

ANGGARAN PENDIDIKAN DALAM PERSPEKTIF POLITIK

Oleh:

Maskuri¹

Fakultas Tarbiyah IAI Ibrahimy Situbondo

masykuri.ismail@gmail.com

Abstract:

Now days, many who define politics as a conflict maker and the maker of split-causing differences, so that such an assumption makes politics as a taboo thing, and should be shunned. In fact, as we know, that human beings are social creatures and cannot be separated from politics, therefore the philosophers, especially Muslim philosopher as Al-Ghozali, Ibn Khaldun, Ibn Taymiyya, Imam Al-Mawardi, as well as Hobes, Aristotle, Plato have provided definitions on politic as the dream of an ideal society formation, to repair a bad state to be a good one.

Education, as one of the social institutions, cannot be separated from politics, especially when it comes to state policy, it will be known how the State's commitment to empower its community through education. Because how this country see education, especially in terms of budget policy becomes one of the nation's attention evidence on education. Indonesia, the history of its education budget has experienced ups and downs, and the last provision has been stated that the allocation of the education budget is 20% (twenty percent). However, how is the budget allocation commitment in practice? Is there a political nuances behind the education budget?

Key words: *Politics, Education Budget, And Education Budget Policy*

A. Pendahuluan

Politik dalam pandangan Aristoteles, Plato, Jhon Lokce, Hobbes, dan beberapa pemikirn politik muslim, seperti Imam Mawardi dan Ibnu Taimiyah adalah sarana untuk membentuk suatu negara (masyarakat) yang dikelola dengan suatu pemerintahan yang baik, dilalui dengan landasan moral dan etika, dalam rangka tujuan idealism masyarakat. Sebuah masyarakat yang kondisinya lebih baik dari kondisi sebelumnya,

¹ Dosen tetap Fakultas Tarbiyah IAI Ibrahimy, saat ini sedang menempuh studi Pascasarjana Program Doktor IAIN Sunan Ampel Surabaya .

jika hari ini baik, maka hari selanjutnya harus lebih baik, jika kemarin tidak baik maka hari ini harus baik dan sejahtera, begitu seterusnya, selalu terjadi perubahan tatanan sosial masyarakat yang selalu baik². Dua pemikir muslim yang disebut terakhir sebenarnya banyak diilhami oleh pemikiran filsafat Yunani³. Sejalan dengan masyarakat ideal, maka muncullah apa yang disebut dengan teori social structural fungsional yang dibangun oleh Talcot Parsons, dan Robert K. Merton.⁴

Lain lagi dengan pandangan politik Machiavelli, moral dan etika itu akan efektif ketika keduanya mampu mengantarkan pada tujuan politik, yaitu diperolehnya kekuasaan. Bagi Machiavelli, kekuasaan adalah tujuan dalam dunia politik. Apapun caranya, ketika politik dapat mencapai kekuasaan, maka politik tersebut menjadi sesuatu yang ideal. Jadi, moral dan etika bukan standar dalam legitimasi kekuasaan politik, tapi yang penting bagaimana kekuasaan dapat diraih. Sementara Hobbes berpandangan bahwa legitimasi politik itu terletak pada bagaimana kekuasaan pemerintahan mampu memberikan perlindungan kepada seluruh warganya, bukan pada bagaimana kekuasaan diperolehnya.⁵

Jadi, apa yang kita pahami tentang politik, selalu memiliki koneksi dengan kekuasaan. Bagaimana memperoleh, menggunakan, dan mempertahankan kekuasaan adalah bagian besar dari politik itu sendiri. Dalam banyak literature, sebagaimana yang ditulis oleh Prof. Dr. Zainuddin Maliki, bahwa kajian ilmu politik selalu linier ke arah bagaimana seseorang memperoleh kekuasaan, menggunakan, dan adanya kesadaran bagaimana seharusnya kekuasaan dipertahankan⁶. Lebih lanjut, Zainuddin juga menyinggung tentang apa itu kekuasaan. Baginya, kekuasaan adalah suatu gagasan konsep yang memiliki sifat terbuka, sehingga tidak mungkin untuk membuat satu definisi yang tunggal. Harus ada asumsi-asumsi, nilai, paradigm, dan perspektif yang akan digunakan.⁷

² Lihat Firmanzah, *Mengelola Partai Politik* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008), hlm. 47-52.

³ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara*, (Jakarta: UI Press, 1993), 58-90. Lihat juga pemikiran Ibnu Abi Rabi', Ghazali, Ibnu Khaldun, dalam bab 6 Pemikiran Politik Islam pada Zaman Klasik dan Pertengahan

⁴ George Rotzer dan Douglas J. Goodman, *Teori Sosial*, terj. Nurhadi (Bantul : Kreasi Wacana, cet. Ketujuh 2011), hlm. 256-258

⁵ *Ibid.*, Firmanzah, *Mengelola Partai Politik*, hlm. 48-49.

⁶ Zainuddin Maliki, *Sosiologi Politik: Makna Kekuasaan dan Transformasi Politik*.

⁷ *Ibid.*, Zainuddin Maliki, *Sosiologi Politik*, hlm. 5.

Memperoleh kekuasaan berarti mengandung makna, darimana kekuasaan diperolehnya? Weber menyatakan bahwa sumber kekuasaan itu ada tiga yaitu tradisional, charisma, dan rasional. Ketika mendefinisikan tentang konseptualisasi tiga dasar sumber otoritas, Weber berangkat dari asumsi tentang hakikat dan sifat dasar tindakan. Konseptualisasi teoritis otoritas tersebut adalah, bahwa *otoritas rasional* didasarkan pada ketentuan-ketentuan akan kepercayaan terhadap aturan-aturan tertulis dan adanya hak yang melekat bagi mereka yang diberi otoritas untuk mengeluarkan perintah. Otoritas tradisional muncul dari kebiasaan-kebiasaan yang dipercayai memiliki nilai kesucian terhadap tradisi kuno, dan mereka menjalankan kekuasaannya berdasarkan tradisi tersebut. Dan, otoritas karisma didasarkan kepada keyakinan para pengikutnya terhadap keberadaan pemimpin yang mempunyai nilai lebih, tidak lazim bagi kalangan orang banyak, adanya keteladanan, sikap heroisme, atau kemampuan luar biasa, seperti menciptakan mukjizat.⁸

Dari mana pun sumber kekuasaan, kepentingan untuk mengantarkan idealisme masyarakat yang baik adalah cita-citanya. Karena, Weber ternyata dalam memilih teori mana yang pantas untuk bisa mengantarkan kesejahteraan rakyat, dalam sistem politik ia lebih memilih demokrasi sebagai pilihan yang paling rasional.⁹ Dipilihnya demokrasi sebagai bentuk bangunan sistem politik bukan berarti telah memberikan keleluasaan kepada massa, namun demokrasi telah menawarkan dinamika maksimal dan milieu terbaik untuk membentuk pemimpin politik.

Sejalan dengan pemikiran ideal politik tersebut, Indonesia telah menetapkan suatu 'kontrak sosial' antara Negara dengan rakyat yang dituangkan dalam sebuah dustur, yang sering disebut dengan konstitusi. Dalam alinea keempat pembukaan disebutkan tentang tujuan dibentuknya suatu Negara dengan kekuasaan pemerintahan yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan,...¹⁰. Selanjutnya, UUD Negara RI yang terdiri dari pembukaan dan pasal-pasal tersebut, sebagaimana telah dilakukan perubahan sebanyak empat kali yang dilakukan sejak tumbangnya orde baru, memuat tentang 'kontrak sosial' tentang dunia pendidikan. Disebutkan dalam pasal 28C ayat (1)

⁸ George Ritzer, Douglas J. Goodman, *Teori Sosiologi*, hlm.140.

⁹ *Ibid.*, hlm. 139.

¹⁰ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009.

bahwa setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan manusia. Yang lebih tegas lagi dinyatakan dalam pasal 31, mulai dari ayat (1) sampai dengan ayat (5), yang intinya menjelaskan 'kontrak sosial' tentang pendidikan dan kebudayaan. Penegasan tentang alokasi anggaran pendidikan dinyatakan dalam ayat (4), yaitu besaran yang dibatasi minimal 20 % dari APBN dan APBD.

Untuk memperjelas komitmen negara atas kebijakan pendidikan, dan menindaklanjuti pasal 31 UUD Negara RI Tahun 1945, maka negara telah membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang sistem pendidikan nasional. Untuk mencapai apa yang telah dituangkan dalam tujuan dibentuknya negara, sebagaimana pembukaan alinea keempat, khususnya pencapaian tujuan mencerdaskan kehidupan bangsa, salah satu instrument yang harus diperjelas adalah komitmen kebijakan politik anggaran pendidikan. Tentu, sebagaimana yang dinyatakan oleh H.A.R Tilaar, bahwa cita-cita pendidikan yang mencerdaskan kehidupan bangsa bukanlah membentuk bangsa Indonesia sekedar untuk bisa bersaing dengan dunia modern agar menjadi bangsa yang 'berkelas tinggi', menjadi bangsa yang bisa mengisi ruang-ruang industri besar. Tetapi bangsa yang cerdas adalah bangsa yang bisa menjadi tuan rumah di negeri sendiri, dapat mengelola sumberdaya alam yang kaya raya ini, bisa memilih dengan merdeka apa yang menjadi alternatif yang disodorkan oleh dunia modern, dan menjadi bangsa yang tetap tidak kehilangan jati dirinya, tetap menjaga ahlak, menjaga identitas bangsanya sebagai bangsa yang berkebudayaan.¹¹

Untuk mengetahui arah kebijakan politik negara tentang anggaran pendidikan maka perlu dilakukan telusur pendekatan sejarah (*historical approach*) dan studi kritik (*critical studi*) sebagai basis kritik terhadap kebijakan pendidikan, dalam rangka mengetahui sejauhmana pelaksanaan kebijakan politik anggaran.

B. Sejarah Anggaran Pendidikan

Untuk mengetahui perjalanan arah rancang bangun sistem pendidikan nasional, terutama mengenai anggaran pendidikan, sebelum

¹¹ H.A.R. Tilaar, *Kekuasaan dan Pendidikan; Manajemen Pendidikan dalam Pusaran Kekuasaan*, (Jakarta; Rineka Cipta, 2005), 6-7.

adanya kebijakan politik anggaran yang lebih progresif, perlu kiranya menengok ke belakang. Pasca kemerdekaan, sebenarnya Indonesia telah melahirkan Undang-Undang Nomer 4 Tahun 1950 Jo. Undang-Undang Nomor 12 tahun 1954 tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah. Dalam undang-undang ini, negara (dalam hal ini pemerintah) belum membuat kebijakan politik anggaran pendidikan secara jelas, terang, dan nyata. Tentu ini disadari, mengingat bangsa Indonesia masih sangat balita, konsentrasi terpusat pada soal stabilitas mempertahankan kemerdekaan. Namun, para pendiri bangsa, saat melakukan proses pembahasan undang-undang pendidikan, terutama menyangkut komitmen anggaran pendidikan telah dipenuhi dengan rasa semangat membangun bangsa melalui arah kebijakan pendidikan. Ada konsensus yang sangat menggembirakan, ketika sampai pada pembahasan bagaimana memikirkan subsidi terhadap lembaga pendidikan swasta. Seperti telusur yang dilakukan oleh Dr. Arief Subhan, bahwa seluruh peserta rapat pembahasan draft rancangan undang-undang ketika memasuki tahap memikirkan eksistensi pendidikan swasta, semua sepakat, bahwa pendidikan swasta harus mendapat subsidi bantuan dana dari negara. Karena, lembaga pendidikan swasta (terutama lembaga pendidikan yang dianggap tertua, yaitu pendidikan Islam pondok pesantren, pen.) sangat membantu aksesibilitas pendidikan yang dapat menjangkau lapisan sosial masyarakat¹².

Selanjutnya, ketika memasuki era Orde Baru, negara dengan melihat perkembangan jaman dan kebudayaan, maka undang-undang pendidikan yang lahir pada paska kemerdekaan diganti dengan Undang-Undang Nomer 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Sekalipun lahir dalam kondisi Negara mampu melakukan stabilitas pembangunan, namun politik anggaran pendidikan yang dituang dalam undang-undang tersebut tidak menyebutkan secara nyata dan terang, berapa seharusnya Negara memberikan alokasi anggaran pendidikan yang dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (termasuk Daerah). Alasan negara (pemerintah yang berkuasa) karena konstitusi tidak memerintahkan secara jelas porsi anggaran pendidikan. Pasal 31 (dalam UUD yang sebelum perubahan) tidak menyebutkan prosentase anggaran pendidikan, terdiri dari dua ayat, bab-nya pun masih berbunyi Pendidikan, tanpa menyandingkan dengan kebudayaan, yaitu (1) tiap-tiap warga Negara berhak mendapat pengajaran, dan (2) Pemerintah mengusahakan

¹² Arief Subhan, *Lembaga Pendidikan Islam Indonesia Abad ke-20; Pergumulan antara Modernisasi dan Identitas* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), hlm. 217.

dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional, yang diatur dengan undang-undang¹³.

Sejalan dengan arah keinginan bangsa, melalui gerakan reformasi, UUD telah menyatakan dengan sangat jelas tentang kebijakan anggaran pendidikan. Pasal 31 UUD, dalam perubahan keempat, terutama ayat (4) telah menjadi pondasi kebijakan anggaran pendidikan, yaitu berbunyi negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan. Bahkan untuk jenjang pendidikan dasar yang harus diikuti oleh seluruh warga negara, pemerintah diwajibkan memenuhi biayanya. Sehingga, untuk pendidikan dasar, pemerintah tidak boleh melakukan pungutan. Hal ini sejalan dengan bunyi pasal 31 ayat (2) UUD.

Tentu, komitmen kebangsaan, sebagaimana yang tertuang dalam UUD perubahan keempat tersebut tidak akan terlaksana tanpa diikuti dengan pembentukan undang-undang organiknya. Maka, lahirlah Undang-Undang Nomer 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, sebagai wujud nyata semangat reformasi. Berbarengan dengan lahirnya UU tersebut, lembaga Mahkamah Konstitusi juga dibentuk dan dilahirkan, karena ‘perintah’ dalam UUD hasil perubahan pada Pasal III Aturan Peralihan disebutkan; Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada tanggal 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.¹⁴ Dalam Undang-Undang Sisdiknas baru tersebut, sudah secara tegas dan nyata tentang komitmen kebijakan anggaran pendidikan.¹⁵

Adalah Rahmatillah Abas, (guru dengan pangkat Pembina golongan IVa, dengan jabatan sebagai pengawas TK-SD di kabupaten Wajo, Sulawesi Selatan), dan Badriyah Rifa’I (Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Hasanudin) yang mengajukan uji materi pasal 49 ayat (1) UU Nomer 20

¹³ Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia: Sejak Proklamasi hingga Reformasi* (Bandung: Grafitri Budi Utami, 2004), hlm. 110.

¹⁴ *Ibid.*, Setjen dan Kepaniteraan MK, hlm. 62.

¹⁵ Lihat pasal 11 ayat (2), pasal 49 ayat (1) UU Nomer 20 tahun 2003, yang intinya ada kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah untuk memberikan jaminan terhadap tersedianya dana pendidikan bagi warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun, usia untuk peserta didik pada jenjang pendidikan dasar. Dan pemberian porsi anggaran pendidikan, selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan harus dialokasikan minimal 20 % dari APBN dan APBD.

tahun 2003 tentang Sisdiknas kepada MK. Menanggapi uji materi yang dilakukan oleh dua warga Negara atas nama Guru dan Dosen, Doni Koesoema A mengistilahkan dengan "drama anggaran pendidikan". Kenapa "drama"? Karena putusan MK ternyata mengabulkan dan pihak pemerintah dinyatakan sebagai pihak yang kalah, sehingga pemerintah dengan leluasa, dibalik angka 20 % menganggarkan kepentingan pendidikan dengan memasukkan gaji pendidik dan kedinasan sebagai satu kesatuan dalam anggaran pendidikan.¹⁶

Sebelum ada gugatan oleh dua orang tersebut, sebenarnya sudah ada beberapa orang atas nama warga Negara dengan berbagai status sosial yang melakukan uji materi terhadap penjelasan pasal 49 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003 yang berbunyi bahwa "pemenuhan pendanaan pendidikan dapat dilakukan secara bertahap" dan UU APBN Tahun 2005, beberapa orang tersebut, salah satunya adalah Drs. Abdul Halim Subahar, M.A., (saat melakukan uji materi belum mendapatkan gelar doktor dan professor). Putusan MK terhadap materi ini menyatakan dikabulkan, dengan pertimbangan, sebagaimana tulis Pan Mohamad Faiz, sebagaimana dalam amar putusan MK adalah sebagai berikut:

"Penjelasan Pasal 49 ayat (1) Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 dianggap cukup beralasan. Hal ini didasarkan bahwa Mahkamah berpendapat pada hakikatnya pelaksanaan ketentuan Konstitusi tidak boleh ditunda-tunda. UUD 1945 secara *expressis verbis* telah menentukan bahwa anggaran pendidikan minimal 20% harus diprioritaskan yang tercermin dalam APBN dan APBD tidak boleh direduksi oleh peraturan perundang-perundangan yang secara hierarkis berada di bawahnya. Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas juga telah membentuk norma baru yang mengaburkan norma yang terkandung dalam Pasal 49 ayat (1) yang ingin dijelaskannya, sehingga ketentuan dalam Penjelasan Pasal 49 ayat (1) tersebut juga bertentangan dengan prinsip-prinsip dan teori perundang-undangan yang sudah lazim diterima dalam ilmu hukum yang kemudian dituangkan dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹⁷" (Undang-undang tersebut telah diganti

¹⁶ Doni Koesoema A, "Drama Anggaran Pendidikan", dalam http://www.unisosdem.org/articel_detail (diunduh pada 8 April 2013, pukul 18.20 wib)

¹⁷ Pan Mohamad Faiz, "Quo Vadis Sistem Pendidikan Nasional; Analisis Kritis "Putusan JILID I" Mahkamah Konstitusi", dalam <http://junalhukum.blogspot.com/2006/10/judicial-review-uu-sisdiknas-dan-apbn.html>.

dengan UU Nomer 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pen.)

Selain uji materi pasal tersebut, mereka juga melakukan uji materi terhadap UU APBN tahun 2005 yang masih mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar 7 % (tujuh persen) dari APBN. Namun MK tidak mengabulkan, dengan beberapa pertimbangan, diantaranya adalah apabila MK mengabulkan maka sebagai akibat hukumnya adalah seluruh rencana pendapatan dan belanja Negara yang tertuang dalam APBN tidak mengikat kepada Presiden, dan akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum pada realisasi belanja yang telah dikeluarkan oleh sektor lain yang anggarannya harus dikurangi¹⁸. Disamping, kalau dikabulkan maka pemerintah “dipaksa” untuk mengeluarkan belanja Negara dengan mendasarkan pada APBN tahun sebelumnya, padahal anggaran APBN tahun 2004 masih dibawah APBN tahun 2005, yaitu sebesar 6,6 %.¹⁹

C. Bentuk, Pola, dan Prinsip Anggaran Pendidikan

Apa yang dituangkan dalam kebijakan politik anggaran pendidikan yang tertuang dalam UUD maupun UU Sisdiknas tentu harus ditindaklanjuti dengan, bagaimana bentuk pengelolaan dan prinsip penggunaan dana pendidikan.

Pelaksana kebijakan anggaran pendidikan tentu berada pada wilayah kewenangan kementerian pendidikan, selain juga kementerian agama, dan beberapa kementerian lain yang menyelenggarakan pendidikan kedinasan, seperti kementerian dalam negeri, termasuk pendidikan kedinasan pada instansi lain. Terlalu luas bila kajian dilakukan pada semua sektor pengelola anggaran pendidikan. Yang paling menyedot perhatian publik adalah anggaran pendidikan yang melekat pada kementerian pendidikan dan kebudayaan (sebelumnya departemen pendidikan nasional).

Ada beberapa peraturan pemerintah, sebagai pelaksanaan beberapa pasal dalam UU Sisdiknas ‘Reformasi’ yang mengatur tentang kebijakan pendanaan pendidikan, diantaranya

1. Peraturan Pemerintah Nomer 48 tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan.

(diunduh pada 8 April 2013 pukul 18.06 wib), 2. Lihat juga putusan MK No. 011/PUU-III/2005.

¹⁸ Lihat putusan MK No. 012/PUU-III/2005

¹⁹ *Ibid*, Pan Mohamad Faiz, hlm. 5

2. Permendiknas Nomer 30 Tahun 2010 tentang Pemberian Bantuan Biaya Pendidikan Kepada Peserta Didik Yang Orang Tua atau Walinya Tidak Mampu Membiayai Pendidikan.
3. Permendiknas Nomer 60 Tahun 2011 tentang Larangan Pungutan Biaya Pendidikan Pada Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama.
4. Beberapa ketentuan tentang pembiayaan dan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang ditujukan kepada jenjang pendidikan dasar yang diterbitkan hampir setiap tahun, seperti Permendikbud RI Nomer 51 Tahun 2011 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan Laporan Keuangan BOS Tahun Anggaran 2012.
5. Selain itu juga ada beberapa ketentuan permenteri maupun peraturan menteri agama yang karena perintah peraturan perundangan yang lebih tinggi memerintah untuk membuat peraturan tentang beberapa ketentuan teknis pendanaan pendidikan.

Pendanaan pendidikan sebagaimana dimaksud dalam peraturan pemerintah nomer 48 tahun 2008 adalah penyediaan sumberdaya keuangan yang diperlukan untuk penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan. Selanjutnya, tentang apa saja yang diatur dalam pendanaan pendidikan dirinci dalam beberapa bentuk pendanaan, yaitu a) biaya satuan pendidikan, b) biaya penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan, dan c) biaya pribadi peserta didik²⁰.

Agar pengelolaan pendanaan pendidikan dapat dilakukan secara tertib dan taat terhadap peraturan perundang-undangan, maka perlu diperhatikan prinsip-prinsip pendanaan pendidikan. Ada dua prinsip, yaitu *pertama*, prinsip umum yang meliputi; prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas publik, dan *kedua* prinsip khusus yang meliputi: prinsip sesuai dengan peraturan perundang-undangan, anggaran dasar/anggaran rumah tangga penyelenggaraan atau satuan pendidikan yang bersangkutan.

Terhadap prinsip transparansi harus dilakukan dengan memenuhi asas kepatutan dan tata kelola yang baik sehingga penggunaan dana pendidikan ketika diperiksa oleh tim audit menghasilkan opini audit wajar tanpa pengecualian dan dapat dipertanggungjawabkan kepada pemangku pendidikan. Ragam bentuk bantuan keuangan pendanaan pendidikan yang diberikan kepada obyek penerima adalah seputar bantuan hibah atau bantuan sosial. Atau bentuk lain yang diberikan dalam bentuk pelaksanaan kerjasama program, seperti penelitian, pembangunan sarana

²⁰ Lihat pasal 3 PP 48 tahun 2008

dan prasarana. Yang secara teknis diatur oleh kementerian yang mengurus bidang pemerintahan bersangkutan.

Jika dalam pengelolaan dana pendidikan pihak penerima bantuan tidak mengikuti aturan yang telah dibuat oleh pihak kementerian, maka bantuan pendidikan, seperti biaya bantuan pendidikan kepada peserta didik pada satuan pendidikan menengah dan pendidikan tinggi dapat dihentikan. Penghentian itu dilakukan apabila; kehadiran peserta didik dalam proses pembelajaran tidak memenuhi syarat yang ditentukan, menerima bantuan dari sumber lain, menerima bantuan beasiswa yang lebih besar dari bantuan biaya pendidikan, terlibat penyalanggunaan narkoba, obat terlarang, dan zat adiktif, atau tidak memenuhi peraturan dan tata tertib satuan pendidikan²¹.

Ketika sampai pada bagaimana seharusnya lembaga pendidikan mengelola dana yang bersumber dari kebijakan fiskal untuk kepentingan pendidikan, maka semua harus mengikuti apa yang telah dituangkan dalam beberapa Undang-Undang yang mengatur pengelolaan Keuangan Negara, yaitu UU Nomer 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara. Prinsip yang harus dipakai dalam pengelolaan keuangan Negara adalah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.²²

Banyak ragam tentang perhatian pemerintah untuk melakukan ‘distribusi’ keuangan Negara menyangkut pembiayaan pendidikan. Untuk lembaga pendidikan negeri barangkali tidak terlalu memaksa ruwetnya birokrasi. Lembaga pendidikan swasta, mulai dari jenjang pendidikan dasar sampai pada pendidikan tinggi tentu ada ketentuan-ketentuan yang tidak sama dengan lembaga pendidikan negeri. Kemudahan bagi lembaga pendidikan negeri, karena yang ada dalam satuan pendidikan adalah aset negara. Karena, pada biasanya, Negara memberikan bantuan kepada lembaga pendidikan swasta bisa dalam bentuk hibah, bantuan sosial, dana bentuk kerjasama kemitraan dalam pengelolaan program, seperti penelitian dan pendidikan dan pelatihan.

²¹ Lihat pasal 8 ayat (2) Permendiknas RI Nomor 30 tahun 2010

²² Undang-Undang Nomer 17 Tahun 2003 pasal 3 ayat (1) (Jakarta: Pustaka Pergaulan, 2004), hlm. 6-7. Lihat juga penjelasannya.

D. Analisa Kebijakan Anggaran

Politik anggaran pendidikan adalah menyangkut komitmen bagi seluruh penyelenggara pendidikan, termasuk pengguna anggaran sampai pada tingkat pelaksana anggaran agar anggaran pendidikan benar-benar menyentuh pada kepentingan pendidikan yang lebih besar. Sebagai Negara yang ingin maju, sebagaimana Negara-negara maju lainnya, maka kebijakan anggaran pendidikan menjadi prioritas yang paling memadai, tentu dibarengi dengan komitmen kuat untuk tidak melakukan "pengurangan" anggaran.

Ada beberapa yang memang perlu menjadi perhatian para pemerhati kebijakan politik anggaran pendidikan. Tilaar dalam tulisannya menyampaikan bahwa kebijakan pendidikan sebagai rumusan dari berbagai cara dan strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan pendidikan yang wujudnya direncanakan oleh lembaga-lembaga social (*social institutions*), atau organisasi social lain dalam bentuk lembaga pendidikan formal, nonformal, dan informal.²³ Sebagaimana yang telah kita lihat dan baca dalam beberapa pemberitaan media, bahwa sejak diundangkannya UU Sisdiknas 20 Tahun 2003, sudah ada beberapa ketentuan pasal yang menyangkut anggaran dan pembiayaan pendidikan yang dilakukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi, baik yang menyebutkan dengan terang, seperti pasal 49 ayat (1) maupun pasal-pasal lain yang tidak menyebut secara eskplisit.

Ketentuan yang mengatur tentang Badan Hukum Pendidikan sebagaimana dalam UU Sisdiknas dinilai memiliki unsure pelanggaran terhadap hak pendidikan bagi warga Negara, karena telah terjadi diskriminasi. Badan Hukum Pendidikan sebagaimana amanat UU pasal 53 ayat (3) menyatakan bahwa badan hukum pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berprinsip nirlaba dan dapat mengelola dana secara mandiri untuk memajukan satuan pendidikan. Jauh sebelum Badan Hukum Pendidikan dicabut oleh MK, Tilaar telah melakukan kritiknya terhadap kebijakan tersebut, karena menyangkut keadilan pendidikan bagi golongan orang-orang tidak mampu. Dia mengkritik bahwa dengan alasan dana pendidikan yang diberikan oleh pemerintah yang dimasukkan ke perguruan tinggi (universitas) berstatus BHMN, maka menjadi alasan universitas tersebut untuk menaikkan SPP, membuat kelas-kelas jauh, memberi kebebasan untuk membuka program studi baru yang keseluruhannya telah menyedot calon mahasiswa baru, dan disatu sisi

²³ Ibid., hlm. 7

mematikan perguruan tinggi swasta. PTN yang berstatus BMHN cenderung menjadi universitas elite yang hanya bisa dimasuki oleh para mahasiswa yang memiliki financial lebih.²⁴

Sekalipun kementerian pendidikan dan kebudayaan membuat aturan tentang larangan pungutan biaya pendidikan, kenyataannya masih banyak sekolah-sekolah yang melakukan pungutan kepada para peserta didik, dengan alasan meningkatkan mutu pendidikan. Mereka menganggap bahwa kalau putra-putrinya ingin menjadi orang pintar, maka sekolah harus banyak mengeluarkan biaya lebih. Dan, salah satunya melalui komite sekolah dibuat consensus penarikan dana sekolah mutu, terutama pada sekolah yang berstatus RSBI (Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional). Inilah yang menjadi salah satu alasan sosial mengapa pasal RSBI digugat ke MK.

Sangat disayangkan, ditengah bangsa yang sedang dilanda berbagai musibah, mulai dari krisis ekonomi sampai pada krisis moral, pendidikan sebagai pintu utama menuju gerbang kemajuan justru mengalami distorsi anggaran. Alokasi anggaran yang sudah dibuat sedemikian “sempurna” oleh wakil rakyat, dengan melainkan gaji pendidik dan kedinasan dalam prosentase minimal 20 %, oleh pihak lain, yang menurut catatan banyak pihak, pemohon diposisikan sebagai wayang, dan ‘penguasa’ diibaratakan sebagai dalang. Hanya saja, ini bukan permainan wayang, tetapi dramaturgi sebagai teori social yang dimunculkan oleh Erving Goffman. Analisis dramaturgi mengibaratkan sebuah teater dengan panggung tampak dengan dan panggung dibalik layar. Saat actor istirahat memainkan perannya, maka aktor akan kembali sebagai dirinya sendiri, apalagi ketika pertunjukkan teater sudah selesai, maka aktor tidak terikat oleh kontrak yang dibuat bersama antara produser, sutradara, dan pihak lain yang memanfaatkannya.²⁵ Skenario besar dibuat oleh sutradara ‘politik anggaran pendidikan’ jelas telah merusak harapan penonton yang ingin tahu permainan anggaran pendidikan yang benar-benar memberikan warna segar.

Jika memang pendidikan di Indonesia memiliki daya saing kuat dan ‘bermartabat’ dengan bangsa lain, maka kebijakan yang harus dilakukan adalah memprioritaskan anggaran pendidikan. Alokasi anggaran secara substansi tetap kembali pada semangat reformasi sebagaimana bunyi awal

²⁴ *Ibid.*, hlm. 19.

²⁵ Lihat Analisis Dramaturgi karya Erving Goffman, dalam Ritzer, *Teori Sosiologi*, hlm. 234.

(sebelum dilakukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi) pasal 49 ayat (1) yang intinya menyatakan bahwa alokasi dua puluh persen itu diluar gaji pendidik. Segala bentuk pembiayaan pendidikan yang akan memberatkan warga Negara, terutama pada masyarakat tidak mampu harus dibersihkan, dan Negara tetap bertanggungjawab memberikan kewajiban pembiayaan pendidikan. Agar anggaran pendidikan dalam pelaksanaannya tidak terjadi pengurangan, maka komitmen good governance jangan hanya dijadikan sebagai bentuk pencitraan saja. Karena membentuk masa depan bangsa yang maju, mandiri, berahlak, berilmu, dan cita-cita luhur sebagai tujuan pendidikan nasional yang dituangkan dalam pasal 3 UU Sisdiknas bukan persoalan mudah. Memprioritaskan anggaran pendidikan adalah bagian dari wujud nyata untuk membuktikan komitmen pencapaian tujuan Negara dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, membentuk karakter bangsa, agar tetap menjadi bangsa ideal, memiliki identitas, dan tidak gegabah dalam merespon berbagai alternative tawaran modernitas yang datang secara bertubi-tubi dari Negara impor. Oleh karena itu, siapapun yang terlibat dalam pengelolaan anggaran pendidikan harus benar-benar memperhatikan nilai mulia pendidikan.

E. Kesimpulan

Maju mundurnya sebuah bangsa akan banyak ditentukan oleh pendidikan. Negara yang tingkat pendidikannya maju, hampir pasti negaranya mengalami kemajuan. Sebaliknya, Negara yang pendidikannya rendah dan tidak banyak diperhatikan, atau mengalami distorsi, maka negaranya mengalami tingkat kemunduran, atau lambat dalam menangkap segala perubahan yang terus menggerus.

Faktor dominan yang menjadi prioritas kebijakan Negara dalam memajukan bangsa dan negaranya adalah terletak dalam pengambilan keputusan politik pendidikan. Sejalan dengan kesimpulan diatas, maka kebijakan Negara dalam pendidikan adalah kebijakan menyangkut pola dan alokasi anggaran. Sejak reformasi, yang menghasilkan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 19945, alokasi anggaran pendidikan yang sebelumnya tidak dicantumkan secara nyata, maka hasil amandemen keempat UUD 1945 telah menyatakan secara nyata dan jelas, yakni angka sebesar 20 % (dua puluh persen) dari APBN dan APBD.

Sebagai kelanjutan dari perubahan UUD 1945 tersebut, maka muncullah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional sebagai ganti dari peraturan perundang-undangan

sebelumnya (UU No. 2 tahun 1989). Komitmen alokasinya sama sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945. Inilah yang kemudian memantik sebagian kalangan, atasnama demokrasi dan keadilan hukum, dan buah dari reformasi juga, UU Sisdiknas yang sudah bagus dan sejalan dengan semangat reformasi diajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi. Hasilnya, sungguh diluar dugaan banyak pegiat pendidikan, ternyata alokasi dua puluh persen yang sejatinya tidak memasukkan nomenklatur anggaran gaji pendidik, akhirnya nomenklatur tersebut dimasukkan, sehingga alokasi dua puluh persen termasuk dana gaji pendidik.

Tetapi, diluar “drama anggaran pendidikan” tersebut. Seluruh penyelenggara pendidikan yang mengelola dan menguasai anggaran harus tunduk dan patuh pada semangat reformasi, yaitu agar tetap menggunakan anggaran pendidikan pada komitmen transparansi, akuntabilitas dan terbuka. Sehingga anggaran pendidikan tidak lagi menjadi ‘sandiwara’ dalam panggung politik, seperti menjelang pelaksanaan pemilihan umum. Masyarakat pendidikan harus diajak tahu, dan mengawasi setiap terjadi polemik politik yang menggunakan anggaran pendidikan sebagai pencitraan, karena dunia pendidikan harus steril dari pencitraan politik sesaat. Kembalikan ruh politik sebagai instrument kenegaraan dalam memajukan kehidupan bangsanya.

Daftar Pustaka

- Doni Koesoema A, "Drama Anggaran Pendidikan", dalam http://www.unisosdem.org/articel_detail.
- Firmanzah, Mengelola Partai Politik, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008).
- George Rotzer dan Douglas J. Goodman, Teori Sosial, terj. Nurhadi, (Bantul : Kreasi Wacana, cet. Ketujuh 2011),
- Harahap Krisna, Konstitusi Republik Indonesia: Sejak Proklamasi hingga Reformasi, (Bandung: Grafitri Budi Utami, 2004).
- Maliki Zainuddin, Sosiologi Politik: Makna Kekuasaan dan Transformasi Politik.
- Pan Mohamad Faiz, "Quo Vadis Sistem Pendidikan Nasional; Analisis Kritis "Putusan JILID I" Mahkamah Konstitusi", dalam <http://junalhukum.blogspot.com/2006/10/judicial-review-uu-sisdiknas-dan-apbn.html>.
- Putusan MK No. 011/PUU-III/2005.
- Putusan MK No. 012/PUU-III/2005
- Sjadzali Munawir, Islam dan Tata Negara , (Jakarta: UI Press, 1993),
- Subhan Arief, Lembaga Pendidikan Islam Indonesia Abad ke-20; Pergumulan antara Modernisasi dan Identitas, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), 217.
- Tilaar H.A.R, Kekuasaan dan Pendidikan; Manajemen Pendidikan dalam Pusaran Kekuasaan, (Jakarta; Rineka Cipta, 2005).
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009.
- Undang-Undang Nomer 17 Tahun 2003 pasal 3 ayat (1), (Jakarta: Pustaka Pergaulan, 2004)

"Anggaran Pendidikan dalam Perspektif Politik"



LISAN AL-HAL

JURNAL PENGEMBANGAN PEMIKIRAN DAN KEBUDAYAAN
INSTITUT AGAMA ISLAM IBRAHIMY

