



PROSIDING SEMINAR NASIONAL

Himpunan Dosen Pendidikan Guru Sekolah Dasar Indonesia Wilayah IV

Tema : "Pengembangan Kompetensi Sumber Daya Manusia Menuju Pendidikan Dasar yang Berkualitas"

e-Jurnal: www.jurnalpedagogika.org

e-mail: semnas.hdpgsdi2017@gmail.com

KEBIJAKAN PENGELOLAAN ANGGARAN PENDIDIKAN DASAR

Izlan Sentryo

Dosen Jurusan PGSD Universitas Haluoleo, Kendari

e-mail: izlan.uho2014@yahoo.com

ABSTRAK

Makalah ini merupakan hasil kajian terhadap APBN tiga tahun terakhir (2015-2017). Tujuannya untuk mengetahui: (1) Postur pendapatan dan belanja negara, (2) Kebijakan pengelolaan anggaran pendidikan, (3) Alokasi anggaran pendidikan dasar, dan (4) Orientasi penggunaan anggaran pendidikan dasar. Berdasarkan hasil kajian yang telah dilakukan, ditemukan beberapa informasi penting, antara lain: (1) Pendapatan dan belanja negara periode 2015-2017 mengalami peningkatan yang signifikan, terutama didukung oleh penerimaan dari sektor pajak dalam negeri (sekitar 80%-84%). Sementara itu, belanja negara juga mengalami kenaikan, baik belanja pemerintah pusat maupun dana tranfer ke daerah; (2) Kebijakan pemerintah terhadap pengelolaan anggaran pendidikan ditujukan untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui peningkatan akses dan kualitas layanan pendidikan. Namun demikian sulit untuk diwujudkan karena anggaran pendidikan yang dialokasikan dalam APBN 2015-2017 sebagian besar (sekitar 65%-67%) digunakan untuk biaya pendidikan kedinasan; (3) Alokasi anggaran pendidikan dasar pada Kemendikbud mendapat porsi terbesar (sekitar 55% - 69%); dan (4) Penggunaan anggaran pendidikan dasar lebih berorientasi pada pemenuhan kebutuhan aparatur birokrasi pendidikan dan penguatan institusi kelembagaan, sementara yang bersentuhan langsung dengan kepentingan publik relatif kecil.

Kata Kunci : Kebijakan Pengelolaan Anggaran; Anggaran Pendidikan Dasar.

PENDAHULUAN

Salah satu bidang pembangunan yang paling berperan untuk pengembangan kualitas sumber daya manusia adalah pendidikan. Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, ahlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara (Pasal 1 Ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional). Suasana belajar dan proses pembelajaran

yang baik di sekolah hanya bisa diperoleh jika didukung dengan sarana dan prasarana sekolah yang memadai, guru yang profesional, dan lingkungan sekolah yang kondusif. Ketiga hal ini bisa diwujudkan jika anggaran pendidikan yang dialokasikan di sekolah mencukupi kebutuhan.

Pemerintah telah menetapkan pendidikan sebagai prioritas dalam pengalokasian anggaran pembangunan. Hal ini ditandai dengan besarnya alokasi anggaran pendidikan yang ditetapkan dalam APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara). Selain telah memenuhi ketentuan alokasi anggaran pendidikan yang diamanatkan Pasal 31 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, yakni sebesar 20% dari APBN, juga pengelolaannya semakin dibenahi, yakni mengedepankan transparansi, efektivitas dan efisiensi. Pada tataran hukum, berbagai peraturan perundang-undangan untuk memastikan pengelolaan anggaran pendidikan secara transparan, efektif dan efisien juga telah dibuat, salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Tujuannya agar anggaran negara, khususnya anggaran pendidikan dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi upaya peningkatan kualitas pendidikan. Namun demikian, pada tataran implementasi di lapangan, sangat banyak permasalahan yang ditemukan terkait dengan pengelolaan anggaran pendidikan, khususnya anggaran pendidikan dasar, mulai dari tahap pengambilan kebijakan dalam penetapan alokasi anggaran, perencanaan program/kegiatan, pembahasan anggaran, penggunaan anggaran, pengawasan, sampai pada pembuatan laporan pertanggungjawaban. Masalah-masalah ini selalu muncul dan terkait satu sama lain. Oleh karena itu perlu dilakukan koreksi dan perbaikan.

Sebagai bahan diskusi dalam seminar, makalah ini mencoba memaparkan sumber-sumber pendapatan negara yang menjadi sumber dana pendidikan, jenis-jenis belanja negara, dan menyoroti kebijakan pemerintah terhadap pengelolaan anggaran pendidikan, alokasi anggaran pendidikan dasar, dan orientasi penggunaan anggaran pendidikan dasar.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pendapatan Negara

Pendapatan negara adalah hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah kekayaan bersih yang terdiri atas penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak, dan penerimaan hibah. Data pada Tabel 1 menunjukkan bahwa sumber pendapatan negara dari sektor perpajakan terdiri atas dua macam, yakni (1) pendapatan pajak dalam negeri, dan (2) pendapatan pajak internasional. Kedua sumber pendapatan pajak tersebut, pendapatan pajak dalam negeri memberikan kontribusi paling besar dalam pembentukan pendapatan negara, yakni main pada angka 80%-84% pada periode 2005-2017. Artinya, kontribusi masyarakat melalui pembayaran pajak merupakan sumber utama pembiayaan pembangunan, terutama pajak dalam negeri.

Pada periode tahun 2015-2017, pendapatan pajak dalam negeri mengalami kenaikan yang cukup signifikan, yakni sebesar Rp 1.205,48 triliun pada tahun 2015 meningkat menjadi Rp 1.464,79 pada tahun 2017, atau naik sebesar Rp 259,31 triliun (17,70 %) atau rata-rata sekitar 6% per tahun. Hal ini memberikan gambaran bahwa pengelolaan pajak dalam negeri berjalan cukup baik. Selain itu, sebagai gambaran pula

bahwa kesadaran dan kepatuhan masyarakat membayar pajak juga cukup baik.

Sedangkan dari sektor penerimaan negara bukan pajak memberi kontribusi sekitar 13%-17%, terutama bersumber dari penerimaan sumber daya alam (SDA), seperti minyak bumi, gas alam, batu bara, kehutanan, dan perikanan. Adapun kontribusi penerimaan hibah terhadap pembentukan pendapatan negara relatif kecil, yakni hanya sekitar 1%.

Tabel 1. Pendapatan Negara Tahun 2015-2017 (Triliun Rupiah)

No.	Sumber Pendapatan	2015		2016		2017	
		Nilai	%	Nilai	%	Nilai	%
1	Penerimaan Perpajakan	1.240,42	82,25	1.539,17	86,16	1.498,87	85,64
	a. Pendapatan Pajak Dalam Negeri	1.205,48	79,99	1.503,29	84,16	1.464,79	83,69
	b. Pendapatan Pajak Perdagangan Internasional	34,94	2,32	35,87	2,01	34,08	1,95
2	Penerimaan Negara Bukan Pajak	255,63	16,95	245,08	13,72	250,04	14,29
	a. Penerimaan SDA	100,97	6,69	90,52	5,07	86,99	4,97
	b. Penerimaan Bagian Laba BUMN	37,64	2,49	34,16	1,91	41,00	2,34
	c. PNBP Lainnya	81,69	5,42	84,12	4,71	84,43	4,82
	d. Pendapatan BLU	35,32	2,34	36,27	2,03	37,62	2,15
3	Penerimaan Hibah	11,97	0,79	1,98	0,11	1,37	0,08
Jumlah		1.508,02	100	1.786,23	100	1.750,28	100

Sumber: UUAPBN 2015-2017 (diolah)

Belanja Negara

Pengertian belanja negara sebagaimana tercantum dalam UU APBN adalah kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih yang terdiri atas belanja pemerintah pusat dan transfer ke daerah dan dana desa. Belanja pemerintah pusat terdiri dari (1) belanja kementerian negara/lembaga, dan (2) belanja non kementerian negara/lembaga. Sedangkan transfer ke daerah terdiri dari (1) dana perimbangan, (2) dana otonomi khusus, dana keistimewaan DIY, dan (4) dana transfer lainnya. Besaran anggaran masing-masing jenis belanja tersebut periode 2015-2017 dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Belanja Negara Tahun 2015-2017 (Triliun Rupiah)

No	Jenis Belanja	2015		2016		2017	
		Nilai	%	Nilai	%	Nilai	%
I	Belanja Pemerintah Pusat	1.392,44	68,27	1.325,55	63,25	1.366,96	64,68
II	Transfer ke Daerah dan Dana Desa	647,04	31,73	770,17	36,75	766,34	35,32
	1. Transfer ke Daerah	637,98	31,28	723,19	34,51	706,34	33,42
	a. Dana Perimbangan	516,40	25,32	700,43	33,42	678,59	32,11
	b. Dana Otonomi Khusus	16,62	0,81	17,21	0,82	19,44	0,92
	c. Dana Keistimewaan DIY	0,55	0,03	0,55	0,03	0,80	0,04
	d. Dana Transfer Lainnya	104,41	5,12	123,48	5,89	184,64	8,74
	2. Dana Desa	9,07	0,44	46,98	2,24	60,00	2,84
Jumlah (I + II)		2.039,48	100	2.095,72	100	2.113,29	100

Data Tabel 2 menunjukkan bahwa belanja negara setiap tahun meningkat, yakni dari Rp. 2.039,48 triliun (2015), naik menjadi Rp 2.095,72 triliun (2016), dan naik lagi menjadi Rp 2.113,29 triliun (2017). Artinya, ada peningkatan belanja negara dari tahun 2015 ke tahun 2017 sebesar Rp 73,81 triliun atau 3,62%.

Sebagian besar anggaran belanja negara digunakan oleh pemerintah pusat. Dari total belanja negara sebesar Rp 2.039,48 triliun pada tahun 2015, porsi pemerintah pusat sebesar Rp 1.392,44 triliun atau 68,27%. Demikian pula pada tahun 2016, belanja pemerintah pusat sebesar Rp 1.322,55 triliun atau 63,25% dari total belanja negara sebesar Rp 2.095,72 triliun. Sedangkan pada tahun 2017 sebesar Rp 1.366,96 triliun atau 64,68% dari total belanja negara sebesar Rp 2.113,29 triliun.

Dana transfer ke daerah adalah bagian dari belanja negara dalam rangka mendanai pelaksanaan desentralisasi fiskal, berupa dana perimbangan, dana otonomi khusus, dana keistimewaan DIY, dan dana transfer lainnya. Pada tahun 2015-2017, porsinya lebih dari setengah belanja pemerintah pusat, yakni sekitar 31%-35% dari total belanja negara. Sebagian anggaran pendidikan di daerah berada pada pos anggaran ini, seperti gaji dan tunjangan pendidik, dana alokasi khusus bidang pendidikan, tunjangan profesi guru PNS Daerah, tambahan penghasilan bagi guru PNS Daerah, dan dana bantuan operasional sekolah (BOS).

Kebijakan Anggaran Pendidikan

Dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015-2019, Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan 2015-2019, dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2015-2017 tercantum bahwa pendidikan ditetapkan sebagai salah satu program prioritas pembangunan nasional. Penetapan pendidikan sebagai program prioritas pembangunan sangat beralasan karena mempersiapkan sumber daya manusia yang berkualitas yang akan membangun bangsa di masa depan salah satunya ditempuh melalui pendidikan. Artinya, kualitas pendidikan menentukan kualitas sumber daya manusia. Semakin baik kualitas penyelenggaraan pendidikan, terutama pendidikan formal, semakin baik pula kualitas sumber daya manusia yang dihasilkan, dan ke depan mereka ini akan berperan penting dalam melaksanakan pembangunan di segala bidang.

Kebijakan mengenai besaran alokasi anggaran pendidikan dalam APBN sudah diatur melalui konstitusi UUD 1945. Pasal 31 Ayat (4) menyatakan bahwa “pemerintah 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”. Pemerintah mulai memenuhi ketentuan ini sejak penetapan APBN 2009, setelah Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan bahwa anggaran pendidikan pada APBN 2008 tidak memiliki kekuatan hukum mengikat karena belum dialokasikan sebesar 20% (Putusan MK No. 13/PUU-VI/2008). Saat itu, anggaran pendidikan dalam APBN 2008 hanya sebesar 15,6% dari total anggaran belanja negara sebesar Rp 854,66 triliun (sudah termasuk gaji pendidik, tetapi di luar anggaran pendidikan kedinasan).

Pada APBN 2015-2017, pemerintah masih konsisten dengan keputusan MK, yakni mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar 20% dari total belanja negara dalam APBN, dan jumlahnya makin meningkat (Lihat Tabel 3).

Tabel 3. Alokasi Anggaran Pendidikan dalam APBN 2015-2017 (Triliun Rupiah)

No	Tahun	Belanja Negara	Anggaran Pendidikan	%
1	2015	2.039,48	409,13	20,06
2	2016	2.095,72	419,18	20,00
3	2017	2.133,29	426,70	20,00

Sumber: UU APBN 2015-2017

Namun demikian perlu diketahui bahwa anggaran pendidikan sebesar 20% tersebut sudah termasuk dengan gaji pendidik. Padahal, jika mengacu pada ketentuan Pasal 49 Ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2013, bahwa gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan tidak termasuk dalam perhitungan anggaran pendidikan dalam APBN maupun APBD. Selengkapnya bunyi Pasal 49 Ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2003 adalah “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)”.

Klausul mengenai “gaji pendidik dan...” pada Pasal 49 Ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2003 memang telah digugat oleh sekelompok anggota PGRI (Persatuan Guru Republik Indonesia). Alasannya, gaji pendidik tidak bisa dipisahkan dari perhitungan anggaran pendidikan, sehingga harus dimasukkan dalam penentuan alokasi anggaran pendidikan dalam APBN. Apalagi kedudukan gaji pendidik (guru dan dosen) yang diangkat pemerintah sudah diatur pada Pasal 49 Ayat (2) UU Nomor 20 Tahun 2003, yang berbunyi: “gaji guru dan dosen yang diangkat oleh pemerintah dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)”. Gugatan PGRI tersebut dikabulkan oleh MK, yang tertuang dalam Putusan Nomor 13/PUU-VI/2008. Berdasarkan putusan MK yang sifatnya mengikat, dan desakan masyarakat dari berbagai kalangan saat itu, terutama aktivis NGO, pemerintah dan DPR akhirnya menetapkan anggaran pendidikan sebesar 20% pada APBN 2009. Alokasi anggaran pendidikan dalam APBN 2009 sebesar Rp 207,41 triliun atau 20 % dari total belanja negara sebesar Rp 1.037,07 triliun (UU APBN 2009).

Dengan ditetapkannya anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN, publik kemudian berharap bahwa kualitas pendidikan nasional akan cepat membaik, karena kebutuhan biaya penyelenggaraan pendidikan sudah tersedia dalam APBN. Namun demikian, harapan tersebut sulit diwujudkan, karena kebijakan pemerintah terhadap pengelolaan anggaran pendidikan tidak tepat. Sebagian besar anggaran dikelola oleh kementerian yang tidak melaksanakan pendidikan formal, dalam hal ini kementerian negara/lembaga yang melaksanakan pendidikan kedinasan. Mestinya, anggaran pendidikan cukup dikelola oleh kementerian yang menangani pendidikan formal, di mana saat ini ada tiga kementerian, yakni Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Agama, serta Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi.

Akibatnya, harapan agar anggaran pendidikan dikelola secara transparan, efektif dan efisien sulit dicapai, karena banyaknya pihak yang tidak bekerja pada bidang pendidikan ikut mengurus anggaran pendidikan. Perbandingan alokasi anggaran pendidikan formal dengan pendidikan kedinasan dapat dilihat pada Tabel 4.

Tabel 4. Alokasi Anggaran Pendidikan pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Agama, Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi serta 16 Kementerian/Lembaga Lainnya 2015-2017 (Triliun Rupiah)

No	Kementerian	APBN 2015	APBN-P 2016	APBN 2017
1	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	48,85	43,61	39,82
2	Kementerian Agama	53,85	56,25	60,17
3	Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi	39,16	40,56	39,73
	Jumlah (1+2+ 3)	141,86	140,42	139,72
	Persen (%)	34,67	33,49	32,74
4	16 Kementerian/Lembaga Lainnya	267,27	278,76	286,98
	Persen (%)	65,33	66,51	67,26
Total Anggaran Pendidikan		409,13	419,18	426,70

Data Tabel 4 menginformasikan bahwa alokasi anggaran pendidikan pada tiga kementerian yang melaksanakan pendidikan formal semakin menurun, yakni dari Rp 141,86 triliun tahun 2015 menjadi Rp 140,42 triliun tahun 2016, dan turun lagi menjadi Rp 139,72 triliun tahun 2017. Sebaliknya, alokasi anggaran pendidikan pada kementerian negara/lembaga yang hanya melaksanakan pendidikan kedinasan makin naik, yakni dari Rp 267,27 triliun tahun 2015, naik menjadi Rp 278,76 triliun tahun 2016, dan naik lagi menjadi Rp 286,98 triliun tahun 2017. Hal ini bertentangan dengan kebijakan pemerintah yang ingin meningkatkan kualitas pendidikan formal pada semua tingkatan, yakni pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi.

Kebijakan pemerintah memberikan kewenangan pengelolaan anggaran pendidikan pada kementerian negara/lembaga yang bukan bertugas menyelenggarakan pendidikan formal adalah sebuah pelanggaran. MK menyebut pelanggaran tersebut sebagai pelanggaran substansial. Pelanggaran substansial terletak pada metodologi perhitungan anggaran pendidikan. Secara substansial, menghitung anggaran pendidikan yang memasukkan komponen anggaran pendidikan kedinasan (in-service training) adalah keliru, karena bertentangan dengan konvensi internasional (UNESCO) tentang cara menghitung anggaran pendidikan suatu negara, yang mestinya hanya mencakup pendidikan formal yang bersifat pre-service program. Sedangkan pendidikan kedinasan yang diselenggarakan selain oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Agama, dan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi, termasuk dalam kategori kegiatan in-service training (program pelatihan) yang merupakan bagian dari sektornya masing-masing, dan bukannya sektor pendidikan yang dimaksudkan dalam alokasi sistem anggaran pemerintah.

Landasan pendidikan kedinasan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2010 tentang Pendidikan Kedinasan. Pengertian pendidikan kedinasan adalah pendidikan profesi yang diselenggarakan oleh kementerian, atau lembaga pemerintah nonkementerian yang berfungsi untuk meningkatkan kemampuan dan keterampilan dalam pelaksanaan tugas kedinasan bagi pegawai negeri dan calon pegawai negeri.

Oleh karena itu, jika anggaran pendidikan kedinasan dikeluarkan dalam perhitungan anggaran pendidikan dalam APBN 2015-2017, maka alokasi anggaran pendidikan pada tiga kementerian yang melaksanakan pendidikan formal, yakni Kementerian Pendidikan

dan Kebudayaan, Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi, dan Kementerian Agama, jumlahnya hanya sekitar 7% dari total anggaran belanja negara. Sangat kecil, apalagi anggaran ini sudah termasuk gaji pendidik (guru dan dosen).

Dengan demikian, jelaslah bahwa kebijakan pemerintah yang menetapkan pendidikan sebagai prioritas dalam program pembangunan nasional tidak dibarengi dengan penyediaan anggaran yang memadai dalam APBN. Anggaran pendidikan yang dialokasikan dalam APBN 2015-2017 lebih banyak digunakan untuk biaya pendidikan kedinasan (sekitar 65%-67%), yang menurut UU Nomor 20 Tahun 2003 sebenarnya tidak termasuk dalam perhitungan anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN.

Padahal, pada APBN 2017, kebijakan pemerintah terhadap alokasi anggaran pendidikan cukup banyak, sehingga butuh biaya besar, yakni diarahkan untuk: (1) penyediaan guru dan dosen yang berkualitas dan penempatan yang merata; (2) peningkatan dan penjaminan mutu pendidikan; (3) penyediaan bantuan pendidikan yang efektif; (4) peningkatan pembelajaran yang berkualitas; (5) peningkatan ketersediaan sarana dan prasarana yang berkualitas; dan (6) bantuan pendidikan kepada siswa termasuk beasiswa kepada siswa yang kurang mampu. Adapun target/sasaran yang ingin dicapai antara lain: (1) melaksanakan sertifikasi bagi 101,1 ribu guru dan 10 ribu dosen, (2) pemerataan guru antarsekolah dan antardaerah, terutama pada 34 kab/kota percontohan, (3) memberikan Kartu Indonesia Pintar kepada 19,7 juta siswa, (4) memberikan Bidikmisi kepada 326,7 ribu mahasiswa; (5) menyediakan dana BOS (Bantuan Operasional Sekolah) bagi 54,7 juta siswa; (6) memberikan bantuan operasional kepada 107 Perguruan Tinggi Negeri; (7) melaksanakan rehabilitasi ruang kelas sebanyak 81.879 ruang kelas (pusat dan daerah) (Kebijakan dan Anggaran Belanja Pemerintah Pusat APBN 2017).

Penggunaan Anggaran Pendidikan Dasar

Menurut UU Nomor 20 Tahun 2003, pendidikan dasar merupakan jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah. Pendidikan dasar terdiri dari SD dan madrasah ibtidayah (MI) atau bentuk lain yang sederajat, serta sekolah menengah pertama (SMP) dan madrasah tsanawiyah (MTs) atau bentuk lain yang sederajat (Pasal 7 Ayat (1) dan (2)). Jadi pendidikan dasar merupakan pendidikan umum yang lamanya sembilan tahun, diselenggarakan selama enam tahun di SD/MI dan tiga tahun di SMP/MTs. Tujuan pendidikan dasar adalah mengajarkan kecakapan dasar, seperti membaca, menulis, dan berhitung yang merupakan penunjang utama pengajaran pada jenjang pendidikan selanjutnya (Nina dan Syaikh, 2004).

Pendanaan pendidikan dasar merupakan tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah. "Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terseleggaranya wajib belajar pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya" (Pasal 34 UU Nomor 20 Tahun 2003). Untuk mengetahui keberpihakan pemerintah terhadap pendanaan pendidikan dasar, salah satunya dilihat dari proporsi penggunaan anggaran pendidikan pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Selama periode tahun 2015-2017, program pendidikan dasar mendapatkan porsi anggaran paling besar dibanding program lainnya, yakni sekitar 55%-69% (Lihat Tabel 5).

Tabel 5. Penggunaan Anggaran Pendidikan pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Menurut Program, 2015-2017 (Triliun Rupiah)

No	Program	2015		2016		2017	
		Nilai	%	Nilai	%	Nilai	%
1	Dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas teknis	2.323,3	4,76	2.603,9	5,97	1.868,7	4,69
2	Pengawasan dan Peningkatan Akuntabilitas Aparatur Kemendikbud	154,6	0,32	166,6	0,38	194,2	0,49
3	Penelitian dan pengembangan Kemendikbud	1.158,8	2,37	1.253,3	2,87	1.099,4	2,76
4	Pendidikan Dasar dan Menengah	33.704,3	69,00	24.195,4	55,49	22.478,4	56,44
5	PAUD dan Pendidikan masyarakat	2.529,0	9,18	1.826,9	4,19	1.853,6	4,65
6	Pengembangan dan Pembinaan Bahasa dan Sastra	348,6	0,71	415,7	0,95	403,4	1,10
7	Pelestarian budaya	1.496,2	3,06	1.547,3	3,55	1.927,1	4,84
8	Guru dan Tenaga Kependidikan	7.136,5	14,61	11.596,8	26,59	9.998,3	25,11
Jumlah		48.845,6	100	43.605,9	100	39.823,1	100

Sumber: Data Pokok Series APBN 2015-2017, Kementerian Keuangan, 2017

Agar pos anggaran pendidikan dasar diketahui manfaatnya bagi publik, maka perlu dilihat bagaimana orientasi penggunaan anggaran pendidikan dasar. Sebagai contoh, di bawah ini diperlihatkan penggunaan anggaran pendidikan dasar di Ditjen Pendidikan Dasar dan Menengah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan tahun 2017 (Lihat Tabel 6).

Tabel 6. Penggunaan Anggaran Pendidikan Dasar pada Kemendikbud Tahun 2017 (Triliun Rupiah)

No	Komponen Biaya	Jumlah	%
1	Belanja Pegawai	516,30	2,29
2	Belanja Barang dan Jasa	12.965,59	57,68
3	Belanja Modal	375,89	1,67
4	Belanja Bantuan Sosial	8.620,57	38,35
Jumlah		22.478,36	100

Tabel di atas menunjukkan bahwa penggunaan anggaran pendidikan dasar pada Ditjen Pendidikan Dasar dan Menengah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan terdiri dari empat macam jenis belanja, yakni belanja pegawai, belanja barang jasa, belanja modal, dan belanja bantuan sosial. Mengacu pada Lampiran III Peraturan Menteri Keuangan Nomor 101/PMK.02/2011 tentang Klasifikasi Anggaran, pengertian masing-masing belanja tersebut sebagai berikut:

- (1) Belanja pegawai adalah kompensasi dalam bentuk uang maupun barang yang diberikan kepada pegawai negeri, pejabat negara, dan pensiunan serta pegawai honorer sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan dalam rangka mendukung tugas dan fungsi unit organisasi pemerintah. Belanja pegawai antara lain dipergunakan untuk belanja gaji dan tunjangan, uang makan, uang lauk pauk, uang

- lembur, dan asuransi kesehatan.
- (2) Belanja barang dan jasa adalah pengeluaran untuk pembelian barang dan jasa yang habis pakai. Belanja barang dipergunakan untuk belanja barang operasional merupakan pembelian barang dan jasa yang habis pakai yang dipergunakan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar suatu satuan kerja dan umumnya layanan yang bersifat internal, antara lain untuk keperluan perkantoran, pengadaan bahan makanan, belanja bahan, honor yang terkait dengan operasional satker, belanja daya dan jasa (listrik, telepon, air), dan belanja biaya pemeliharaan gedung dan bangunan.
 - (3) Belanja modal adalah pengeluaran untuk pembayaran perolehan aset dan atau menambah nilai lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi yang ditetapkan pemerintah. Belanja modal dipergunakan antara lain untuk belanja modal tanah, belanja modal peralatan dan mesin, belanja modal gedung dan bangunan, serta belanja modal jalan, irigasi, dan jaringan.
 - (4) Belanja bantuan sosial adalah transfer uang atau barang yang diberikan oleh pemerintah pusat/pemerintah daerah kepada masyarakat guna melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial. Bantuan sosial dapat langsung diberikan kepada anggota masyarakat dan/atau lembaga kemasyarakatan termasuk di dalamnya bantuan untuk lembaga non pemerintah bidang pendidikan, keagamaan, dan bidang lain yang berperan untuk melindungi individu, kelompok dan/atau masyarakat dari kemungkinan terjadinya resiko sosial.

Jika memperhatikan penggunaan anggaran pendidikan dasar pada Tabel 6, terlihat bahwa sebagian besar anggaran pendidikan dasar, yakni sebesar Rp 12.965,59 miliar atau 57,68% digunakan untuk belanja barang dan jasa. Dengan kata lain, anggaran pendidikan dasar sebagian besar digunakan untuk belanja barang habis pakai untuk memenuhi kebutuhan administrasi pada Ditjen Pendidikan Dasar dan Menengah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

Selain belanja barang dan jasa, pos anggaran untuk belanja bantuan sosial juga cukup tinggi, yakni sebesar Rp 8.620,57 miliar (38,35%). Jika tidak dilakukan pengawasan dengan baik, pengelolaan pos anggaran ini berpotensi menyimpang dan bisa menjadi lahan korupsi. Sedangkan porsi belanja pegawai hanya 2,29% dan belanja modal sebesar 1,67%.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa penggunaan anggaran pendidikan dasar lebih berorientasi pada pemenuhan kebutuhan aparatur birokrasi pendidikan dan penguatan institusi kelembagaan. Sedangkan anggaran yang berpotensi dirasakan manfaatnya secara langsung oleh masyarakat adalah belanja modal, dengan alokasi anggaran yang relatif kecil, yakni hanya sebesar Rp 375,89 miliar atau 1,67%. Kalaupun masyarakat memperoleh manfaat langsung dari belanja bantuan sosial, itu hanya dapat dilakukan oleh orang-orang tertentu saja, biasanya orang yang mempunyai kedekatan dengan pegawai atau pejabat yang bekerja di lembaga tersebut.

Uraian di atas menunjukkan bahwa pendidikan dasar di daerah sulit mengharapkan biaya dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Satu-satunya anggaran yang diharapkan adalah dana pendidikan yang disalurkan melalui mekanisme APBD, yakni yang disebut dengan dana transfer ke daerah. Dana ini antara lain berupa dana BOS,

tunjangan profesi guru PNSD, dan tambahan penghasilan guru PNSD.

Saat ini nilai dana BOS pada tingkat pendidikan dasar cukup tinggi, yakni untuk siswa SD/MI sebesar Rp 800 ribu per siswa per tahun, dan siswa SMP/MTs sebesar Rp 1 juta per siswa per tahun. Pada APBN 2015, alokasi dana BOS sebesar Rp 31,3 triliun, naik mejadi Rp 43,9 triliun pada APBN 2016, kemudian naik lagi menjadi Rp 54,1 triliun pada APBN 2017. Dengan adanya dana BOS, semua sekolah (SD/MI dan SMP/MTs) bisa merencanakan program/kegiatan yang sesuai dengan petunjuk teknis penggunaan dana BOS. Namun demikian, pengelolaan dana BOS selama ini sering bermasalah. Beberapa permasalahan pengelolaan dana BOS yang mengemuka antara lain: (1) Kepala Sekolah diminta menyetor sejumlah uang kepada pengelola dana BOS di Dinas Pendidikan dengan dalih mempercepat proses pencairan dana BOS; (2) Kepala Sekolah menyetor sejumlah uang kepada oknum pejabat Dinas Pendidikan dengan dalih untuk uang administrasi; (3) Penggunaan dana BOS tidak sesuai dengan petunjuk teknis; (4) Sekolah tidak melibatkan Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan dalam perencanaan dan penggunaan Dana BOS; (5) Pengelolaan dana BOS tidak transparan. Dana BOS hanya diketahui oleh Kepala Sekolah dan Bendahara. Sementara Bendahara sering dirangkap oleh Kepala Sekolah.

Oleh karena dana BOS tidak dikelola secara transparan, efektif dan efisien, menyebabkan banyak sekolah melakukan pungutan gelap kepada orang tua siswa dengan alasan kekurangan anggaran. Padahal, sekolah dilarang melakukan pungutan, kecuali sekolah yang diselenggarakan oleh masyarakat. Ketentuan ini diatur melalui Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 44 Tahun 2012 tentang Pungutan dan Sumbangan Biaya Pendidikan pada Satuan Pendidikan Dasar. Pasal 9 Ayat (1) dinyatakan bahwa satuan pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah dan atau pemerintah daerah dilarang memungut biaya satuan pendidikan.

Untuk tunjangan profesi guru, diatur dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Undang-Undang ini mengamanatkan bahwa guru sebagai tenaga pendidik yang berkedudukan sebagai tenaga profesional pada jenjang pendidikan usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah pada jalur formal, diwajibkan memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, dan mempunyai kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Undang-Undang tersebut juga mengamanatkan bahwa dalam melaksanakan tugas keprofesionalannya, guru berhak memperoleh penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum dan jaminan kesejahteraan. Oleh karena itu, pemerintah memberikan tunjangan profesi kepada guru PNSD yang telah memiliki sertifikat pendidik dan memenuhi persyaratan lainnya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada APBN 2015, alokasi anggaran untuk membayar tunjangan profesi guru PNSD mencapai Rp 70,3 triliun, turun menjadi Rp 69,8 triliun tahun 2016, dan turun lagi menjadi Rp 55,6 triliun tahun 2017.

Sedangkan tambahan penghasilan guru PNSD diberikan sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2009 tentang Tambahan Penghasilan bagi Guru PNSD, diberikan tambahan penghasilan setiap bulan sebesar Rp 250.000. Pada APBN 2015, anggaran untuk tambahan penghasilan guru PNSD mencapai Rp 1,1 triliun, turun menjadi Rp 1,10 triliun pada APBN 2016, dan kemudian naik menjadi Rp 1,4 triliun pada APBN 2017. Penurunan anggaran untuk tunjangan profesi guru PNSD disebabkan adanya guru yang pensiun.

PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas, penulis menyarankan semua pihak agar melakukan koreksi dan advokasi terhadap kebijakan penganggaran pendidikan. Sebab, pengalokasian anggaran pendidikan yang lebih besar untuk biaya pendidikan kedinasan ketimbang pendidikan formal tentu saja keliru, karena target utama pemerintah adalah meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui pendidikan formal, yakni pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi. Pendidikan kedinasan hanya bertujuan untuk meningkatkan kapasitas dan keterampilan pegawai negeri dan calon pegawai negeri dalam melaksanakan tugas.

DAFTAR PUSTAKA

- Keenterian Keuangan, Data Pokok APBN 2010-2017, Jakarta
- Kementerian Keuangan, Nota Keuangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2015, Jakarta.
- Kementerian Keuangan, Nota Keuangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016, Jakarta.
- Kementerian Keuangan, Nota Keuangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017, Jakarta
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan: Ikhtisar Data Pendidikan Tahun 2016-2017, Sekretariat Jenderal Pusat Data dan Statistik Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, 2017
- Laporan Hasil Penelitian Pusat Studi Pengembangan Kawasan (PSPK) Jakarta bekerja sama dengan Uni Eropa tentang “Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Dana Dekonsentrasi Pendidikan di Indonesia”, Jakarta: PSPK, 2009.
- Mahkamah Knstitusi, Putusan Mahamah Konstitusi Nomor 13/PUU-VI/2008, Jakarta
- Nina Toyamah dan Syaikh Usman, Alokasi Anggaran Pendidikan di Era Otonomi Daerah: Implikasi Terhadap Pengelolaan Pendidikan Dasar, Lembaga Penelitian SMERU, Jakarta, Juni 2004.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 101/PMK.02/2011 tentang Klasifikasi Anggaran.
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 23 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar Kabupaten/Kota
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 44 Tahun 2012 tentang Pungutan dan Sumbangan Biaya Pendidikan Pada Satuan Pendidikan Dasar.
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 75 Tahun 2016 tentang Komite Sekolah.
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 69 Tahun 2009 tentang Standar Biaya Operasi Nonpersonalia Untuk SD/MI, SMP/MTs, SMA/MA dan Sekolah Kejuruan (SMK).
- Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2010 tentang Pendidikan Kedinasan
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan
- Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 Tentang Pendanaan Pendidikan.

Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar

Perturan Presiden 162 Tahun 2014 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2015

Perturan Presiden 97 Tahun 2016 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017.

Perturan Presiden Nomor 66 Tahun 2016 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016.

Perturan Presiden Nomor 162 Tahun 2014 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2015.

Undang-Undang Nomor Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016.

Undang-Undang Nomor Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008.

Undang-Undang Nomor Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2014 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2015

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Undang-Undang Nomor Tahun 2008 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2009.