tentang Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (UUD Negara RI 1945) dalam Pasal 31 ayat (4) yang berbunyi “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional”.

H Harun Kamil SH sebagai pimpinan rapat pembahasan amandemen UUD 1945 pasal 31 dalam pengantar rapatnya menyatakan, beragamnya pendapat fraksi MPR RI alokasi anggaran untuk pendidikan. Sebagian fraksi menyatakan tidak perlu nilai anggaran pendidikan sebesar 20% dinyatakan dalam UUD 45. tapi fraksi yang lain menyatakan perlu penegasan nilai anggaran 20% dalam UUD 45.

Amien Rais, selaku ketua MPR RI pada saat itu, menyatakan bahwa Fraksi Reformasi (gabungan Partai Amanat Nasional dan Partai Keadilan) yang pertama menyatakan nilai 20% anggaran pendidikan disebutkan dalam UUD 45. Dalam rapat panitia Ad Hac hal ini diikuti oleh fraksi lainnya.<sup>8</sup>

Ir. A.M. Luthfi sebagai juru bicara Fraksi Reformasi menyatakan, Pasal 31 ayat 4, keputusan yang diambil untuk 20% merupakan keharusan. Itu keputusan yang cerdas sehingga dia memang didepan. Lebih jauh A.M. Luthfi menegaskan,

*“ Jadi saya bilang memasukkan 20% apalagi kalau tidak ini termasuk bangsa bebal ini. Satu bangsa analognya dengan keluarga, kalau keluarga itu miskin dan agak bodoh ketimbang tetangganya, keluarga itu harus menempatkan biaya pendidikan dalam persentase lebih tinggi. Bahkan pada bangsa yang lebih kaya dan lebih maju untuk menguber”.*

Bagai bola salju, penyebutan nilai 20% dalam UUD 45 menjadi kesadaran umum fraksi. Karena pendidikan menjadi keniscayaan untuk meningkatkan human resources dan mengejar ketertinggalan Indonesia dari

<sup>7</sup> Dalam Penjelasan Pasal 49 ayat (1) dikatakan : Pemenuhan pendanaan pendidikan dapat dilakukan secara bertahap

<sup>8</sup> Amien Rais, wawancara dengan Nur Indah Fitriani, Jakarta 22 Juli 2008.

Negara lain. Penyebutan anggaran pendidikan dalam konstitusi akan memacu kemajuan bangsa, contohnya Jepang.<sup>9</sup>

Amandemen UUD 1945 yang memasukan secara teknis nilai anggaran pendidikan telah disepakati. Dengan ketentuan Konstitusi yang mengatur minimal 20% anggaran pendidikan di dalam APBN dan APBD. Hingga hari ini, selain Indonesia dan Taiwan, rasa-rasanya hanya negara Brazil yang dalam Konstitusinya berani menentukan jumlah dan kisaran yang wajib dialokasikan untuk anggaran pendidikannya, yaitu minimal 18% untuk anggaran tingkat pusat dan 25% untuk tingkat daerah, itupun sebenarnya sudah termasuk termasuk biaya pengelolaan dan pengembangannya, dimana keduanya hanya diambil dari pendapatan pajak penghasilan penduduknya bukan dari APBN ataupun APBD.<sup>10</sup>

Bagaimanakah nasib pendidikan negara Indonesia yang mencita-citakan anggaran pendidikannya berjumlah 20% dalam APBN dan APBD yang tidak boleh dilakukan secara bertahap? Pergulatan untuk mewujudkan cita tersebut telah dilakukan melalui jalur Judicial Review di hadapan Mahkamah Konstitusi selaku salah satu pemegang kekuasaan kehakiman, tetapi ternyata belum juga memberikan hasil yang memuaskan. Haruskah kita meletakkan harapan dan kepercayaan sepenuhnya kepada wakil-wakil kita di Lembaga Legislatif? Ataukah kita harus mundur untuk mempertimbangkan kembali ketentuan Konstitusi mengenai besaran anggaran pendidikan?

---

<sup>9</sup>

Ibid

<sup>10</sup>

Article 212, Constitution 1988.



## **BAB IV**

### **DINAMIKA PEMBAHASAN RAPAT MPR/DPR**

#### **4.1. Silang Pendapat Panitia Ad Hoc**

Berdasarkan buku risalah Rapat Panitia Ad Hoc 1 Badan Pekerja MPR RI, maka didapati hasil sebagai berikut :

Rancangan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 pasal 31 ayat 4 adalah :

1. Alternatif 1:

Negara memprioritaskan anggaran pendidikan dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

2. Alternatif 2:

Negara wajib memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan program penyelenggaraan pendidikan nasional.

Dari kedua alternative diatas, disepakati bahwa alternatif 2 dipilih sebagai keputusan yang baik untuk dimasukkan dalam amandemen ke-empat UUD 1945 pasal 31 ayat 4. Guna menentukan pilihan ini panitia Ad Hoc I melakukan pembahasan berdasarkan prosedur yang telah ditetapkan. Berikut ini adalah hasil dari pembahasan penentuan amandemen UUD 1945 pasal 31 ayat.

Seperti yang terdapat dalam risalah rapat Buku Kedua Jilid 1- Risalah rapat panitia Ad Hoc 1 Badan Pekerja MPR RI .Ke 1s.d.10 tanggal 11 Januari 2002 s.d 5 Maret 2002. Masa sidang tahunan MPR RI tahun 2002. Risalah Rapat Pleno ke – 3 panitia ad hoc 1 BP – MPR RI. Hari/tanggal : Senin, 28 Januari 2002, waktu : 10.00 WIB. Secara terbuka fraksi Golkar yang disampaikan oleh Drs. Agun Gunanjar Sudarsa menyatakan sikap setuju terhadap pencantuman angka 20% anggaran pendidikan pada UUD 45 untuk memastikan pelaksanaannya nanti.

Senada dengan fraksi Golkar, pernyataan fraksi Reformasi yang pada saat itu disampaikan oleh Ir. A.M. Luthfi juga menyatakan ketegasannya untuk mencantumkan angka 20% dalam UUD 45.

Lain halnya dengan fraksi TNI/POLRI dan Fraksi Utusan Golongan yang masing-masing disampaikan oleh I ketut Astawa dan Prof. Dr. H. Soedijarto, MA, yang tidak secara tegas menyatakan kesepakatannya dalam pencantuman angka 20% anggaran pendidikan pada amandemen UUD 45 ini. Tidak hanya pencantuman angka 20%, nilai dari persentase anggaran pendidikan juga belum dapat disimpulkan. Hanya saja pada prinsipnya kedua fraksi ini menyetujui bahwa peningkatan alokasi anggaran pendidikan memang sangat dibutuhkan.

Pada kenyataannya penentuan angka 20% anggaran pendidikan ini tidak melalui *visibility study* yang memadai. Prof. Dr. Didik Rachbini dalam wawancara dengan penulis mengatakan bahwa : *"pada saat itu tidak pernah ada visibility study mengenai kenaikan anggaran dalam amandemen UUD ini, karena pada saat itu pemerintah sangat lemah dan harus memenuhi tuntutan masyarakat yang meminta agar anggaran pendidikan dinaikkan."*

Memang jelas terlihat bahwa tuntutan politik pada masa awal reformasi sangat besar sehingga keputusan strategis yang dilakukan baik oleh parlemen maupun pemerintah lebih berdasarkan pada pertimbangan politik. Terlebih pada masa itu pemerintah berada pada posisi yang lemah sehingga sulit untuk menolak tuntutan masyarakat atas revolusi pendidikan ini.

Pada rapat pembahasan hari Selasa, tanggal 26 Februari 2002, jam 10.00 – selesai, terungkap bahwa ketegasan fraksi Reformasi disampaikan kembali dengan memberikan alasan dan pertimbangan dalam upaya menyetujui alokasi anggaran pendidikan ini untuk meningkatkan kualitas SDM Indonesia yang lebih baik. Namun, tampaknya pemerintah masih mempertimbangkan besaran alokasi anggaran ini.

Pada periode itu PAN (Partai Amanat Nasional) yang merupakan salah satu partai yang ada dalam fraksi reformasi menginisiasi atas tuntutan kenaikan anggaran pendidikan ini. Walau di dalam fraksi itu sendiri belum ada kesepakatan bulat mengenai harus ditetapkannya angka 20% dalam anggaran pendidikan, tetapi keinginan agar angka 20% masuk dalam Undang-undang Dasar telah menjadi

dominasi anggota fraksi yang terdiri dari beberapa partai ini. Malahan ada semacam *joke* yang mengatakan jika pak Amin (ketua umum PAN pada saat itu) menjadi presiden dan tidak bisa memenuhi ketentuan ini, maka pak Amin akan kami makzulkan (turun dari kursi presiden).

Digambarkan oleh Amin Rais bahwa pada saat itu terjadi perdebatan yang cukup hangat mengenai penetapan angka 20% ini masuk dalam UUD-45. Seperti yang juga terdapat dalam risalah rapat, perbedaan pendapat juga terjadi di fraksi Golkar yang beberapa anggotanya ada yang menyatakan sikap setuju, fraksi Golkar kali ini menyatakan sikap yang lain, fraksi Golkar justru mempertanyakan atas adanya usulan alokasi anggaran pendidikan sebesar 20% di APBN ini terkait dengan proyeksi secara kuantitatif dan kualitatif dalam memajukan anggaran pendidikan, pendapat ini disampaikan oleh Drs. H. Amidhan dan anggota fraksi Golkar yang lain, Dr. H. Happy Bone Zulkarnaen, juga belum memberikan dukungan terhadap penetapan alokasi 20%, tetapi justru mempertanyakan sikap Mendiknas dalam memprioritaskan anggaran ini.

Sementara fraksi PDI-P yang diwakili oleh Mayjen. Pol. (Purn). Drs. Sutjipto, belum memberikan dukungan tetapi masih mempertanyakan rumusan, prosentase serta mekanisme penyaluran ke daerah. Beliau juga mengusulkan agar negara menjamin untuk meningkatkan kualitas pendidikan.

Seperti halnya dengan pendapat Prof. Dr. Didiek Rachbini, dalam pernyataannya pada wawancara dengan penulis, Prof. Dr. Amin Rais mengatakan bahwa "*pada saat itu pemerintah harus melakukan policy wise, memang semua diperlukan seperti pertambangan, perdagangan dan lain-lain, tetapi karena kita yakin bahwa resource development sangat strategis dalam pembangunan bangsa ini, maka tidak bisa tidak pemerintah harus memenuhi kenaikan anggaran pendidikan ini*".

Pada kesempatan yang sama Mendiknas, Drs. H. Malik Fadjar, mengingatkan bahwa pencantuman angka 20% anggaran pendidikan dalam UUD 45 berpotensi melanggar UUD jika pemerintah tidak dapat merealisasikannya. Mendiknas meminta rumusan kualitatif dalam alokasi anggaran sebesar ini. Terbukti bahwa memang ada uji akademis mengenai penetapan angka 20% tersebut, termasuk oleh pemerintah.

Untuk mendapatkan pandangan lain, panitia ad hoc juga mengundang narasumber dari luar seperti yang terdapat dalam Risalah rapat ke-6 hari Selasa, 26 Februari 2002, jam 10.00 – selesai. Pada kesempatan itu Umar Juoro yang mewakili CIDES berpendapat bahwa pengalokasian anggaran ini diukur berdasarkan besaran PDB/ PDRB. Yang ditanggapi oleh Ir. A.M. Luthfi dari fraksi Reformasi, prinsipnya tidak menjadi masalah apakah prosentase anggaran ini berdasarkan APBN atau PDB asal dapat direalisasikan.

Sekali lagi perbedaan sikap dan pendapat terjadi dalam fraksi Golkar, kali ini Dr. H. Happy Bone Zulkarnaen yang hadir pada saat itu menyatakan setuju atas alokasi anggaran pendidikan sebesar 20%, namun perlu mendapatkan perhatian dalam implementasinya, jika kemudian pemerintah tidak mampu merealisasikannya hal ini tidak termasuk bentuk pelanggaran konstitusi.

Pada saat yang sama, pak Amin menyatakan bahwa keinginan pada saat itu adalah Indonesia dapat bangkit dari keterpurukan yang teramat sangat dalam, dalam satu-satunya cara adalah dengan meningkatkan pendidikan melalui kenaikan anggaran dengan konsekuensi harus merampingkan anggaran yang lain.

Pada Risalah rapat pleno ke-12 Panitia ad-hoc 1 BP MPR RI, hari Selasa 19 Maret 2002, jam 10.00 – selesai terungkap bahwa sikap dan pendapat yang disampaikan adalah merupakan sikap pribadi bukan sikap fraksi, selain karena hal ini adalah sudah merupakan keinginan masyarakat, alokasi anggaran ini juga bisa diterapkan berdasarkan mekanisme prosentase PDB atau APBN.

Sesuatu yang dikhawatirkan adalah jika anggaran pendidikan dipatok sebesar seperlima dari APBN dan APBD akan memiliki resiko politik yang besar. Dengan kata lain jika institusi negara tidak bisa memenuhi ketentuan konstitusi ini, akan memancing gairah politik untuk melengserkan pemerintahan yang gagal memenuhi ketentuan konstitusi itu.

Pada Rapat Paripurna ke-6 hari Sabtu tanggal 10 Agustus 2002 jam 09.00-selesai, tidak banyak yang memberikan pendapat mengenai penetapan angka 20% anggaran pendidikan ini. Pernyataan setuju hanya keluar dari Dr. Irwan Prayitno Msc. Psi mewakili fraksi Reformasi. Demikian pula pada Rapat Komisi A MPR RI hari Senin, 5 Agustus 2002 jam 09.00 – selesai. Pendapat para anggota yang hadir pada saat itu menyatakan setuju yang disampaikan oleh Patrialis Akbar dari

fraksi Reformasi, Dra. Psi. Retno Triani Djohan, M.Sc dari fraksi Utusan Daerah, dan Ir. H. Sumaryo Sumiskum dari fraksi Utusan Golongan.

Berbeda pada pertemuan sebelumnya, Rapat Komisi A MPR RI hari Selasa, 6 Agustus 2002 jam 09.00-selesai. Kali ini terjadi perbedaan pendapat, walaupun ada yang menyetujui alokasi anggaran pendidikan ini tetapi juga ada yang meminta untuk dipertimbangkan kembali, usulan ini lahir dari fraksi Reformasi yang pada beberapa kali kesempatan selalu menyatakan sikap tegasnya dalam menyetujui alokasi anggaran 20% pendidikan ini. Adalah Suminto Martono, S.H yang menyatakan :

*".....beberapa point memang harus kita apa dengan hati-hati, termasuk yang tadi pasal 31 ayat 4 masalah pendidikan ini karena kita ini membikin Undang-Undang Dasar bukan Undang-Undang jadi ini saya kira perlu diskusi yang lebih dalam lagi supaya kita tidak terpeleset dalam perkara ini."*

Sementara anggota fraksi Reformasi yang lain, Ir. Amri Husni Siregar memilih untuk tidak berkomentar sehubungan dengan usulan alokasi anggaran pendidikan ini, Ia justru mempertanyakan apakah besaran 20% ini tersebar diberbagai departemen atau hanya berpusat di Departemen Pendidikan saja. Demikian pula halnya dengan Ramson S. MBA dari fraksi PDI-P yang meminta agar usulan angka 20% ini di pikirkan kembali.

Hingga pada akhirnya, Rapat Paripurna ke 5 hari Jumat, 9 Agustus 2002 jam 09.00-selesai, Pimpinan rapat Amien Rais menyatakan telah dihasilkan draft UUD 45; diantaranya tentang pendidikan, yaitu:

### **BAB XIII**

#### **PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN**

##### **PASAL 31**

Ayat 1 Setiap warga Negara berhak mendapat pendidikan

Ayat 2 Setiap warga Negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya

- Ayat 3            Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu system pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan UU
- Ayat 4            Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan belanja Negara dan Anggaran pendapatan 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.

#### 4.2. Implikasi Kebijakan

Pada risalah rapat pleno ke-5 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR pada hari Senin tanggal 25 Februari 2002 jam 10.00 – selesai tentang Penyerapan Aspirasi Masyarakat dalam Rangka Persiapan Rencana Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Menteri Keuangan (Menkeu) yang pada saat itu dijabat oleh Bapak Boediono mengatakan :

*“ ....., menurut pendapat kami, kalau dalam Undang-Undang Dasar kita sebutkan satu angka, ini nampaknya terlalu mengekang, terlalu mengikat kita dalam situasi yang memang mungkin tidak bisa memenuhi karena keadaan konkret dan nyata yang kita hadapi. Kalau prioritas utama pada pendidikan itu, saya kira kita semua sepakat dan saya kira menurut pendapat kami seyogyanya angka itu tidak termasuk ke dalam Undang-Undang Dasar, sehingga alternative satu nampaknya merupakan alternative yang lebih fleksibel.”*

Merujuk dari pernyataan Menkeu tersebut diatas, adalah merupakan bentuk ketidaksiapan pemerintah dalam mengimplementasikan hasil kebijakan jika anggaran 20% terhadap pendidikan ditetapkan. Sehingga sangat di maklumi jika dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2008 pemerintah tidak dapat memenuhi kewajibannya dalam melaksanakan amanat UUD 1945 pasal 31 ayat 4 tersebut.

Semenjak awal pembahasan hingga munculnya amandemen keempat UUD 1945 pasal 31 ayat 4 terasa hawa politik yang cukup kuat. Perbedaan pendapat yang terjadi didalam fraksi juga mempengaruhi keputusan setiap anggotanya. Sehingga muncul keinginan agar pernyataan pendapat dilakukan atas nama pribadi bukan atas nama fraksi. Hal itu tentu diharapkan agar dapat membedakan antara sikap pribadi dan sikap partai. Sehingga hasilnya bukan lagi menjadi tanggung jawab fraksi tetapi lebih menjadi tanggung jawab pribadi anggota.

Ketika terjadi ketidak sesuaian penerapan realisasi, DPR terkesan tidak dapat memberikan argumentasi yang lebih realistis dibandingkan dengan alasan politis yang dikedepankan. Pada implementasinya kebijakan ini juga sangat bernuansa politik. Jika kita runut sejak berlakunya pasal ini baru pada tahun 2009 saja pemerintah memenuhi target anggaran 20% untuk pendidikan, hal ini dapat dimengerti karena pada tahun 2009 hajat besar Negara ini akan dilakukan, yaitu pemilu legislative dan pemilu Presiden. Dimana pemerintah *incumbent* akan maju dalam kancah pemilihan ini. Tentu pemenuhan anggaran 20% ini akan sangat meningkatkan citra pemerintah dihadapan pemilih.

#### **4.3 Pendidikan Perspektif Ekonomi Politik**

Sejujurnya, penulis tidak melihat alasan ekonomi dalam pengambilan keputusan yang dilakukan oleh Majelis Perwakilan Rakyat ini. Namun, alasan ekonomi dalam hal ini ketidakmampuan pemerintah dalam mengalokasikan anggaran karena keterbatasan dana yang dimiliki, dijadikan isu sentral untuk menekan anggaran 20% ini.

Seperti yang juga disampaikan oleh Prof. Didiek, sakarang pekerjaan rumahnya adalah implementasi dari realisasi ketentuan konstitusi ini. Angka 20% dalam ayat 4 pasal 31 UUD-45 tidak mungkin bisa ditarik kembali, kita tinggal menunggu komitmen pemerintah dalam memajukan pendidikan untuk negara ini. Keputusan politik telah diambil, pemerintah sebagai suplyer pendidkan harus dapat memenuhi kebutuhan (demand) masyarakat di sektor pendidikan.

Kekuatan ekonomi sampai pada titik tolak tertentu juga akan mempengaruhi arah kebijakan pendidikan, para pengkaji ekonomi politik

pendidikan sampai pada kesimpulan bahwa sekolah ikut bertanggungjawab terhadap alokasi peluang ekonomi karena sekolah ada dan diadakan untuk meningkatkan nilai ekonomi peserta didik yang lulus.

Sekolah menjadi "gengsi" dalam struktur masyarakat, karena sekolah bisa saja menjadi tangga bagi para pendaki kelas sosial. Banyak sudah bukti bahwa sekolah berperan melanggengkan dan mereproduksi struktur kelas sosial. Sakban Rosidi mengutip pendapat Mitchell and Mitchell : "*Much has been said about schools and the role of education in maintaining and reproducing class structures by scholars adopting this framework for analyzing the political economy. The political economy are arguably the best-known representatives of this approach to political economic theory as it applies to education. They have argued cogently, and repeatedly, that schools are at least as much responsible for the allocation of economic opportunities as they are for raising the economic value of the students who pass through them* (Mitchell and Mitchell. 2003).

Kutipan diatas serasa memberikan pembenaran terhadap strata sosial dan secara teoritis kancas hubungan antar kelas ekonomi masyarakat memberi 3 (tiga) kemungkinan kedudukan dan peran negara. Menurut Sakban Rosidi mengutip Findlay kemungkinan tersebut, adalah :

*Kemungkinan pertama*, menggunakan istilah kasar Marxisme, bisa saja negara menjadi panitia pelaksana kelas borjuasi dan kelas penguasa (*an executive committee of the bourgeoisie and ruling class*). Terlepas dari apakah siasat penguasaan mereka bersifat koersif atau hegemonik, secara hipotetik negara semata-mata merupakan piranti kelas borjuasi untuk melakukan pemerasan terhadap kelas proletar. Secara idealistik, ini tampil dalam ideologi dan sistem ekonomi liberalisme dan kapitalisme.

*Kemungkinan kedua*, negara dikuasai oleh kelas proletar, sehingga mampu memaksa kelas borjuasi untuk tunduk pada kepentingan kelas proletar. Bila diperlukan, apa pun barang modal yang memungkinkan para pribadi-pribadi melakukan pemerasan terhadap orang lain, diambil alih hak pemilikannya oleh negara sebagai representasi masyarakat (*society*) atau komunitas (*community*). Secara idealistik, ini tampil dalam ideologi dan sistem ekonomi sosialisme dan komunisme. *Kemungkinan ketiga*, negara diperlakukan sebagai sesuatu (*entity*)



yang memiliki otonomi tersendiri. Menurut gagasan ini, negara bukan merupakan pelaku pasif di tengah berbagai kelompok kepentingan yang bersaing secara horizontal, bukan pula suatu panitia pelaksana kelas penguasa, tetapi lebih merupakan kekuatan dinamik yang independen (Findlay, 1991).

Kemungkinan-kemungkinan di atas, melahirkan model-model negara secara teoritik. Sehingga, model teoritik peran ekonomi negara dipilah menjadi 3, yaitu: (1) negara protektif atau netral, (2) negara produktif atau positif, dan (3) negara eksploitatif atau negatif.

*Pertama, negara protektif.* Negara model ini menyelenggarakan fungsi-fungsi terbatas. Negara jenis ini mengambil posisi netral, sehingga kurang aktif membuat dan menerapkan kebijakan ekonomi. Mengikuti ajaran ekonomi klasik liberal, fungsi utama negara adalah menyediakan barang dan jasa publik untuk pertahanan, perundang-undangan, dan ketertiban.

*Kedua, negara produktif.* Negara model ini adalah negara dengan fungsi kepentingan publik dalam ekonomi kesejahteraan. Fungsi negara bersifat positif dalam arti membuat kebijakan publik untuk mengoreksi kegagalan pasar dan mengarahkan keuntungan bersih maksimum bagi bagian terbesar penduduk. Negara produktif adalah negara yang menjamin kepentingan publik berupa tingkat kesejahteraan ekonomi minimum. Karena pengutamakan kesejahteraan penduduk menjadi inti kebijakan negara ini, maka negara produktif juga disebut negara positif.

*Ketiga, negara eksploitatif.* Negara model ini adalah juga negara aktif, tetapi berfungsi negatif karena intervensi negara justru memaksimalkan keuntungan bagi kelas penguasa dan kelas borjuasi sehingga secara praktik negara merupakan semacam agen bagi kelas penguasa dan borjuasi.

Ketiga model negara ditinjau dari sudut ekonomi politik pendidikan ini, menempatkan Indonesia cenderung bermodel *eksploitatif*. Kebijakan-kebijakan pro-rakyat dalam bidang anggaran pendidikan tidak dipedulikan. Kondisi ini menyebabkan kita harus bertahan berstatus "negara berkembang", padahal di negara lain seperti Malaysia, Thailan dan Korea Selatan telah tampil menjadi negara maju. Apakah ini gambaran negara yang kita cintai ini harus terus dilanggengkan ?.

Ataukah kita hanya diam menyaksikan "penekanan" terhadap anggaran pendidikan kita. Karenanya, kita harus mendorong secara terus menerus agar pemerintah memenuhi amanat konstitusi dalam penyediaan anggaran pendidikan. Pendorong anggaran pendidikan ini harus dilakukan oleh semua kalangan terutama para wakil rakyat karena merekalah yang menjadi kontrol langsung terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah. Dan tidak hanya para wakil rakyat semata yang perlu mendorong pemerintah untuk memiliki *political will* tersebut, semua kalangan baik LSM, partai politik, organisasi sosial-keagamaan, sampai rakyat jelata sendiri juga penting melakukannya

Pada kenyataannya, anggaran pendidikan yang telah terealisasi mencapai 20% pada tahun 2009 ini masih belum dapat dikelola dengan optimal. Pemerintah mengakui adanya kesulitan dalam menentukan penggunaan anggaran tersebut. Dalam wawancara penulis dengan anggota komisi X DPR RI periode 2004 – 2009, Prof. Didik J. Rachbini, dikatakan belum jelas langkah konkret pemerintah untuk mengelola anggaran pendidikan yang tahun 2009 akan mendapat tambahan sampai Rp. 46,1 Trilyun. Anggaran pendidikan meningkat hampir dua kali lipat dari Rp. 78,5 Trilyun pada 2005 menjadi Rp. 154,2 Trilyun pada tahun 2008.

Dalam kesempatan yang sama, Prof. Didik juga menyampaikan peningkatan anggaran yang mencapai 3 kali lipat harus dapat menghasilkan produktifitas yang juga 3 kali lipat dari biasanya. Yang kini menjadi pekerjaan rumah besar bagi pemerintah adalah meningkatkan profesionalisme pendidik agar dapat meningkatkan hasil lulusan yang jauh lebih baik lagi. Pertanyaannya adalah mampukah pendidik meng-upgrade dirinya untuk meningkatkan kinerja sesuai dengan peningkatan pendapatan yang diterimanya.

Walaupun demikian, Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) menargetkan penyerapan anggaran pendidikan tahun 2009 mencapai 97% atau sekitar Rp. 201 Trilyun. Alokasi anggaran pendidikan ini digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan guru sebesar Rp. 110 Trilyun dan Rp. 9,7 trilyun untuk rehabilitasi sekolah. Dan alokasi lain yang digunakan lewat departemen agama maupun departemen lain yang menyelenggarakan lembaga pendidikan.

Ada satu hal yang menjadi catatan pak Amin selaku mantan ketua MPR yang ikut bertanggungjawab atas penetapan angka 20% anggaran pendidikan ini,

beliau mengatakan bahwa *“ada sekelompok bangsa tertentu yang ingin menguasai elit pendidikan dan membiarkan mayoritas pendidikan kita terpuruk, mereka akan sangat takut jika kedudukan elit tersebut terpuruk dengan adanya peningkatan angka pendidikan kita, kalau angka standar pendidikan kita naik, maka tidak ada lagi sekolah elit yang akan mereka bangga-banggakan.”*



## BAB V PENUTUP

### 5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil risalah rapat pleno panitia ad hoc I dan rapat paripurna yang membahas tentang amandemen UUD 1945 pasal 31 (4), maka diketahui bahwa argumentasi yang melatarbelakangi keluarnya angka 20% dalam pasal tersebut adalah :

1. Ada beberapa perbedaan pendapat dalam menanggapi angka 20% pada pasal 31 ayat 4 UUD 1945, sebagian kecil menolak untuk dicantumkan angka 20% di dalam pasal tersebut namun sebagian besar yang lainnya lebih menyetujui agar angka 20% dimasukkan. Beberapa alasan yang dikemukakan diantaranya:
  - a. Semua fraksi MPR – RI senada dalam menyatakan perlunya perbaikan kualitas SDM Indonesia dengan meningkatkan anggaran pendidikan dan manajemen pendidikan. Namun tidak semua fraksi sepatutnya dalam penyebutan 20% dalam pasal 31 ayat 4 UUD 45.
  - b. Pendapat fraksi yang menolak, pencantuman angka 20% dalam pasal 31 ayat 4 UUD 45 hanya akan mengkerangkeng bangsa dalam angka tersebut, karena UUD tidak bisa setiap saat dilakukan amandemen. Sehingga penyebutan angka 20% dalam konstitusi cukup diletakkan dalam Undang – undang.
  - c. Pendapat fraksi dapat saja berbeda dengan pendapat anggota, karena sistem dan mekanisme prosentase yang dipandang kurang meyakinkan.
2. Keputusan MPR – RI yang mencantumkan angka 20% dalam pasal 31 ayat 4 UUD 1945 merupakan semangat reformasi yang menginginkan agar Indonesia dapat menjadi negara yang maju. Walaupun keputusan ini sebelumnya tidak dilakukan kajian serius yang dapat melandasi kekuatan akan kebutuhan anggaran yang sesungguhnya diperlukan guna meningkatkan standar pendidikan nasional, namun dengan niat

baik dan tulus para wakil rakyat pada saat itu diputuskan secara aklamasi.

3. Berdasar penelusuran risalah sidang MPR – RI, terungkap semua fraksi menyadari peningkatan kualitas SDM bangsa Indonesia sangat mendesak dilakukan melalui peningkatan anggaran pendidikan dan manajemen pendidikan. Yang dikhawatirkan adalah jika anggaran pendidikan tidak dipatok dalam UUD-45, pemerintah akan seenaknya saja mengalokasikan anggaran pendidikan, yang justru dapat memperlambat pertumbuhan ekonomi bangsa.
4. Keputusan pemerintah mulai tahun 2009 untuk segera merealisasikan anggaran 20% dari APBN dan APBD untuk pendidikan diharapkan mampu memperbaiki kualitas SDM bangsa Indonesia. Keputusan ini seharusnya tidak dapat dilanggar lagi oleh pemerintah, yang menjadi pekerjaan rumah sekarang adalah kinerja pelaku pendidikan itu sendiri, seharusnya dengan adanya peningkatan anggaran pendidikan produktifitas pendidikan juga meningkat.

## 5.2. Saran

Semangat yang terkandung dalam amandemen UUD 1945 terkait anggaran pendidikan merupakan niat luhur yang patut didukung. Akan tetapi proses pengambilan keputusan seharusnya didasarkan pada fakta-fakta yang mendasar. Yang perlu diketahui dalam menyusun materi amandemen tersebut, para anggota MPR waktu itu apakah telah berbekal data yang akurat dan menguasai masalah secara komprehensif?. Walaupun pada tahun 2009 anggaran pendidikan telah mencapai 20%, bukan berarti pemerintah telah memenuhi kewajibannya 100% karena bisa jadi hal ini lebih bermaksud politis mengingat pada masa kini pemerintah akan melakukan hajjat politik yang terbesar yaitu pemilu legislatif dan pemilu presiden.

Angka 20 % untuk anggaran pendidikan juga ternyata hanya bisa dipenuhi oleh beberapa negara di dunia, dari 200 lebih negara yang ada. Jika kita mundur

ke belakang, saat Orde Baru berkuasa, dimana kondisi politik dan ekonomi relatif stabil, didukung pertumbuhan yang baik, anggaran pendidikan yang dialokasikan pemerintah tak pernah di atas 10 %. Ini artinya, optimisme MPR waktu itu diduga tidak mengindahkan semua kondisi aktual yang ada. Mungkin juga semangat reformasi hanya dimaknai sekedar anti masa lalu.

Untuk keluar dari tarik-menarik dan politisasi alokasi 20% anggaran pendidikan di APBN dan APBD, pemerintah (dan DPR) perlu melakukan sejumlah terobosan agar setiap tahun target 20 % anggaran pendidikan dapat ditingkatkan. Tentu saja dengan tidak “mematikan” pos anggaran bagi departemen lain. Inovasi kebijakan yang bisa ditempuh antara lain dengan menggulirkan wacana perlunya *Education Incorporated*. Artinya, pendidikan tidak hanya menjadi tanggung jawab Departemen pendidikan, melainkan menjadi cakupan departemen lain yang terkait. Misalnya, banyaknya gedung sekolah yang rusak akhir-akhir ini, tanggung jawabnya dapat di-share, antara Departemen Pendidikan Nasional (depdiknas) dan Departemen Pekerjaan Umum (DPU). DPU dalam program pembangunan infrastrukturnya juga bisa memasukkan rekonstruksi gedung sekolah, akses jalan menuju sekolah dan infrastruktur lainnya.

Jika empat atau lima departemen dapat membantu peningkatan pembangunan pendidikan nasional, maka alokasi anggaran untuk Depdiknas tidak perlu 20 %. Depdiknas cukup 10 %, sementara 10 % sisanya dibagi kepada departemen lain yang memiliki kaitan kerja dengan pendidikan. Jika pola ini dapat berjalan, maka dengan sendirinya amanat UUD 1945 tidak lagi dilanggar. Selama ini kita memang lebih suka berdebat soal bentuk dari pada substansi, sehingga sulit muncul inovasi-inovasi guna mengatasi krisis.

Yang juga perlu diingat, sejak berlangsungnya era otonomi daerah, masing-masing daerah perlu mengalokasikan APBD-nya melebihi amanat UUD yang 20%. Bahkan di beberapa kabupaten dan kota yang kaya dapat mengalokasikan anggaran pendidikan lebih dari 20%. Ditambah dengan adanya 'virus' pendidikan dasar gratis yang dikampanyekan oleh pemerintah pusat dapat diadopsi oleh banyak daerah. Pada konteks ini, dengan sendirinya tuntutan alokasi APBD 20% untuk pendidikan sebagaimana amanat UUD telah dapat dipenuhi, bahkan lebih.

Beberapa indikasi menyebutkan salah satu korupsi terbesar adalah di sektor pendidikan. Bagaimana pola untuk mengurangi korupsi di sektor ini. Sebenarnya dalam UU Sistem Pendidikan Nasional sudah menyebutkan dengan cara *distribusi dana hibah*. Ini adalah suatu paradigma yang harus disosialisasikan dengan pola yang benar-benar dapat dipertanggungjawabkan. Artinya, pola pelelangan dan digandeng dengan pola hibah yang tersistemik.

Pola ini harus betul-betul dipahami oleh komponen masyarakat dalam lingkup nasional dan daerah baik kota maupun desa. Memang benar bahwa anggaran sangat dibutuhkan, akan tetapi anggaran akan kembali kepada pelaku-pelakunya dalam hal ini seluruh komponen yang terlibat dalam dunia pendidikan tersebut. Dibalik kondisi ini, yang lebih penting menciptakan distribusi anggaran pendidikan dengan paradigma anggaran "hibah" yaitu bagaimana masyarakat dapat benar-benar aktif, sehingga dapat terlihat jelas peran apa yang dijalankan oleh masyarakat dan peran yang dijalankan oleh pemerintah. Sehingga, kondisi pelaporan keuangan pendidikan lebih akurat dan sehat dalam tubuh pendidikan nasional. Dengan demikian akan tumbuh semangat belajar dan budaya kompetitif yang konstruktif.

Untuk itu, perubahan paradigma ini harus segera dilakukan dengan cara revolutif. Karena, pada dasarnya, realisasi dari 20 % itu dalam bentuk "hibah" bukan lagi "paradigma proyek", "paradigma korupsi" atau "paradigma neopotisme", sebagaimana ditegaskan pada pasal 49 ayat 3 "*Dana pendidikan dari pemerintah dan pemerintah daerah untuk satuan pendidikan diberikan dalam bentuk hibah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku*" dan ayat 4 "*Dana pendidikan dari pemerintah dan pemerintah daerah diberikan dalam bentuk hibah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku*". Peran masyarakat inilah yang menjadi bagian strategis dalam kebijakan peningkatan mutu pendidikan, yang pada akhirnya implementasi dari UUSPN Nomor 20 tahun 2003 secara nyata dapat dilihat dari segi kualitas dan kuantitas bisa dicapai, walau dengan dana yang kurang memadai. Termasuk dalam rangka upaya untuk rehap sekolah dan peningkatan dana sekolah dilakukan komite sekolah dengan berbagai pertimbangan yang dilakukan oleh Dewan Pendidikan Daerah.

Dapatkah kondisi di atas dilakukan di Indonesia yang masih terpuruk dan berjalan merangkak memajukan dunia pendidikan di Indonesia. Padahal, secara fakta dapat kita saksikan, sebuah perlombaan besar-besaran berbagai biaya pendidikan yang harus dibayar oleh siswa – dengan nama-nama aneh – antar lembaga pendidikan mengesankan bahwa pendidikan merupakan layanan pribadi yang mutu dan harganya diserahkan kepada mekanisme pasar. Ini mengesankan bahwa pendidikan telah menjadi lahan bisnis yang cukup menjanjikan, terutama bila dimaksudkan untuk melayani kelas mapan.

Ada dampak memprihatinkan dari pertumbuhan industri pendidikan ini, yaitu bahwa pendidikan tidak lagi ditangani oleh mereka yang memegang teguh filsafat tentang *pencapaian kehidupan yang baik, atau warga negara yang peduli pada pendidikan kewarga-negaraan*, tetapi oleh *para administrator pendidikan dengan muatan pikiran dan orientasi sebagaimana dalam industri-industri lain, yaitu: keuntungan*.

Fenomena di atas, mengesankan pendidikan menjadi bisnis yang sangat potensial. Untuk itu, orientasi segenap komponen pendidikan harus ke arah yang lebih baik, yakni dengan melakukan kampanye dengan tema-tema seperti *“kesadaran peran masyarakat terhadap pendidikan, menghalau paradigma prokyek pemerintah daerah (Diknas), konsep hibah dana pendidikan (konsep imbal swadaya), penuntatasan wajib belajar, budaya belajar siswa, basis keunggulan lokal (pasal 50 ayat 6) dan masih banyak kampanye lainnya*.

Bahkan sebaliknya, komite sekolah saat ini tidak lebih dari BP3 yang sudah berlangsung lama tidak memiliki paradigma membangun untuk meningkatkan mutu sekolah, yang hanya berorientasi “penetapan iuran peserta didik”. Padahal, semua paradigma lama ini semestinyalah ditinggalkan, sebab selain guru sebagai “ujung tombak” peningkatan mutu pendidikan juga melibatkan masyarakat yang diwakili salah satunya adalah Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah.

Intinya, paradigma hibah bagian kecil solusi dari cara pendistribusian anggaran pendidikan di Indonesia. Masyarakat Indonesia harus melakukan perubahan paradigma secara menyeluruh di sektor pendidikan. Karena, disamping sektor ini sangat urgen yang mendorong kemajuan kita adalah menerapkan program kesejahteraan sosial mencakup tunjangan untuk kaum usia lanjut dan



cacat, tunjangan pengangguran, bantuan untuk keluarga dan anak-anak, tambahan pendapatan untuk kaum miskin, bantuan untuk perumahan, tunjangan kesehatan bagi keluarga miskin, serta yang juga sangat dikenal adalah subsidi untuk pendidikan publik. Artinya, jangan sampai "gerget" di sektor pendidikan ini, lantas kita mengeyampingkan sektor kesejahteraan lain yang juga harus dipikirkan oleh negara. Semoga peningkatan ini dapat betul-betul meningkatkan pendidikan bangsa ini jauh lebih baik dari kemarin dan hari ini.



## DAFTAR PUSTAKA

- Anthony, Robert N. 1965. *Planning and Control Systems*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- APPLETON, SIMON. 2000. "Education and Health at the Household Level in Sub-Saharan Africa." Center for International Development Working Paper No. 33. Cambridge, MA: Harvard University.
- ASHENFELTER, ORLEY, and KRUEGER, ALANB. 1994. "Estimates of the Economic Return on Schooling from a New Sample of Twins." *American Economic Review* 84 (5):1157–1173.
- ASHENFELTER, ORLEY, and ROUSE, CECILIAE. 1998. "Income, Schooling, and Ability: Evidence from a New Sample of Twins." *Quarterly Journal of Economics* 113:253–284.
- BECKER, GARYS. 1964. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis*. New York: National Bureau of Economic Research.
- CARD, DAVID. 2001. "Estimating the Return on Schooling: Progress on Some Persistent Econometric Problems." *Econometrica* 69 (5):1127–1160.
- Dr. Mustopadidjaja AR. 1986. ZBB, Teori dan Implikasi Praktis Ekonomi dan Keuangan Indonesia. Maret, 34 (1), 1986. Jakarta.
- DUFLO, ESTHER. 2001. "Schooling and Labor Market Consequences of School Construction in Indonesia: Evidence from an Unusual Policy Experiment." *American Economic Review* 91 (4):795–813.
- HAVEMAN, ROBERTH., and WOLFE, BARBARA. 1984. "Schooling and Economic Well-Being: The Role of Non-Market Effects." *Journal of Human Resources* 19 (3):128–140.

<http://education.stateuniversity.com/pages/1930/Economic-Benefits-Education-Investment-Measurement.html#ixzz0JP7SN0B6&D>

<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/94815/Evaluating%20Educational%20Investment.pdf>

<http://massofa.wordpress.com/2008/01/28/konsep-dan-analisis-biaya-pendidikan/>

<http://www.bukabuku.com/browse/bookdetail/26019/ekonomi-pembangunan.html>

[http://www.epi.org/publications/entry/book\\_smart\\_money/#toc](http://www.epi.org/publications/entry/book_smart_money/#toc)

[http://www.rand.org/pubs/monograph\\_reports/2007/MR1036.pdf](http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/2007/MR1036.pdf) Konsep Biaya Pendidikan

KRUEGER, ALANB. 1993. "How Computers Have Changed the Wage Structure: Evidence from Microdata, 1984–1989." *Quarterly Journal of Economics* 108 (1):33–60.

LUCAS, ROBERTE. 1988. "On the Mechanics of Economic Development." *Journal of Monetary Economics* 22:3–22.

MPR RI, Risalah Rapat pembahasan komisi A Sidang tahunan MPR tahun 2002, buku ke 1 s/d buku ke 5

MPR RI, Risalah Rapat Paripurna Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat, tahun 2002

MPR RI, Risalah Rapat pleno Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR sidang Tahunan MPR tahun 2002, buku ke 1 s/d buku ke 5

Murnane, Richard, Evaluating Educational Investments, Paper, Harvard University, 2001

MURPHY, KEVIN, and WELCH, FINIS. 1992. "The Structure of Wages." *Quarterly Journal of Economics* 107:285-326.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. 1997. *Human Capital Investment: An International Comparison*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. 2001. *Education at a Glance: OECD Indicators 2001*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. 2001. *Education Policy Analysis 2001*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

PATRINOS, HARRY ANTHONY, Measurement Economic Benefits of Education Investment - An Illustration, Private Versus Social Costs, Empirical Findings, Estimation Issues, University of Phoenix, 2001 <http://education.stateuniversity.com/pages/1930/Economic-Benefits-Education-Investment-Measurement.html>

PISSARIDES, CHRISTOPHERA. 2000. *Human Capital and Growth: A Synthesis Report*. Paris: OECD Development Centre.

Prof. Dr. Drs. H. Agustiar Syah Nur, MA. 2001 Perbandingan Sistem Pendidikan 15 Negara. Lubuk Agung, Bandung.

PSACHAROPOULOS, GEORGE, and PATRINOS, HARRYANTHONY. 2002. *Returns on Investment in Education: A Further Update*. Washington, DC: World Bank.

PSACHAROPOULOS, GEORGE. 1973. *Returns on Education: An International Comparison*. Amsterdam: Elsevier.

PSACHAROPOULOS, GEORGE. 1985. "Returns on Education: A Further International Update and Implications." *Journal of Human Resources* 20 (4):583–604.

PSACHAROPOULOS, GEORGE. 1994. "Returns on Investment in Education: A Global Update." *World Development* 22 (9):1325–1343.

Republik Indonesia. 2000. Program Pembangunan Nasional (Propenas) tahun 2000 – 2004 (Undang – Undang no. 25 tahun 2000) Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta.

Republik Indonesia. 2001. Keputusan Mendiknas RI no. 122/U/2001. Tentang Rencana Strategis Pembangunan Pendidikan Pemuda dan Olah Raga Th. 2000-2004. Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta.

Republik Indonesia. 2003. Undang – Undang Sistem Pendidikan Nasional no. 20 tahun 2003 Tanggal 11 Juni 2003. Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta.

Republik Indonesia. 2005. Peraturan Pemerintah no. 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

Schweke, William, *Smart Money: Education and Economic Development*, CFED, 2004

Suryana, Dr., MSi, *Ekonomi Pembangunan: Problematika dan Pendekatan*, Salemba, 2003

Syafaruddin Anzizhan. 2004. *Sistem Pengambilan keputusan Pendidikan*. PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.

WEISBROD, BURTONA. 1964. *External Benefits of Education*. Princeton, NJ: Princeton University, Industrial Relations Section.

VENNIKER, RICHARD. 2001. "Social Returns on Education: A Survey of Recent Literature on Human Capital Externalities." A CPB (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis) Report. [www.cpb.nl/eng/cpbreport/2000\\_1/s3\\_4.pdf](http://www.cpb.nl/eng/cpbreport/2000_1/s3_4.pdf).

Vernes, George et.al, *Closing the Education Gap: Benefits and Costs*, RAND, 1999

WORLD BANK. 1998. *Ethiopia: Education Sector Development Program*. Report No. 17739-ET. Washington, DC: World Bank.

LAMPIRAN

RISALAH RAPAT MPR/DPR RI

JENIS BUKU	JENIS RAPAT	HARI / TANGGAL	PEMBICARA	ISI PEMBICARAAN
Buku Kedua Jilid 1	panitia Ad Hoc 1 Badan Pekerja MPR RI Ke 1s.d.10	Senin, 28 Januari 2002	Drs. Agun Gunanjar Sudarsa (F -- PG)	.....Berikutnya, tentang pendidikan dan kebudayaan seperti yang telah dirumuskan pada rancangan perubahan Bab XIII Pasal 33 ayat (3) Fraksi Partai Golkar tetap pada pendapatnya agar dicantumkan Anggaran Pendidikan sekurang – kurangnya 20% dari APBN. Dan terakhir Fraksi Partai Golkar mengharapkan kepada semua pihak terutama kita yang menjalankan kewenangan kontitusi ini agar di dalam pembahasan atau <i>worlding</i> . Dalam perubahan UUD 45 ini sejauh

			<p>I Ketut Astawa (F-- TNI/POLRI)</p>	<p>mungkin menghindari dari multitafsir,terlebih – lebih kita telah menyepakati bahwa tidak ada lagi penjelasan dalam UUD 45 ini.</p>
				<p>Dalam pembahasan UUD Negara RI tahun 1945, dengan tegas dinyatakan salah satu tujuan nasional adalah mencerdaskan kehidupan bangsa. Sejalan dengan itu, upaya untuk mencerdaskan kehidupan bangsa haruslah dijabarkan lebih lanjut dalam batang tubuh. Masalah pokok pembahasan antara lain hubungan antara pendidikan, pengajaran dan kebudayaan sehingga dapat dirumuskan judul Bab XIII dengan tepat. Kita semua menyadari bahwa pendidikan ini perlu mendapat prioritas dukungan anggaran. Permasalahan pokok bagaimana merumuskannya dalam UUD,</p>



			<p>dilain pihak sejauh mana perlu dirumuskan keikutsertaan para pelaku ekonomi dalam mempercepat kemajuan pendidikan ini mengingat RUU pendidikan nasional akan segera dibahas oleh DPR dan pemerintah kiranya perlu diminta masukan dari menteri yang terkait dan komisi DPR yang terkait sehingga apa yang dirumuskan dalam UUD betul -betul hal - hal yang mendasar yang merupakan landasan Pendidikan Nasional yang akan dibentuk.</p>	<p>F - UG berpandangan agar keduanya tetap dalam satu bab, yaitu Bab XIII. Oleh karena keberadaan dua pasal tersebut, yaitu pasal 31 tentang pendidikan dan pasal 32 tentang kebudayaan, hakikatnya merupakan wahana bagi tercapainya pembangunan</p>
		<p>Prof. Dr. H. Soedijarto, MA (F - UG )</p>		

			<p>Negara bangsa Indonesia yang cerdas dan berperadaban. Oleh karena itu, ketua pasal tersebut hanya perlu disempurnakan sehingga dapat dijadikan landasan bagi dilaksanakannya suatu system pendidikan nasional yang bermakna bagi pembangunan Negara. Bangsa yang cerdas, dan maju kebudayaan nasionalnya. Di samping itu, perlu disempurnakannya pasal tersebut F- UG memandang perlu ditambahkan bab tentang pendidikan dan kebudayaan, ketentuan tentang tanggung jawab pemerintah untuk memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi.</p>	<p>.....Yang terakhir pendidikan dan kebudayaan walhasil setuju 20% , yang ketiga ekonomi kerakyatan pemihakan kepada rakyat harus lebih tegas dan jelas.</p>
	<p>Kamis, 21 Februari 2002, waktu : 10.00 – wib selesai.</p>	<p>Ir. A.M. Luthfi ( F- Reformasi)</p>		

	Selasa, 26 Februari 2002. Jam 10.00	Ir. A. M. Luthfi (F-Reformasi)	<p>.....Kemudian kepada menteri pendidikan, kemarin menteri Keuangan keberatan itu disebut 20 % itu. Saya mengerti, juga saya tidak keberatan karena tidak tanya . karena dia tukang bagi duit. Kok disebut 20% sudah harus buat jadi pendidikan , mereka jadi soal. Tapi untuk menteri pendidikan, saya mengajukan pertanyaan yang sama. Kalau alasannya itu kita miskin dan bodoh karena tidak perlu presentase 20 %. Menurut saya sebaliknya analoginya kalau ada keluarga yang pintar dan kaya, ada yang miskin dan bodoh. Keluarga yang miskin ini harus menyediakan 20 % dari anggarannya untuk pendidikan supaya cepat nguber yang lebih kaya dan lebih pandai.</p> <p>Jadi saya mohon tanggapannya 20% ini</p>
--	-------------------------------------	--------------------------------	--

<p>apalagi kalau sudah, kita nomor 46 di asia paling belakang, kemudian di dunia nomor sekian. Jadi rasanya Malaysia saya ingat betul dulu belajar sama kita, sekarang kelihatan seperti mau ngajari kita kita ini. Jadi itu mohon tanggapan yang serius perkara 20% dipasang itu adalah demi meningkatkan sumber daya manusia jangan terlalu jauh ketinggalan.</p>			
<p>.....ada yang mengusulkan agar untuk meningkatkan prioritas itu anggaran pendidikan harus dipatok 5% dari PDB atau 20% dari APBN. Bagaimana pendapat Diknas? Atau kalau tidak kuantitatif bagaimana penggambarannya secara kualitatif untuk memajukan dan memprioritaskan pendidikan.</p>	<p>Drs. H. Amidhan (F-PG)</p>		

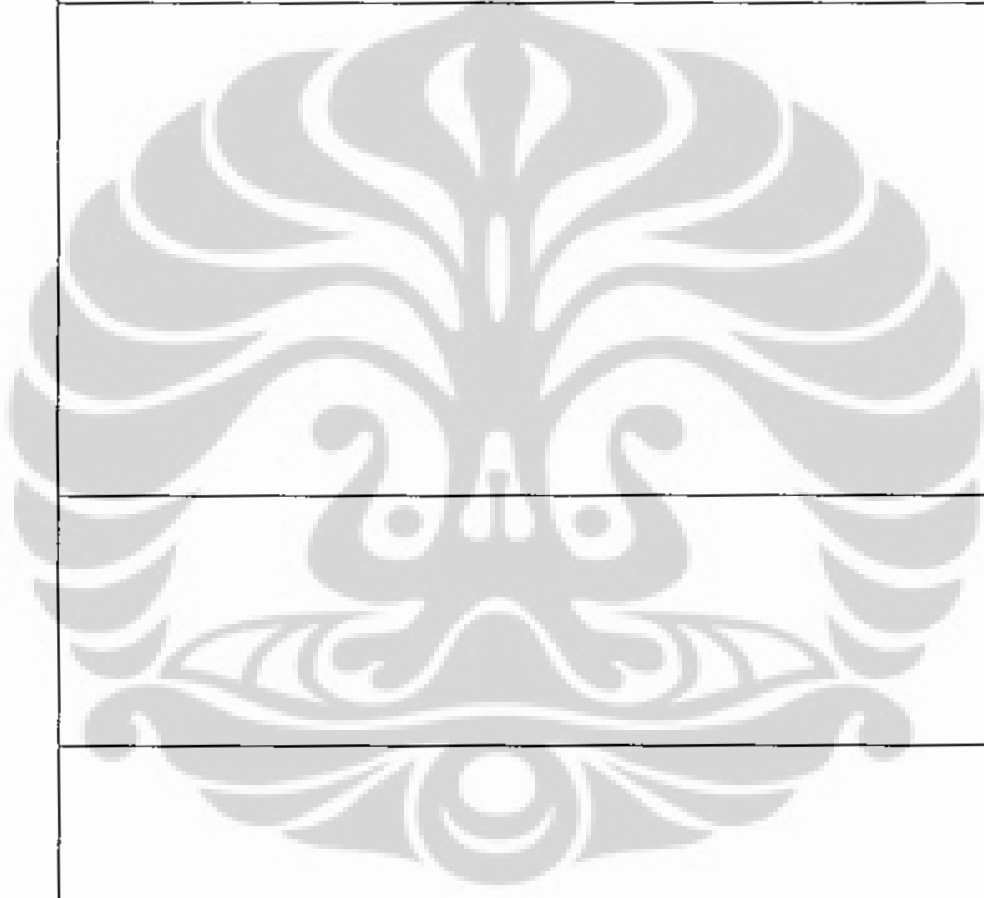
				<p>.....tentang prioritas yang 20% ini.</p>
<p>Dr. H. Happy Bone Zulkarnaen (F-PG)</p>				<p>Memang terus terang seperti yang disampaikan oleh kawan-kawan tadi, kami juga agak heran dengan apa, usul rancangan yang disampaikan oleh bapak menteri tentang 20% ini. Kalau kita lihat, kalau kita sama-sama sepakat bahwa memang determinan factor persoalan ini adalah masalah pendidikan, tentunya kita harus punya satu apa namanya, ada kemauan politik, ada <i>political will</i> yang ingin menempatkan pendidikan sebagai satu apa namanya tatanan yang kuat. Oleh karena itu, kalau kita lihat misalnya pembangunan nasional yang menjadi landasan pembangunan bangsa, seperti di Jerman, Inggris, Belanda, Amerika, Korsel, China, Taiwan dan Malaysia mereka menempatkan anggaran pendidikan itu dengan konkret. Oleh</p>

<p>karena itu, ingin kami pertanyakan kepada pak Menteri tentang persoalan ini, kenapa pak Menteri kelihatannya tidak mempersoalkan masalah prioritas pendidikan ini. Apakah ini tidak menjadi satu prioritas atau bagaimana?</p>				<p>.....masih bicara soal 20% satu segi ada yang bicara mengenai prioritas, skala prioritas, kita ambil kunci saja, kita ambil jaminan bahwa Negara akan mengedepankan pendidikan itu yang akan kita cari jaminannya, baiknya apa rumusnya, rumus prosentase atau diskripsi nanti akan kita coba cari. Untuk itu kami konsul kepada pak Diknas sebaiknya bagaimana konsepnya pak, supaya bisa apa namanya masuk kedaerah disitu.</p>
	<p>Mayjen. Pol. (Purn). Drs. Sujipno (F-PDIP)</p>			

		Drs. H. Malik Fadjar (mendiknas)	<p>..... Menarik lagi mengenai anggaran, kalau ditentukan kualitas, kuantitas 20%, misalnya, saya berpikir kalau melanggar Undang-Undang Dasar itu bisa diberhentikan itu. Melanggar GBHN saja bisa diberhentikan. Kalau seorang presiden misalnya harus menyediakan 29%, kalau masuk mestinya masuk alam GBHN atau dalam apa misalnya begitu, atau dalam Undang-Undang Pendidikannya, tapi kalau masuk Undang-Undang Dasar melanggar GBHN saja diberhentikan ini. Lagi-lagi minta direnungkan kembali. Setuju <i>siih</i> setuju banget, tapi siapa presiden mampu? Kalau tidak mampu bagaimana. Nantikan harus mempertanggungjawabkan dan itu harus. Ini persoalan yang mungkin dicarikan rumusan kualitatif yang lebih semangatnya kearah itu mungkin yah</p>
--	--	----------------------------------	--

nanti.			
<p>.....seperti usulan alternative 2 disini, sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja Negara untuk pendidikan, saya kira itu nanti akan menjadi <i>misleading</i>, mengapa? Karena semakin besar, kalau kita lihat ekonomi Negara-negara yang sudah maju ekonominya. Jadi, kalau dia kaitkan dengan anggaran, itu nanti akan menjadi, kemungkinan akan menjadi kecil bekan menjadi besar. Jadi, menurut saya adalah kalau mau dikaitkan pendidikan ini dengan ekonomi, kaitannya bukan dengan anggaran tetapi dengan PDB (produk domestic bruto) atau kalau daerah itu adalah produk domestic regional bruto.</p>	Umar Juoro (CIDES)		
.....tentang pendidikan yang 20%	Dr. H. Happy Bone Zulkarnaen (F-PG)		



<p>terus terang dari penyerapan-penyerapan yang kami lakukan determinan factor yang menyebabkan kondisi bangsa ini terpuruk seperti ini adalah masalah sumber daya manusia, masalah pendidikan. Kita tertinggal dari tingkat pendidikan, tingkat sumber daya manusia dan tingkat kemampuan kompetisi. Persoalannya adalah masalah pendidikan. .... maka perlu dianggarkan 20% tadi itu..... kalau misalnya kita memasukkan 20%, kemudian ternyata tidak mampu realitasnya dilakukan itu. Apakah itu merupakan suatu pelanggaran konstitusi?..... menurut pandangan saya, tidak. Karena sebetulnya yang ditumbuhkan disini sebetulnya semangatnya, spirit yang akan dimunculkan disitu.</p>	
--	---

		<p>Ir. A.M. Luthfi (F-Reformasi)</p>	<p>.....jadi, saya pikir 20% ini tolong dipikirkan secara matang justru untuk meningkatkan kesejahteraan kita. Jangan digunakan alas an bahwa karena kita miskin, kita kurang, kita ini persentase. Bahwa caranya adalah tadi saudara Juoro mengatakan, kalau dari 20% APBN itu barangkali angkanya jadi jelas dari APBN, tapi kalau 4% dari PDB memang dikatakan atau pantasnya di PDB itu barangkali lebih, lebih bagus lebih cocok tolong apa namanya kita akan mengambil keputusan ini tolong dieksplorasi, mengapa factor PDB lebih bagus.....</p>
	<p>Selasa, 19 Maret 2002, Waktu : 10 .00</p>	<p>Ir. H. Rully Cahairul Azwar (F – PG)</p>	<p>.....Mengenai pendidikan dan kebudayaan nasional pada umumnya mengharapakan pada UUD dicantumkan aturan yang memuat bahwa pemerintah wajib mengusahakan dan</p>

<p>menyelenggarakan satu system pendidikan dan pengajaran nasional. Jadi, ada satu pendidikan dan pengajaran ini. Ini juga satu usulan mereka, tetap mencantumkan minimal 20% dari APBN dan APBD untuk anggaran pendidikan. Ini sangat antusias karena di kampus ya ? kalau sudah berbicara mengenai anggaran pendidikan mereka sangat antusias, semuanya ngomong soal anggaran pendidikan. jadi 20% di dukung di tanah sriwijaya.</p>			
<p>.....masalah pendidikan harus betul serius ditangani artinya diperhatikan pasal 31 ayat 4 UUD 45 haruslah kongkrit ditetapkan prosentasinya. Diusulkan agar antara 20% sampai 40% agar lembaga pendidikan mendapatkan biaya yang memadai.</p>	<p>Drs. Aries munandar MSc. ( F- PDI)</p>		

	21 maret 2002, Waktu 10.00 - sampai selesai	Drs. Amidhan (FPG)	<p>.....yang keempat yang ingin saya kemukakan disini. Pendidikan itu ditanam sekarang. Dipanen kemudian sehingga sering terdengar dengan sebuah investasi atau katakanlah <i>human investment</i>. Ini dalam konstitusinya banyak Negara memprioritaskan human investment ini. Dalam konstitusinya secara kuantitatif. Katakanlah sebenarnya seperti Jerman, Inggris, Belanda dan Korea Selatan, Taiwan dan Malaysia. Katakanlah Korea selatan pada awal tahun 1980 an ketika pendapatan perkapita / tahun sama- sama 250 US dolar dengan Indonesia. Ketika itu Korea Selatan memilih prioritas pendidikan. Kita ingat dalam pendidikan ada disiplin, sekalipun tentu ekonomi tidak di tinggalkan. Sebaliknya ketika itu Indonesia memilih ekonomi sebagai</p>
--	---	--------------------	---

<p>panglima dalam pembangunannya</p>	<p>hasilnya bagaimana ? Sudah kita ketahui dan saksikan . bersama.</p> <p>Oleh karena itu saya atau kami memilih alternative , pasal 31 ayat (4) saya pikir , pokoknya yang lebih menekankan kepada pencantuman prioritas pendidikan secara kuantitatif dengan menyebutkan angka prosentase 20% APBN dan atau APBD atau 5% PBD/GNP. Saya ingin menambahkan yang pertama, prosentasi 20% bukannya menjerumuskan pemerintah untuk melanggar UUD, sebaliknya malah pemerintah itu mendapat dorongan dan tekanan di dalam UUD untuk memprioritaskan dan menyesuaikan diri dengan kemampuan saat mencantumkan secara kuantitatif yang akan mendorong <i>domestic market</i>.</p>
--------------------------------------	---

Buku Kelima Jilid 1	Rapat Komisi A MPR RI ke 1 s.d ke-5	Senin tanggal 5 Agustus 2002 jam 09.00 s.d selesai	Patrialis Akbar (F-Reformasi)	<p>..... Tentang masalah pendidikan. Mengenai peningkatan kecerdasan bangsa, kami sepenuhnya tetap mempertahankan ayat 4 pasal 31 tentang anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% yang harus diprioritaskan oleh Negara.</p> <p>.....Dengan disepakatinya alokasi anggaran pendidikan sebesar sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD, pemerintah mempunyai tugas untuk mengusahakan dan menyelenggarakan satu system pendidikan nasional secara komprehensif yang bertujuan untuk meningkatkan kecerdasan intelektual, emosional dan spiritual warga Negara secara simultan dan seimbang.</p> <p>.....serta ayat 4 dan ayat 5 yang memprioritaskan anggaran pendidikan</p>
			Dra. Psi. Retno Triani Djohan, M.Sc (F-UD)	
			Ir. H. Sumaryo Sumiskum (F-UG)	

<p>sekurang-kurangnya 20% APBN dan kewajiban pemerintah memajukan ilmu pengetahuan merupakan rancangan yang kami dukung penuh.</p>		<p>tanggal 6 Agustus 2002 jam 09.00 s.d selesai</p>	<p>Hj. Sulasmi Bobon T. (F-UG)</p>
<p>.....Saya hanya menggarisbawahi pembicara yang pertama bahwa untuk pasal 31 ayat 4 Fraksi utusan Golongan sangat menyetujui sekali hasil dari Bapan Pekerja karena fraksi Utusan Golongan merupakan salah satu dari yang menginginkan adanya 20% dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.</p>			<p>Tjeje Hidayat Padmadinata (F-KKI)</p>
<p>.....kami setuju dengan catatan, tolong dijawab dengna tenang, apa mungkin ini 20% dari APBN. Kalau dimungkinkan jadi, saya sangat awan tentang itu. Jadi kalau memang mungkin</p>			

				20% dari anggaran pendapatan belanja, syukur kalau mungkin.
			K.H. Yusuf Muhammad, LML (F-KB)	.....menyangkut pasal 31 ayat 4 yang berkaitan dengan anggaran pendidikan, maka bagaimana kami sampaikan demi kepentingan generasi bangsa kedepan, kami bisa pahami, mengerti dan menyetujui jika ini menjadi kesepakatan bersama kita didalam menetapkan ayat 4 ini.
			Drs. H. Amidhan (F-PG)	..... Pada masalah pendidikan ini, kami memohon kepada semua fraksi agar target baliy atau anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% yang sudah kita sepakati, 20% dari APBN dan APBD kiranya tidak perlu dibongkar lagi.
			Suminto Martono, S.H (F-Reformasi)	.....beberapa point memang harus



<p>kita apa dengan hati-hati, termasuk yang tadi pasal 31 ayat 4 masalah pendidikan ini karena kita ini membikin Undang-Undang Dasar bukan Undang-Undang jadi ini saya kira perlu diskusi yang lebih dalam lagi supaya kita tidak terpelesep dalam perkara ini.</p>			
<p>.....Mengenai ayat 4 tadi yang dipermasalahkan mengenai 20%. Saya ingin kita jangan terjebak nanti karena ayat ini saya lihat merupakan satu yang potensial menjadi ayat karet. Jadi sebagai ilustrasi saya ingin mengatakan bahwa anggaran pendidikan sudah 24% maka berdasarkan telaahan saya yang sederhana saja, maka ternyata hanya 6%, kemana yang 18%-nya? 18% itu tersebar di departemen-departemen sampai kepada biaya telepon gedung duklat, air gedung</p>	<p>Ir. Amri Husni Siregar (F-Reformasi)</p>		

<p>diklat, biaya-biaya yang tidak langsung efektif kepada penciptaan sumber daya manusia yang siap untuk memasuki lapangan kerja padahal sebetulnya sebagian problem kita adalah itu. Nah, kita ini mohon dicermati dan mengenai angka 20% saya <i>no comment</i>, tetapi tolong dicermati bahwa apa yang kita inginkan dari sini begitu loh.</p>			
<p>.....hanya menambahkan sedikit mengenai konsekuensi logis kalau di dalam konstitusi ditentukan <i>budgetnya</i> langsung sekarang-kurangnya 20%. Jadi, perlu pemikiran yang lebih mendalam mengenai adanya kuantitas prosentase dari anggaran pendapatan dan belanja Negara yang dimasukkan dalam konstitusi untuk anggaran pendidikan.</p>	<p>Ramson S. MBA (F-PDIP)</p>		