

BAGIAN KEEMPAT

MENGHARAP DAMPAK POSITIF
ANGGARAN PENDIDIKAN 20 PERSEN BAGI
MASYARAKAT MISKIN

Oleh :

Hartini Retnaningsih *

* Penulis adalah Peneliti Madya Bidang Studi Kemasyarakatan (Pengkajian Dampak Sosial dan Evaluasi Program) di Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, Jakarta.

BAB I

PENDAHULUAN

Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan, hal ini tertuang dalam Pasal 31 Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945. Kemudian Pasal 31 Ayat (2) UUD tersebut berbunyi: "Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan Pemerintah wajib membiayainya". Ketentuan tersebut dapat diinterpretasikan bahwa pendidikan terutama bagi masyarakat miskin menjadi tanggung jawab pemerintah, setidaknya hingga tingkat pendidikan dasar. Hal ini dikuatkan dengan ketentuan Pasal 34 Ayat (1) UUD yang berbunyi, "Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara" dan Pasal 31 Ayat (2) yang berbunyi, " Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan".

Untuk penyelenggaraan pendidikan dengan kualitas yang memadai, UUD Negara Tahun 1945 dan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional telah mengamanatkan ketentuan anggaran pendidikan 20 persen dari APBN dan APBD. Pasal 31 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 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 nasional". Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional juga menyebut ketentuan tentang anggaran 20 persen melalui Pasal 49 Ayat (1) yang berbunyi: "Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Memang ketentuan tersebut berlaku umum dan tidak dikhususkan bagi masyarakat miskin di Indonesia, namun pendidikan adalah kebutuhan mutlak bagi setiap warga negara, sehingga untuk setidaknya pendidikan dasar pemerintah waiib menuntaskannya, sehingga tak ada warga yang buta aksara atau drop out dari pendidikan dasar sembilan tahun (SD-SMP).

¹ Penulis adalah Peneliti Madya Bidang Studi Kemasyarakatan (Pengkajian Dampak Sosial dan Evaluasi Program) di Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, Jakarta.

Ketentuan anggaran pendidikan 20% tersebut memang ideal, namun apakah hal itu dapat diimplementasikan dengan baik di lapangan? Jawaban sementara adalah, bahwa hingga kini ketentuan anggaran pendidikan 20% tersebut masih terus menjadi tanda tanya banyak pihak terutama para pemerhati masalah pendidikan. Yang jelas hingga kini angka 20% belum dapat terealisasi, dan pendidikan bagi masyarakat miskin masih sangat memprihatinkan.

Banyak kendala bagi Pemerintah untuk mengimplementasikan anggaran pendidikan 20 persen di Indonesia, di antaranya masih banyaknya persoalan bangsa yang menuntut perhatian lebih dari pemerintah seperti bencana yang sering terjadi pada tahun-tahun terakhir ini, masalah kemiskinan yang tak kunjung teratasi sejak krisis moneter tahun 1997, dan lain-lain.

Secara ideal, ketentuan anggaran tersebut semestinya mempunyai dampak positif bagi masyarakat miskin di Indonesia, dimana melalui anggaran yang dinilai cukup tersebut maka tak ada alasan bagi pemerintah untuk menelantarkan pendidikan anak-anak terutama dari keluarga miskin. Ketentuan tersebut seharusnya dapat mengatasi masalah yang selama ini terjadi, yaitu masyarakat harus membayar mahal untuk pendidikan, termasuk masyarakat miskin yang seringkali kesulitan menuntaskan pendidikan dasar.

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN

Kebutuhan Pendidikan

Tak dapat dipungkiri bahwa pendidikan merupakan kebutuhan mutlak bagi setiap warga negara, setidaknya hingga pendidikan dasar. Pendidikan merupakan hal yang sangat penting, dalam rangka membentuk manusia yang berkualitas secara akademik dan mental, yang pada akhirnya sumber daya manusia yang berkualitas tersebut sangat dibutuhkan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Oleh karena itu, setiap negara pada umumnya mempunyai kebijakan tentang pendidikan bagi warganya, dan pendidikan mempunyai fungsi dan tujuan tertentu, terkait dengan visi dan misi bangsa yang bersangkutan. Menurut UNESCO (1997), ada empat pilar pendidikan, yaitu : 1) *Learning to know* (belajar mengetahui sesuatu); 2) *Learning To do* (belajar melakukan sesuatu); 3) *Learning to live together* (belajar hidup bersama orang lain); dan 4) *Learning to be* (belajar menjadi seseorang yang berguna).¹ Empat pilar pendidikan tersebut menginspirasi (untuk mengambil kebijakan pendidikan yang relevan dengan kondisi masyarakat dan juga perkembangan zaman. Untuk menjadi manusia yang baik maka seseorang anak harus diajari untuk mengetahui sesuatu, melakukan sesuatu, hidup dan bekerja sama dengan orang lain, serta belajar menjadi orang yang berguna bagi masyarakat sekitarnya atau masyarakat luas. Untuk menuju kondisi tersebut, diperlukan penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas dengan dana yang memadai. Dalam konteks ini, ketentuan anggaran pendidikan 20 persen dinilai sesuai dengan tuntutan tersebut.

Pendidikan mempunyai peranan penting bagi negara, sehingga negara perlu memikirkan dan melakukan hal terbaik bagi pendidikan. Menurut Bates² yang dikutip Sirozi, krisis yang dihadapi oleh negara secara langsung dan vital mempengaruhi sistem pendidikan karena sistem pendidikan: 1) Menyediakan tenaga kerja terlatih dan menghasilkan pengetahuan teknis untuk sistem ekonomi; 2) Adalah mekanisme yang nyaman, yang dapat digunakan oleh negara

¹ Sindhunata, Ed., *Menggagas Paradigma Baru pendidikan (Demokratisasi, Ekonomi, Civil Society, Globalisasi)*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2000, h. 55-57.

² Dalam Bates, R. 1980. *The Function of Educational Administration in the Process of Cultural Transmission*. Paper presented to the Conference on The Origins and Operations of Education System, International Sociological Association, Paris.

untuk mendemonstrasikan kontrol rasional terhadap kejadian-kejadian ekonomi melalui perencanaan tenaga kerja dan rasio pengeluaran pribadi dan publik; 3) Adalah agensi penting sosialisasi dalam rangka melegitimasi tatanan ekonomi dan politik; 4) Adalah krusial dalam pengembangan motivasi dan komitmen di kalangan generasi muda. ³ Berdasarkan pertimbangan akan pentingnya pendidikan bagi suatu negara, maka sangat logis jika negara juga perlu bertanggung jawab atas penyelenggaraan pendidikan, terutama dalam hal pembiayaan. Selanjutnya Bates mengemukakan bahwa pada pertengahan abad XX, pendidikan termasuk salah satu bidang yang didanai secara besar-besaran di negara-negara maju. Usaha masif ini diperkuat oleh apa yang disebut Marvin Bressler "*conventional wisdom of education*", yaitu suatu keyakinan bahwa perubahan sosial dapat dikontrol dengan mengaplikasikan disiplin intelegensi. ⁴ Dalam hal ini dapat dipahami bahwa untuk kelangsungan dan kesuksesan bangsa dan negara maka diperlukan peran negara dalam penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas bagi warganya. Pendidikan perlu diberikan kepada warga negara untuk membebaskan mereka dari kebodohan.

Di Indonesia, kesadaran akan pentingnya pendidikan dapat dilihat antara lain pada ketentuan anggaran pendidikan 20 persen dari APBN dan APBD. Namun demikian, hingga kini masih banyak persoalan pendidikan di Indonesia, di antaranya belum tuntasnya wajib belajar sembilan tahun; masih banyak anak-anak terutama dari keluarga miskin yang terpaksa *drop out* dari sekolahnya.

III. Masyarakat Miskin

Sangat penting memberi perhatian pada masalah pendidikan bagi masyarakat miskin. Meskipun Indonesia telah merdeka selama sekitar 63 tahun, namun masyarakatnya belum sepenuhnya merdeka terutama dari kemiskinan. Pendidikan yang semakin mahal yang harus ditanggung oleh masyarakat ikut menambah beban masyarakat miskin yang semakin terpuruk oleh krisis ekonomi pada tahun-tahun terakhir ini. Selain masalah keterbatasan akses, juga terdapat kaitan antara kemiskinan dan keengganan untuk sekolah. Menurut Santoso (1988) dan Foster (1973), masyarakat (miskin) bersedia mengakui pentingnya sekolah jika ada pengharapan (ekspektasi) yang lebih baik untuk memperoleh

³ M. Sirozi, Politik Pendidikan, *Dinamika Hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Penyelenggaraan Pendidikan*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, h. 65.

⁴ Ibid. h. 65-66.

pekerjaan, atau memberi nilai tambah guna meningkatkan standar hidupnya. Demikian pula hasil penelitian Francis Wahono (2000) menunjukkan bahwa kemiskinan menjadi sebab putusnya pendidikan anak-anak, atau setidaknya mempersulit proses pembelajaran. Kantung-kantung kemiskinan tidak lagi hanya di pedesaan, namun juga di perkotaan, dan dikhawatirkan akan menyebabkan hilangnya satu generasi (*lost generation*).⁵

Mengenai *drop out*, data BPS (1999) menyebutkan angka anak putus sekolah di Jateng mencapai 1,83% untuk anak laki-laki, dan 1,51% untuk anak perempuan. Angka tertinggi dicatat Kabupaten Brebes, yakni 6,31% dan 3,13%, masing-masing untuk anak laki-laki dan perempuan. Dari angka tersebut wajar juga kalau data Susenas tahun 1999 menyebutkan, sekitar 13,27% penduduk usia 10 tahun ke atas di Jateng, menyandang predikat buta huruf.⁶ Rendahnya angka partisipasi pendidikan di semua level pendidikan dan tingginya angka putus sekolah terlihat dari data berikut, rendahnya partisipasi: Jumlah penduduk usia pra sekolah (5-6 tahun) sebanyak 8.259.200, baru tertampung 1.845.983 anak (22,35%); jumlah penduduk usia SD (7-12 tahun) sebanyak 25.525.000, baru tertampung 24.041.707 anak (94,19%); jumlah penduduk usia SMP (13-15 tahun) sebanyak 12.831.200, baru tertampung 7.630.760 anak (59,47%); dan jumlah penduduk usia SMA (16-18 tahun) sebanyak 12.695.800, baru tertampung 4.818.575 anak (37,95%). Sementara angka putus sekolah (*drop out*) untuk SD 2,97%; SMP 2,42%; dan SMA 3,06%.⁷

Masyarakat miskin terkait dengan partisipasi yang rendah dalam kegiatan pendidikan. Pada wilayah di mana terdapat banyak masyarakat miskin, ada kecenderungan partisipasi pendidikan akan lebih rendah. Berikut adalah angka partisipasi sekolah untuk anak umur 7-12 tahun di seluruh Indonesia. Dari data tersebut terlihat bahwa dari tahun 2004-2007, Provinsi Papua yang mempunyai banyak masyarakat miskin, menempati posisi terendah dalam angka partisipasi sekolah yaitu 86,64 pada tahun 2004, 86,32 pada tahun 2005, 80,38 pada tahun 2006, dan 83,34 pada tahun 2007.

⁵ Saratri Wilonoyudho, *Pelitnya Anggaran Pendidikan di Jawa Tengah*, Suara Merdeka, Selasa, 10 Desember 2002, <http://www.polarhome.com/pipermail/nasional-m/2002-December/000504.html>

⁶ Ibid.

⁷ Pernyataan Pers Yayasan Pemantau Hak Anak No. : 02/SP/YPHA/I/07, "PP 37/2006 Melanggar Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya Anak", <http://www.mail-archive.com/mediacare@yahoogroups.com/msg16737.html>

Tabel 1.
Angka Partisipasi Sekolah umur 7-12

Wilayah	2004 Total	2005 Total	2006 Total	2007 Total
00. Total	96.77	97.14	97.39	97.60
11. NAD	98.67	0.00	98.88	98.93
12. Sumatera Utara	97.64	98.04	98.19	98.31
13. Sumatera Barat	97.11	97.04	97.71	97.78
14. R i a u	97.27	98.27	97.68	97.92
15. Jambi	97.06	97.84	97.20	97.28
16. Sumatera Selatan	97.24	97.85	96.84	97.43
17. Bengkulu	97.43	97.15	98.10	98.11
18. Lampung	96.69	96.95	97.77	97.90
19. Kep Bangka Belitung	95.30	96.81	96.26	96.30
21. Kepulauan Riau	0.00	97.45	97.78	97.88
31. DKI Jakarta	98.40	98.67	98.46	98.73
32. Jawa Barat	96.50	96.28	97.64	97.82
33. Jawa Tengah	98.04	98.34	98.47	98.65
34. Dista Yogyakarta	98.77	99.05	99.35	99.29
35. Jawa Timur	97.43	97.96	98.22	98.35
36. Banten	96.88	97.09	97.36	97.45
51. B a l i	98.11	97.41	98.27	98.29
52. Nusa Tenggara Barat	94.67	96.02	96.75	96.96
53. Nusa Tenggara Timur	93.23	94.30	94.00	93.67
61. Kalimantan Barat	95.42	95.50	96.53	96.71
62. Kalimantan Tengah	98.42	98.48	98.33	98.23
63. Kalimantan Selatan	96.68	97.86	96.36	97.21
64. Kalimantan Timur	97.66	97.82	97.51	97.99
71. Sulawesi Utara	96.68	98.15	97.37	97.55
72. Sulawesi Tengah	96.04	96.76	97.12	96.82
73. Sulawesi Selatan	93.34	94.88	95.08	95.26
74. Sulawesi Tenggara	94.82	96.87	97.04	97.31
75. Gorontalo	91.53	92.95	93.39	93.62
76. Sulawesi Barat	0.00	0.00	94.02	94.13
81. Maluku	97.17	98.26	97.55	97.24
82. Maluku Utara	96.79	97.91	97.35	96.71
91. Irian Jaya Barat	0.00	0.00	90.94	93.17
92. Papua	86.64	86.32	80.38	83.34

Sumber / *Source* : Survei sosial dan ekonomi nasional (Susenas) ⁸

⁸ http://demografi.bps.go.id/versi2/index.php?option=com_aps&task=&Itemid=167

Ada kaitan erat antara kemiskinan dan pendidikan, dimana keduanya dapat saling berpengaruh dalam kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, jika pemerintah ingin berhasil dalam penanggulangan kemiskinan, maka pendidikan perlu dikedepankan sebagai target awal pemberdayaan. Seperti di Papua misalnya, perlu diciptakan program-program yang bisa mendorong masyarakat untuk memasukkan anak-anaknya ke sekolah. Dalam konteks ini perlu dipahami persoalan khas yang dihadapi masyarakat Papua misalnya lokasi dan alat transportasi yang sulit, gaya hidup yang bebas, tanah-tanah yang kurang produktif untuk pangan, dan lain-lain perlu diatasi pula. Diperlukan upaya komprehensif untuk mendorong peningkatan partisipasi sekolah di Papua. Demikian juga di daerah-daerah lain, perlu diciptakan iklim yang melindungi dan sekaligus memberdayakan masyarakat miskin, agar mereka dapat menuntaskan setidaknya pendidikan tingkat dasar. Namun demikian, dalam hal ini juga perlu dipikirkan adanya dilema tentang nilai balik investasi pendidikan bagi penduduk miskin, apakah pendidikan dasar akan menguntungkan secara ekonomi, karena bagi masyarakat miskin makna ekonomi pendidikan adalah utama jika dikaitkan dengan pemberdayaan. Jika tidak menguntungkan, maka pendidikan dasar adalah “penjara” bagi orang miskin.

Dampak sosial anggaran pendidikan 20 persen juga perlu diarahkan untuk mengatasi kesenjangan partisipasi pendidikan antar kelompok masyarakat yang terjadi selama ini. Menurut data Susenas 2004, rata-rata Angka Partisipasi Sekolah pada jenjang SMP/MTs di wilayah perkotaan sudah mencapai 91,43%, sementara di wilayah perdesaan baru mencapai 75,89%. Demikian juga kesenjangan antara kelompok masyarakat kaya dan miskin sangat menonjol. Pada jenjang SMP/MTs, kelompok masyarakat *quintile* pertama baru mencapai 63,82%, sementara pada kelompok masyarakat *quintile* kelima telah mencapai 97,16%.⁹ Kesenjangan antar kelompok juga ditunjukkan dengan ketidakseimbangan tenaga pendidik di perkotaan dan perdesaan. Studi Dirjen PMPTK (Depdiknas) bersama Bank Dunia tahun 2006 menunjukkan bahwa 68 persen sekolah di perkotaan kelebihan guru, dan sebaliknya di daerah terpencil 70 persen sekolah kekurangan guru.¹⁰

Mengingat masyarakat miskin mempunyai hak yang sama atas pendidikan, maka pemerintah perlu terus introspeksi dan menggalakkan upaya penuntasan wajib belajar sembilan tahun. Dalam hal ini masalah pengelolaan

⁹ http://agribisnis.deptan.go.id/web/deptan-ntb/produkhukum/bab_26_narasi.pdf

¹⁰ Team Penelitian Puslitjaknov-Depdiknas, 2007:2”

anggaran menjadi sesuatu yang penting untuk dicermati, agar anggaran yang telah ditetapkan tidak salah sasaran, agar masyarakat miskin tidak semakin tersingkir dari kehidupan yang kian global sekarang ini.

Kebijakan Anggaran

Kebijakan anggaran pendidikan tak lepas dari *good will* politik pemerintah dan parlemen. Terciptanya kebijakan anggaran pendidikan 20 persen merupakan cermin dari *good will* tersebut, meskipun dalam kenyataan belum sepenuhnya dapat direalisasikan. Selalu ada kaitan antara masalah pendidikan dengan *good will politik*. Sebagaimana dikemukakan M. Sirozi, dari waktu ke waktu pemerintah membuat kebijakan-kebijakan pendidikan atas dasar pertimbangan politik.¹¹ Dalam konteks ini dapat dimaknakan bahwa kebijakan anggaran pendidikan 20 persen merupakan suatu produk politik yang dimaksudkan untuk merespon persoalan pembiayaan pendidikan yang dihadapi masyarakat selama ini. Salah satu dasar pertimbangannya adalah agar setiap warga negara mendapat kesempatan untuk memperoleh pendidikan dengan pembiayaan yang ringan, dan bahkan bebas pendidikan pada pendidikan tingkat dasar. Dari sisi masyarakat, hal ini dapat dilihat sebagai *good will* pemerintah dalam bertanggung jawab atas pendidikan, sedang dari sisi pemerintah sendiri penuntasan pendidikan dasar merupakan salah satu hal yang menguntungkan bagi pelaksanaan pembangunan.

Menurut Anwar, Gaffar, dan Thomas¹² yang dikutip Supriadi, ada beberapa kategori biaya pendidikan: **Pertama**, biaya langsung (*direct cost*) dan biaya tidak langsung (*indirect cost*). Biaya langsung adalah segala pengeluaran yang secara langsung menunjang penyelenggaraan pendidikan, sedang biaya tidak langsung adalah biaya yang secara tidak langsung menunjang proses pendidikan tetapi memungkinkan proses pendidikan tersebut terjadi di sekolah, misalnya biaya hidup siswa, biaya transportasi ke sekolah, biaya jajan, biaya kesehatan, dan biaya harga kesempatan (*opportunity cost*) **Kedua**, biaya pribadi (*private cost*) dan biaya sosial (*social cost*). Biaya pribadi adalah biaya

¹¹ M. Sirozi, op. cit., h. 18.

¹² Dedi Supriadi mengutip: a) Anwar, M.I. (1991), "*Biaya Pendidikan dan Metode Penetapan Biaya Pendidikan*", *Mimbar pendidikan*, No. 1 Tahun X, 1991:28-33), b) Gaffar, M.F. (1991), "*Konsep dan Filosofi Biaya Pendidikan*", *Mimbar pendidikan*, No. 1 Tahun X, 1991: 56-60, c) Thomas, J.A. (1971), "*The Productive School: A System Analysis Approach to Educational Administration*", New York: John Wiley & Sons.

pengeluaran keluarga untuk pendidikan atau dikenal juga pengeluaran rumah tangga (*household expenditure*). Biaya sosial adalah biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat untuk pendidikan, baik melalui sekolah maupun pajak yang dihimpun oleh pemerintah kemudian digunakan untuk membiayai pendidikan. Biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah pada dasarnya termasuk biaya sosial. **Ketiga**, biaya dalam bentuk uang (*monetary cost*) dan bukan uang (*non-moneterary cost*).¹³ Hal tersebut dapat diinterpretasikan bahwa ternyata masyarakat ikut menanggung biaya pendidikan. Pemerintah bukan satu-satunya pihak yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan pendidikan di Indonesia. Dengan adanya amandemen lengkap UUD dan adanya UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang mengamanatkan anggaran pendidikan 20 persen dari APBN dan APBD, maka perlu dicermati seberapa jauh pemerintah harus bertanggung jawab atas pendidikan dan bagaimana dampak ketentuan anggaran pendidikan 20 persen bagi masyarakat miskin. Perlu diingat bahwa dengan pembebasan biaya atau tanpa pungutan apapun atas pendidikan di sekolah, masyarakat miskin sudah cukup banyak berkorban untuk mengikuti pendidikan dasar (waktu, tenaga, dan mungkin biaya lain atau kesempatan ekonomi keluarga yang hilang).

Dilihat dari sumber-sumbernya, biaya pendidikan pada tingkat makro (nasional) berasal dari: 1) Pendapatan negara dari sektor pajak (yang beragam jenisnya); 2) pendapatan dari sektor non-pajak, misalnya dari pemanfaatan sumber daya alam dan produksi nasional lainnya yang lazim dikategorikan ke dalam “gas” dan “non-migas”; 3) Keuntungan dari ekspor barang dan jasa; 4) usaha-usaha negara lainnya, termasuk dari divestasi saham pada BUMN, dan 5) Bantuan dalam bentuk hibah (*grant*) dan pinjaman luar negeri (*loan*) baik dari lembaga-lembaga keuangan internasional (seperti Bank Dunia, ADB, IMF, IDB, JICA) maupun pemerintah, baik melalui kerjasama multilateral maupun bilateral. Alokasi dana untuk setiap sektor pembangunan, termasuk pendidikan, dituangkan dalam RAPBN setiap tahun.¹⁴

Dalam rangka penyelenggaraan pendidikan yang baik, Pemerintah mengumpulkan dana dari berbagai sumber, dan itu sah. Namun ada hal yang selama ini kurang dicermati, yaitu keterlibatan masyarakat dalam pembiayaan pendidikan. Untuk pendidikan tinggi mungkin dapat dimaklumi jika masyarakat

¹³ Dedi Supriadi, *Satuan Biaya Pendidikan Dasar dan Menengah*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2006, h. 4.

¹⁴ *Ibid.*, h. 5.

harus membayar, namun jumlah yang harus dibayar masyarakat untuk pendidikan tinggi pada tahun-tahun terakhir ini semakin melambung dan menimbulkan rasa ketidakadilan terutama di kalangan masyarakat menengah ke bawah, karena akhirnya hanya anak-anak dari keluarga kaya yang dapat memasuki pendidikan tinggi yang berkualitas. Saat ini, orang tua bersedia membayar bahkan hingga ratusan juta rupiah untuk pendidikan tinggi bagi anaknya, untuk kategori jurusan favorit seperti kedokteran dan teknik misalnya.

Namun kenyataan yang sangat memprihatinkan adalah ketika masyarakat miskin juga harus membayar untuk pendidikan dasar bagi anak-anaknya, padahal untuk makan saja mereka membutuhkan perjuangan yang sangat berat. Pemungutan iuran di sekolah-sekolah masih berlangsung hingga sekarang, dan hampir setiap tahun media massa memberitakan kesulitan para orang tua dalam membiayai pendidikan anaknya. Selain masalah pungutan-pungutan di sekolah, orang tua siswa juga harus menanggung biaya-biaya lain yang terkait dengan pendidikan. Penelitian Balitbangdikbud (1992) mencatat, komponen iuran rutin sekolah hanya mewakili 6-9% dari total biaya pendidikan yang harus dikeluarkan oleh keluarga siswa. Beban yang jauh lebih berat yang harus ditanggung oleh keluarga siswa adalah untuk buku pelajaran, iuran-iuran *incidental*, alat-alat tulis, pakaian seragam, dan kebutuhan esensial lainnya.¹⁵ Hal ini menunjukkan betapa kebijakan anggaran pendidikan 20 persen perlu lebih dicermati dalam pelaksanaannya, jangan sampai angka yang dianggap ideal tersebut tidak memberikan keuntungan secara langsung bagi masyarakat terutama masyarakat miskin. Secara logika, anggaran pendidikan yang memadai tidak akan memberatkan orang tua siswa terutama dari kalangan miskin.

V. Dampak Sosial

Setiap kebijakan seharusnya mempunyai dampak sosial yang positif bagi kehidupan masyarakat, demikian pula kebijakan anggaran pendidikan 20 persen. Dari sisi sosial, kebijakan yang baik, seharusnya diinspirasi oleh keinginan penguasa untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan didukung oleh fakta dan prediksi tentang kemungkinan dimplementasikannya kebijakan tersebut. Dalam konteks ini, kebijakan anggaran pendidikan 20 persen seharusnya dapat diimplementasikan dan berdampak pada kesejahteraan

¹⁵ Ibid., h. 241.

masyarakat. Kesejahteraan masyarakat dalam hal ini diartikan sebagai kondisi masyarakat yang mendapatkan pelayanan pendidikan yang berkualitas dari pemerintah, tanpa beban biaya yang memberatkan kehidupan mereka.

Melalui kebijakan anggaran pendidikan 20 persen, diharapkan Pemerintah mampu menyelenggarakan pendidikan yang berkualitas namun terjangkau dari sisi ekonomi masyarakat. Dalam hal pendidikan dasar misalnya, seharusnya masyarakat mendapatkan layanan ini tanpa dipungut biaya sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi dan UU tentang Sistem Pendidikan Nasional. Sedangkan untuk pendidikan tinggi, seharusnya Pemerintah menyediakan pendidikan tinggi terutama bagi anak-anak berbakat (tanpa peduli mereka berasal dari keluarga miskin). Jika pun harus menarik biaya dari masyarakat, seharusnya jumlahnya masih dalam batas kemampuan ekonomi masyarakat luas, bukan dengan liberalisasi pendidikan yang menyeret banyak institusi pendidikan tinggi terlibat dalam persaingan tidak sehat.

Perlu disadari bahwa pendidikan bukan barang komoditi, namun pendidikan adalah sarana dan upaya pembentukan sumber daya manusia yang berkualitas dari sisi akademis dan moral. Dalam hal ini perlu diketahui bahwa pemerataan pendidikan bagi anak-anak berbakat sangat penting dan perlu menjadi prioritas, bukan seperti yang terjadi pada tahun-tahun terakhir ini dimana liberalisasi pendidikan telah mengakibatkan banyak anak berbakat yang tersingkir dari persaingan, hanya karena mereka berasal dari keluarga miskin.

Sebagaimana diketahui, masalah mahal biaya pendidikan di Indonesia pada tahun-tahun terakhir ini terus menjadi topik aktual, dimana semakin banyak masyarakat yang menghadapi kesulitan untuk membiayai anaknya dalam mendapatkan pendidikan yang berkualitas. Bukan hanya masyarakat miskin yang mengalami kecemasan dan kesulitan akan pendidikan, namun juga masyarakat kelas menengah. Bahkan untuk mendapatkan pendidikan di sekolah negeri pun yang seharusnya murah karena milik Pemerintah, hal tersebut kini sudah sulit didapatkan. Banyak sekolah SD-SMA yang mengharuskan orang tua siswa membayar mahal, dengan dalih sekolah yang dimasuki bertaraf nasional, internasional, unggulan, dan sebagainya. Demikian juga untuk pendidikan tinggi, status BHMN yang disandang PTN juga mengakibatkan masyarakat harus membayar mahal, sehingga hampir dipastikan hanya anak-anak dari keluarga kaya yang dapat kuliah di PTN berstatus BHMN. Hal ini sungguh kontras dengan kondisi masyarakat Indonesia yang pada umumnya berada pada level ekonomi menengah ke bawah.

Pasal 3 Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional berbunyi: “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”. Berdasarkan fungsi pendidikan tersebut, maka pendidikan harus diselenggarakan sebaik-baiknya, agar diperoleh kualitas lulusan yang tinggi. Tolok ukur dari lulusan yang baik adalah ketika selesai pendidikan, seseorang dapat meraih kehidupan yang layak dan bermartabat.

Kebijakan anggaran pendidikan 20 persen seharusnya mempunyai *social benefit* bagi masyarakat, terutama masyarakat miskin. *Social benefit* bagi masyarakat miskin dalam hal ini adalah pelayanan pendidikan yang tidak memberatkan, namun mampu memberi nilai tambah bagi siswa. Jika anak dari keluarga miskin hanya mampu sekolah sampai tingkat pendidikan dasar, maka seharusnya dengan bekal pendidikannya tersebut mereka dapat mendapatkan pekerjaan atau bekerja mandiri yang hasilnya dapat digunakan untuk hidup layak sesuai standar. Apalagi konstitusi dan UU telah mengamanatkan pemerintah bertanggung jawab atas pendidikan dasar bagi warganya.

Kebijakan anggaran pendidikan 20 persen sebaiknya difokuskan pada upaya peningkatan kualitas pendidikan, sehingga sangat diperlukan kecermatan dalam pengalokasian item-item kegiatan yang terkait dengan pendidikan. Hal ini dimaksudkan agar anggaran pendidikan tidak digunakan untuk proyek-proyek yang kurang relevan dengan kualitas pendidikan. Konstitusi dan UU juga telah mengamanatkan bahwa anggaran pendidikan 20 persen di luar gaji guru dan pendidikan kedinasan yang selama ini ditengarai sebagai anggaran yang besar dalam pendidikan di Indonesia. Yang dimaksud dengan kualitas pendidikan di sini adalah bahwa pendidikan mempunyai arti bagi masyarakat dimana para lulusan dapat memanfaatkan ilmu yang diperoleh untuk menghadapi tantangan dan tuntutan hidup sehari-hari. Bagi negara, kualitas pendidikan adalah bahwa para lulusan dapat diandalkan dalam pelaksanaan pembangunan melalui berbagai sektor dan berbagai aspek kehidupan, sedangkan kualitas pendidikan bagi pasar adalah bahwa para lulusan dapat diterima dan mendapat lapangan kerja.

Jika dilihat dari ranking prioritas, maka *social benefit* yang sebaiknya diperoleh masyarakat sehubungan dengan anggaran pendidikan 20 persen antara lain: 1) Penyelenggaraan pendidikan gratis bagi wajib belajar di seluruh Indonesia, 2) Pendidikan yang berkualitas dan murah bagi masyarakat, untuk pendidikan di tingkat SLTA dan perguruan tinggi; 3) Peningkatan kualitas pendidik berdasarkan kualifikasi yang ditetapkan; 4) Peningkatan sarana dan prasarana pendidikan. Tak dapat dipungkiri bahwa biaya pendidikan memang mahal, namun satu hal yang layak dipahami adalah bahwa negara (dalam hal ini Pemerintah) bertanggung jawab atas pendidikan.

Dalam kenyataan selama ini, masalah pendidikan bagi masyarakat miskin terus menjadi persoalan. Banyak anak terpaksa *drop out* dari sekolah karena alasan ekonomi keluarga. Sebagaimana dikemukakan Dedy Supriyadi, Pemerintah belum bisa sepenuhnya membiayai wajib belajar secara konsisten. SPP SD dihapuskan sejak tahun 1976 dan SPP SMP dihapuskan sejak tahun 1994, namun iuran rutin sekolah dan berbagai biaya lainnya yang harus dibayar oleh keluarga siswa tetap tinggi. Beban biaya itu bukan hanya berlaku untuk anak-anak dari keluarga mampu, melainkan juga keluarga tidak mampu. Dan bagi sekolah sendiri, pendapatan dari iuran rutin sekolah itu sangat dominan perannya untuk mendukung kelancaran proses pendidikan.¹⁶ Dalam kenyataan pula, apa yang dikemukakan Dedi tersebut sampai kini masih berlangsung, sehingga dapat dikatakan meskipun telah ada ketentuan anggaran 20 persen yang dinilai cukup, namun masyarakat terutama masyarakat miskin masih banyak menanggung beban biaya pendidikan. Dengan demikian, kebijakan anggaran pendidikan 20 persen dapat dikatakan belum memberikan *social benefit* bagi masyarakat miskin, dan ketentuan anggaran pendidikan 20 persen belum mempunyai dampak yang signifikan bagi pendidikan anak dari keluarga miskin.

Sistem subsidi biaya pendidikan di Indonesia dewasa ini berbeda dengan sistem di negara-negara Eropa, dimana keberadaan siswa di sekolah swasta lebih dimotivasi oleh pilihan pribadi yang terkait dengan “ciri khas sekolah”. Mereka tetap mendapatkan subsidi dan perlakuan yang sama dari pemerintah. Sedangkan di Indonesia, alasan ciri khas dan kemiskinan serta prestasi rendah merupakan yang utama, sementara pemerintah memberikan perlakuan yang lebih mengutamakan sekolah-sekolah negeri.¹⁷ Hal ini menunjukkan betapa implementasi kebijakan anggaran pendidikan 20 persen masih belum

¹⁶ Ibid., h. 239-240.

¹⁷ Ibid., h. 246.

memuaskan, dan kebijakan tersebut belum membawa dampak sosial yang positif bagi masyarakat, terutama masyarakat miskin.

Sistem pembiayaan pendidikan di Indonesia juga tidak sama dengan yang terjadi di Amerika, seperti di Negara Bagian California misalnya, Pemerintah rata-rata mengalokasikan sekitar 50% anggarannya untuk membiayai pendidikan, dan bahkan wajib belajar dibiayai Pemerintah untuk waktu 12 tahun (Kelas 1-12, atau SD-SLTA).¹⁸ Dengan demikian masyarakat miskin benar-benar mendapatkan *social benefit* dari kebijakan pemerintah tentang pendidikan, dimana orang tua tidak lagi memikirkan bagaimana mengentaskan anaknya dari pendidikan dasar. Orang kaya berhak memilih pendidikan yang dianggap baik bagi anaknya (sekolah swasta) namun Pemerintah tetap menyediakan fasilitas yang bebas biaya bagi pendidikan dasar bagi semua kelas masyarakat. Untuk menciptakan dampak sosial yang positif bagi masyarakat miskin, penggunaan anggaran pendidikan 20 persen juga perlu diharmonisasikan dengan program-program beasiswa pemerintah untuk anak-anak dari keluarga miskin. Menurut Direktur Pembinaan Taman Kanak-kanak dan Sekolah Dasar di Ditjen Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah (Mandikdasmen) Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas), ada beasiswa bagi anak PNS golongan I dan II untuk tahun anggaran 2009, semua departemen, termasuk anak tamtama TNI/Polri. Beasiswa bagi siswa miskin di jenjang sekolah dasar diperbanyak dari 690.000 siswa pada tahun 2008 menjadi 2,2 juta siswa pada tahun 2009. Dari 2,2 juta siswa SD yang akan menerima beasiswa tersebut, sekitar 1,8 juta orang di antaranya siswa umum. Besarnya beasiswa bagi siswa miskin jenjang SD adalah Rp 360.000 per siswa per tahun yang dikirimkan lewat pos langsung kepada yang bersangkutan. Beasiswa tersebut untuk biaya personal seperti pembelian baju seragam, alat tulis, buku, atau transportasi. Sedangkan 405.338 lainnya untuk anak PNS golongan I dan II, serta anak tamtama TNI/Polri akan menerima beasiswa Rp 250.000 setiap siswa per tahun. Beasiswa senilai lebih dari Rp 748 miliar itu dialokasikan ke semua provinsi, diprioritaskan untuk anak-anak miskin yang rawan putus sekolah.¹⁹

Dampak sosial anggaran pendidikan 20 persen bagi masyarakat miskin dapat diintensifkan dengan peran masing-masing daerah untuk menuntaskan pendidikan dasar di wilayahnya, terutama dengan memberikan beasiswa bagi penuntasan wajib belajar anak-anak dari keluarga miskin. Seperti di Purbalingga

¹⁸ Elizabeth G. Hill, "CAL Facts December 2006", Legislative Analyst Office, California, 2006, 32.

¹⁹ <http://www.beasiswa.info/2008/12/beasiswa-depdiknas-dan-depag.html>

misalnya, dari 9.000 penerima beasiswa, yang 8.000-nya adalah anak miskin, dan yang 1.000-nya adalah anak yang *drop out*. Pemkab menganggarkan Rp 1,36 milyar untuk beasiswa, Rp 170 ribu per siswa per semester. Di Purbalingga terdapat 10.404 anak usia sekolah 7 – 15 tahun yang tidak bersekolah. Melalui strategi penuntasan Wajar Dikdas, Pemkab menargetkan pada tahun 2008 percepatan penuntasan mencapai tingkat Paripurna atau Angka Partisipasi Kasar (APK) sebesar 95,98%. Sebelumnya, dimana Angka Partisipasi Kasar (APK) sebesar 89,81% (posisi ke-30 di Jawa Tengah).²⁰ Hal seperti yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Purbalingga tersebut semestinya juga dilakukan di daerah-daerah lain, agar anak-anak dari keluarga miskin dapat menyelesaikan setidaknya pendidikan tingkat dasar. Untuk pendidikan tingkat menengah dan tinggi, Pemerintah perlu memberikan beasiswa bagi anak dari keluarga miskin, dengan seleksi kelayakan yang transparan dan memadai.

Pemberdayaan masyarakat melalui pendidikan perlu dilakukan di seluruh wilayah Indonesia. Anggaran 20 persen perlu dimanfaatkan seefisien dan seefektif mungkin, dan cara yang paling realistis adalah dengan mengalokasikannya pada Dana Alokasi Khusus (DAK) dengan mekanisme dan prosedur yang jelas. Pemerintah dan Pemerintah Daerah juga perlu meningkatkan jumlah besaran beasiswa bagi siswa miskin.

²⁰ http://www.purbalinggakab.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=1461&Itemid=159

BAB XI IMPLEMENTASI

Kebijakan anggaran pendidikan 20 persen harus diimplementasikan, namun hingga kini masih banyak kendala. Diperlukan dorongan yang kuat untuk implementasi kebijakan ini, agar kebijakan yang telah dibuat memberikan *social benefit* kepada masyarakat terutama masyarakat miskin. Implementasi ini memerlukan monitoring yang baik, agar program-program yang dilaksanakan benar-benar berguna bagi peningkatan kualitas pendidikan, agar program-program tidak salah sasaran.

Sebagai contoh, dalam anggaran pendidikan 2007. Hasil kajian Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran dan *Indonesia Corruption Watch* memperlihatkan porsi untuk birokrasi di Departemen Pendidikan Nasional mengalahkan alokasi untuk program bantuan operasional sekolah. Kondisi tersebut belum memperhitungkan faktor korupsi. Sebab, dengan pengelolaan pendidikan yang sangat tertutup dan timpang seperti sekarang, kenaikan anggaran akan diikuti oleh kenaikan penyimpangan. Bukan tidak mungkin sisa anggaran yang diperuntukkan bagi upaya mendukung program pendidikan akan hilang karena korupsi. Apabila seperti itu, anggaran 20 persen tidak akan memiliki makna apa pun.²¹

Sampai saat ini kebanyakan masyarakat menanggung biaya yang mahal atas pendidikan anaknya. Muncul istilah “perdagangan sekolah” karena kenyataannya orang tua peserta didik seperti konsumen yang harus membeli segala sesuatu yang terkait dengan pendidikan anaknya, sekalipun hal itu hal-hal umum yang seharusnya dibiayai oleh negara. Banyak hal digunakan sebagai dalih untuk melakukan pungutan di sekolah. Menurut survey yang dilakukan Ade Irawan dkk, ada 46 jenis pungutan yang bisa terjadi di sekolah yang sesungguhnya membebani orang tua murid sebagaimana terlihat dalam tabel berikut:

²¹<http://www.antikorupsi.org/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&artid=11417>

Tabel 2
Jenis Pungutan di Sekolah ²²

No.	Jenis Pungutan	No.	Jenis Pungutan
1	Biaya formulir pendaftaran	24	Biaya sewa buku
2	Biaya bangunan (awal tahun)	25	Biaya buku LKS
3	Biaya seragam (baju biasa)	26	Biaya buku sangkil
4	Biaya seragam (baju OR)	27	Buku pelajaran
5	Biaya batik	28	Biaya Kunti
6	Biaya rapor	29	Iuran MKS
7	Biaya adm. Ambil rapor	30	Transportasi rapat MKS
8	Biaya sampul rapor	31	Biaya perbaikan Wc
9	Biaya foto rapor	32	Korpri
10	Biaya kartu bayaran	33	Pungutan subsidi beras
11	Biaya ujian umum Bersama	34	Biaya disket
12	Biaya Ujian thauan	35	Biaya kursus
13	Biaya Ujian Bayangan	36	Biaya SPP
14	Biaya fotocopy ujian	37	Biaya nilai OR
15	Biaya mencontek	38	Biaya mutasi guru/Kepsek
16	Biaya Osis	39	Biaya les
17	Biaya Ekstrakurikuler	40	Data Taktis Sekolah
18	Biaya hari ebsra nasional	41	Perawatan sekolah
19	Biaya komputer	42	Biaya pendalaman materi
20	Usaha Kesehatan Sekolah	43	Perpustakaan
21	Biaya Keagamaan	44	Biaya Operasional Komite Sekolah
22	Biaya Infal	45	Biaya Membeli kapur
23	Biaya Pompa	46	Biaya sarana/peralatan OR

Sampai saat ini ketentuan anggaran pendidikan 20 persen belum dapat sepenuhnya diwujudkan, dan bahkan Mahkamah Konstitusi pernah melakukan *judicial review* terhadap ketentuan tersebut. Meskipun Pemerintah dinyatakan kalah karena tak dapat mewujudkan anggaran 20 persen, namun dalam

²² Ade Irawan dkk., *Mendagangkan Sekolah (Studi Kebijakan Manajemen Berbasis Sekolah di DKI Jakarta)*, Indonesia Corruption Watch, Jakarta, 2004, h. 96.

kenyataannya sampai kini belum ada indikasi bahwa Pemerintah akan segera mewujudkan kebijakan tersebut.

Dari sisi hukum, ketentuan anggaran 20 persen sangat kuat kedudukannya, sehingga pemerintah harus mewujudkan kebijakan tersebut, dan masyarakat bisa melakukan *class action* jika Pemerintah tidak dapat mewujudkannya. Dalam hal ini, DPR RI perlu melakukan pengawasan yang ketat dan mendorong bagi terwujudnya anggaran pendidikan 20 persen.

Menurut Bappenas, anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari total anggaran pemerintah pusat dan daerah harus diikuti oleh tiga pencapaian. Ketiga syarat tersebut adalah, **pertama**, memastikan pelaksanaan program wajib belajar 12 tahun pada saat anggaran pendidikan 20 persen dipenuhi. **Kedua**, harus ada jaminan bagi tunjangan guru dan peningkatan sumber daya manusia. **Ketiga**, harus ada jaminan agar sarana pendidikan dapat diperbaiki.²³ Untuk mencapai ketiga hal tersebut, diperlukan kedisiplinan dan kejujuran para pendidik dan pegawai di lingkungan birokrasi pendidikan. Tanpa kedisiplinan dan kejujuran, anggaran pendidikan 20 persen yang dinilai memadai akan berantakan dan tidak memberikan hasil yang optimal bagi peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia.

Menteri Pendidikan Nasional sendiri mengakui, sekarang ini belum memungkinkan bagi Pemerintah untuk memenuhi anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN maupun APBD sebagaimana diamanatkan UUD 1945. Menurutnya, Pemerintah sudah berusaha maksimal untuk memenuhi anggaran pendidikan 20 persen dari APBN maupun APBD, namun saat ini belum memungkinkan bagi Pemerintah untuk memenuhi hal tersebut, karena masih ada sektor lain yang juga sangat penting. Saat ini implementasi anggaran pendidikan baru mencapai 11,8%. Mahkamah Konstitusi menginginkan agar anggaran pendidikan tersebut ditingkatkan. Dalam kurun waktu tiga tahun terakhir ini, upaya Pemerintah meletakkan pendidikan sebagai prioritas pembangunan amat luar biasa (atau wajar-wajar saja?). Kenaikan anggaran pendidikan, terutama dialokasikan untuk program peningkatan pemerataan dan perluasan akses pendidikan, khususnya penuntasan wajib belajar pendidikan dasar (Wajar Dikdas) sembilan tahun.²⁴

²³ "Bappenas: Tiga Syarat Anggaran Pendidikan 20 Persen", <http://www.kompas.com/ver1/Dikbud/0703/01/142634.htm>.

²⁴ "Mendiknas: Anggaran Pendidikan 20 Persen Belum Terpenuhi", <http://www.jawaban.com/detail.asp?menu=3&kat=33&id=1299>, Kamis 3 Mei 2007.

Dalam putusan 1 Mei 2007, Mahkamah Konstitusi (MK) menyatakan APBN 2005, 2006, dan 2007 masih jauh menganggarkan bidang pendidikan di bawah 20 persen. MK menilai pemerintah dan DPR belum melaksanakan amanat UUD 1945.²⁵ Bila anggaran pendidikan dipaksakan langsung 20 persen, maka kegiatan pembangunan lain seperti infrastruktur, penanganan bencana alam, pertahanan dan keamanan, kerja sama luar negeri, pengembangan hukum, peningkatan kesejahteraan rakyat, kesehatan, dan lain-lain hanya tersisa 6 persen dana dari total belanja negara.²⁶ Dari kenyataan tersebut dapat dipahami bahwa ternyata Indonesia mempunyai masalah yang sangat rumit dalam hal pendidikan dan pembangunan lainnya. Terjadinya *judicial review* terhadap UU tentang Sistem Pendidikan Nasional menunjukkan betapa masih ada kesenjangan antara *good will* politik penguasa (Pemerintah dan DPR saat pembahasan RUU) dengan kemampuan *financial* yang ada.

Mengenai belum terwujudnya anggaran pendidikan 20 persen di Indonesia, banyak komentar yang pro maupun kontra, di antaranya bahwa ada indikasi isu anggaran pendidikan justru ramai diperdebatkan sebagai bahan politisasi. Ini adalah realita yang tak pernah diperhitungkan sebelumnya oleh para pembuat kebijakan saat itu. Di satu sisi memprioritaskan pendidikan itu baik, namun ketika disadari bahwa banyak kepincangan dalam berbagai bidang pembangunan, maka kebijakan yang baik itu hanya macan kertas yang tidak membawa dampak yang lebih baik bagi masyarakat .

Dari sisi hukum, tidak terwujudnya anggaran pendidikan 20 persen dapat diartikan sebagai pengingkaran tanggung jawab Pemerintah terhadap masyarakat. Pengingkaran tanggung jawab juga dapat diartikan sebagai ketidakpedulian Pemerintah terhadap masa depan bangsa, karena pendidikan adalah bidang strategis yang harus dikelola dan dikembangkan untuk kesuksesan dan kesinambungan kehidupan bangsa. Sedangkan dari sisi sosial, tidak terwujudnya anggaran pendidikan 20 persen dapat mengurangi harapan masyarakat akan pendidikan yang berkualitas namun dapat terjangkau secara ekonomi.

Rencana implementasi anggaran pendidikan 20 persen perlu dikawal terutama oleh pemerhati masalah pendidikan, agar alokasinya tidak timpang seperti selama ini, dimana alokasi untuk birokrasi jauh lebih besar daripada

²⁵ 'Fraksi Mahasiswa' Protes Keras soal Anggaran Pendidikan RABPN 2008, <http://hukumonline.com/detail.asp?id=17791&cl=Berita>, [9/10/07]

²⁶ Horizon Ujian Nasional Pendidikan" (Terapi Kejut Bernama Ujian Nasional), Sabtu, 16 Juni 2007, <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=175386>

alokasi untuk pengembangan lembaga pendidikan. Monitoring juga perlu terus dilakukan, agar anggaran pendidikan selamat dari upaya korupsi oleh oknum-oknum tak bertanggung jawab yang terkait dengan penyelenggaraan pendidikan.

Monitoring dan Evaluasi

Kebijakan yang baik belum tentu dapat diimplementasikan, dan tidak semua kebijakan yang baik dapat dipertahankan. Persoalan yang penting dicermati adalah reliabilitas dari suatu kebijakan, apakah kebijakan tersebut dapat diwujudkan di lapangan atau tidak. Kebijakan yang dapat diterapkan di lapangan pun belum tentu terjamin keberlangsungannya, karena tuntutan kebutuhan masyarakat akan terus berkembang. Demikian juga kebijakan yang tidak *reliable*, tak dapat atau sulit diterapkan merupakan suatu bentuk ketidakcocokan kebijakan tersebut dengan kondisi masyarakat. Setiap kebijakan akan diuji oleh masyarakat, jika kebijakan tersebut membawa *social benefit* bagi masyarakat maka biasanya kebijakan tersebut dapat bertahan lama. Sedangkan jika suatu kebijakan kurang atau bahkan tidak memberi *social benefit* bagi masyarakat, maka kebijakan tersebut akan menuai kritik dan akhirnya masyarakat menginginkan perubahan.

Dalam konteks ini, kebijakan anggaran pendidikan 20 persen juga akan diuji oleh kondisi yang berkembang dalam masyarakat. Jika kebijakan anggaran tersebut tidak dapat membuktikan *benefit*-nya kepada masyarakat, maka kebijakan tersebut akan dikritik. Dalam kenyataan, sampai saat ini Pemerintah sedang dalam upaya mewujudkan kebijakan anggaran pendidikan 20 persen tersebut, dan masyarakat wajib terus memonitor dan mengkritisi pelaksanaannya.

Monitoring dan evaluasi terhadap implementasi anggaran pendidikan 20 persen perlu dilakukan baik secara internal (Pemerintah) maupun eksternal (DPR dan masyarakat), sehingga dapat ditemukan berbagai permasalahan serta kendala-kendala yang dihadapi di lapangan. Dari berbagai permasalahan dan kendala yang ditemukan, akan dapat dirunut dan dianalisis sejauh mana kebijakan tersebut dapat diimplementasikan, sejauh mana kebijakan tersebut bermanfaat bagi masyarakat terutama masyarakat miskin, sejauh mana kebijakan tersebut memberi nilai positif bagi peningkatan kualitas pendidikan Indonesia, dan sebagainya. Sebagai lembaga perwakilan rakyat dan sebagai penyeimbang kekuasaan eksekutif, DPR RI perlu terus menyerukan dan mendorong upaya perwujudan anggaran pendidikan 20 persen serta mengawasi

implementasi anggaran pendidikan. Betapapun sulitnya, dimana terjadi dilema dalam penentuan skala prioritas pembangunan, namun perlu dicatat bahwa pendidikan merupakan bidang yang strategis bagi keberlangsungan suatu bangsa dan negara. Sumber daya manusia yang berkualitas perlu diciptakan dan dikembangkan dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional.

Monitoring dan evaluasi terhadap implementasi kebijakan anggaran pendidikan 20 persen juga diselenggarakan dalam kerangka tujuan serta fungsi pendidikan, dimana anggaran pendidikan yang telah ditetapkan tersebut mencakup pemberian kesempatan kepada setiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan yang berkualitas, setidaknya sampai tingkat pendidikan dasar.

Monitoring dan evaluasi terhadap implementasi kebijakan pendidikan 20 persen di antaranya juga perlu dikaitkan dengan kebutuhan masyarakat, dimana anggaran tersebut harus dipergunakan secara efektif dan efisien dalam rangka menciptakan sumber daya manusia yang berkualitas dan relevan dengan tantangan zaman. Jangan sampai anggaran yang dinilai memadai justru digunakan untuk memproduksi lulusan-lulusan yang tidak relevan dengan lapangan kerja dan tuntutan kebutuhan masyarakat.

Monitoring dan evaluasi kebijakan anggaran pendidikan 20 persen juga terkait dengan dikaitkan dengan tanggung jawab masyarakat, dalam hal ini orang tua peserta didik sebagai *stake-holder*, dimana Pemerintah perlu menyelenggarakan pendidikan yang tidak terlalu membebani para orang tua siswa. Masyarakat seharusnya tidak membayar mahal atas pendidikan, karena negara telah mengalokasikan anggaran yang memadai. Dalam hal ini Indonesia perlu mencontoh negara-negara maju seperti Swedia, Finlandia, Jerman, Belanda, dan sebagainya yang bertanggung jawab atas pendidikan masyarakatnya, dimana masyarakat tidak dibebani biaya mahal untuk pendidikan, dan anak-anak berbakat mendapat tempat yang fair untuk berkembang.

Monitoring dan evaluasi juga dilakukan terhadap kesiapan Pemerintah dan sumber-sumber dana yang diluncurkan ke lapangan untuk pendidikan. Pemerintah perlu membersihkan birokrasinya dari mental-mental korup yang mungkin akan membuat anggaran pendidikan 20 persen tidak efektif. Sumber-sumber daya manusia di bidang pendidikan haruslah orang-orang yang jujur dan disiplin dalam tugasnya.

BAB IV PENUTUP

Berdasarkan kajian di atas, ada beberapa kesimpulan yang dapat ditarik, yaitu sebagai berikut:

Kebijakan anggaran pendidikan 20 persen merupakan kebijakan yang baik bagi penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas di Indonesia. Kebijakan anggaran ini merupakan langkah maju dan *good will* Pemerintah dan DPR RI yang dinilai memihak pada kepentingan masyarakat luas, termasuk masyarakat miskin, dimana dengan kebijakan anggaran tersebut terdapat banyak peluang untuk meningkatkan kualitas pendidikan yang mencakup peserta didik, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana pendidikan, dan lain-lain. Kebijakan anggaran pendidikan 20 persen yang ditetapkan dalam konstitusi dan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional merupakan payung hukum yang kuat bagi penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas di Indonesia.

Meskipun telah diamanatkan lewat konstitusi dan undang-undang, namun sangat disayangkan bahwa hingga kini kebijakan anggaran pendidikan 20 persen tersebut belum dapat diimplementasikan dan baru mencapai sekitar 15,6%. Kenyataan ini menimbulkan banyak kritik terutama dari para pemerhati masalah pendidikan, karena Pemerintah dianggap belum serius menangani masalah pendidikan. Belum terwujudnya anggaran pendidikan 20 persen juga berimplikasi pada masih terabaikannya masyarakat miskin dalam memperoleh hak-haknya atas pendidikan, dimana hingga kini masih banyak anak-anak dari keluarga miskin yang belum dapat menuntaskan pendidikan dasar.

Sehubungan dengan rencana Pemerintah untuk mewujudkan anggaran pendidikan 20 persen pada tahun anggaran 2009 nanti, maka diperlukan peran DPR RI dan masyarakat untuk mengawal upaya implementasi tersebut. Pengawasan perlu dilakukan untuk menjaga kemungkinan terjadinya penyimpangan penggunaan anggaran pendidikan, agar target pendidikan mencapai sasarannya, agar uang tidak diselewengkan untuk hal-hal yang tidak relevan. DPR RI perlu menggunakan kewenangan pengawasan dan kewenangan *budget*-nya untuk mengawal pelaksanaan anggaran pendidikan 20 persen.

Monitoring dan evaluasi pada setiap tahap penyelenggaraan program-program yang terkait dengan implementasi anggaran pendidikan 20 persen perlu terus dilakukan, agar kebijakan anggaran pendidikan 20 persen dapat diwujudkan dengan baik, dan mempunyai dampak sosial yang positif bagi masyarakat, terutama masyarakat miskin di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA :

- Abraham Faggidae, *Memahami Masalah Kesejahteraan Sosial*, Puspa Swara, Jakarta, 1993.
- Ade Irawan dkk., *Mendagangkan Sekolah (Studi Kebijakan Manajemen Berbasis Sekolah di DKI Jakarta)*, Indonesia Corruption Watch, Jakarta, 2004.
- Alan Gilbert dan Josef Gugler, *Urbanisasi dan Kemiskinan di Dunia Ketiga*, (Penyunting: Amirudian, Penerjemah: Anshori dan Juanda), PT Tiara wacana, Yogyakarta, 1996.
- Dedi Supriadi, *Satuan Biaya Pendidikan Dasar dan Menengah*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2006.
- Diana Conyers, *Perencanaan Sosial Dunia Ketiga (Suatu Pengantar)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1984.
- Dorodjatun Kuntjoro Jakti (Penyunting), *Kemiskinan di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1994.
- Elizabeth G. Hill, "CAL Facts December 2006", Legislative Analyst Office, California, 2006.
- M. Sirozi, *Politik Pendidikan, Dinamika Hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Penyelenggaraan Pendidikan*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Saratri Wilonoyudho, *Pelitnya Anggaran Pendidikan di Jawa Tengah*, Suara Merdeka, Selasa, 10 Desember 2002, <http://www.polarhome.com/pipermail/nasional-m/2002-December/000504.html> Team Penelitian Puslitjaknov-Depdiknas, 2007:2)"
- Wahyudi Ruwiyanto, *Peranan Pendidikan dalam Pengentasan Masyarakat Miskin (Pendekatan Analisis Organisasi Secara Kuantitatif*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1994.
- "Bappenas: Tiga Syarat Anggaran Pendidikan 20 Persen", <http://www.kompas.com/ver1/Dikbud/0703/01/142634.htm>
- 'Fraksi Mahasiswa' Protes Keras soal Anggaran Pendidikan RAPBN 2008, <http://hukumonline.com/detail.asp?id=17791&cl=Berita,9/10/07>
- <http://www.antikorupsi.org/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&artid=11417>
- http://demografi.bps.go.id/versi2/index.php?option=com_aps&task=&Itemid=167

<http://www.beasiswa.info/2008/12/beasiswa-depdiknas-dan-depag.html>
http://www.purbalinggakab.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=1461&Itemid=159
http://agribisnis.deptan.go.id/web/deptan-ntb/produkhukum/bab_26_narasi.pdf
"Horizon Ujian Nasional Pendidikan" (Terapi Kejut Bernama Ujian Nasional),
Sabtu, 16 Juni 2007, <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=175386>
"Mendiknas: Anggaran Pendidikan 20 Persen Belum Terpenuhi", <http://www.jawaban.com/detail.asp?menu=3&kat=33&id=1299>
Pernyataan Pers Yayasan Pemantau Hak Anak No. : 02/SP/YPHA/I/07, "PP 37/2006 Melanggar Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya Anak", <http://www.mail-archive.com/mediacare@yahoogroups.com/msg16737.html>

