



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 026/PUU-III/2005
TENTANG**

**KETENTUAN PENGALOKASIAN DANA PENDIDIKAN KURANG
DARI 20 PERSEN DALAM APBN TAHUN 2006**

- Pemohon** : Pengurus Besar PGRI, Pengurus Ikatan Sarjana Pendidikan Indonesia (ISPI), Yayasan Nurani Dunia, M. Arif Pribadi Prasodjo, Drs. Oeng Rosliana dkk.
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2006 terhadap Undang-Undang Dasar 1945.
- Pokok Perkara** : Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2006 tentang ketentuan pengalokasian dana pendidikan kurang dari 20 persen dalam APBN Tahun 2006 bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 menyangkut kewajiban untuk memprioritaskan alokasi dana pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD.
- Amar Putusan** :
• Menyatakan Pemohon III dan IV tidak dapat diterima.
• Menyatakan Pemohon I,II, dan V dikabulkan untuk sebagian.
- Tanggal Putusan** : Rabu, 22 Maret 2006.
- Ikhtisar Putusan** :

Para Pemohon perkara Nomor 026/PUU-III/2005 mengajukan pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2006, Jumlah anggaran/alokasi dana pendidikan hanya berkisar 8,1 % dari APBN 2006, hal tersebut ternyata melanggar amanat UUD 1945 yang mengharuskan untuk memprioritaskan alokasi dana pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN maupun APBD, sebagaimana dikatakan dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945.

Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi bahwa "Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewajiban konstitusionalnya dirugikan dengan berlakunya

Undang-Undang. Para Pemohon yang terdiri dari badan hukum dan perseorangan warga negara Indonesia mempunyai tujuan dan komitmen melaksanakan amanat Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 31 ayat (1) UUD 1945, para Pemohon merasa sangat dirugikan, karena dengan demikian pelaksanaan maksud, tujuan dan fungsi para Pemohon untuk berperan serta aktif mencapai tujuan nasional dalam mencerdaskan kehidupan bangsa dan membentuk manusia Indonesia seutuhnya, melaksanakan dan mengembangkan Sistem Pendidikan Nasional, tidak bisa tercapai secara maksimal, dan secara faktual Pendidikan di Indonesia tertinggal, demikian pula penyediaan sarana dan prasarana secara wajar tidak dapat terpenuhi (*causal verband*).

Dalam petitumnya, para Pemohon memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk:

- Menerima dan mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
- Menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2006 bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.
- Menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2006 **tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat** ;
- Menetapkan bahwa ketentuan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara harus mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar 20% dari jumlah Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara di kemudian hari sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945.

Dalam memeriksa kedudukan hukum para Pemohon, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa PGRI adalah organisasi guru seluruh Indonesia merupakan perkumpulan berbadan hukum (*rechtspersoonlijke vereniging*) berdasarkan Penetapan Menteri Kehakiman bertanggal 20 September 1954 Nomor J.A.5/82/12, sehingga sebagaimana dimaksud oleh penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK dipandang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*). Pasal 28 ayat (4) Anggaran Dasar PGRI dinyatakan bahwa PB PGRI diberi wewenang untuk, antara lain, mewakili PGRI di dalam dan di luar pengadilan yang pelaksanaannya diatur dalam peraturan organisasi PGRI, sehingga Pemohon I, H.M. Rusli Yunus, adalah Ketua PB PGRI yang berdasarkan Keputusan Rapat Pengurus Besar PGRI tanggal 14 Desember 2005 diberi wewenang untuk mewakili PB PGRI mengajukan permohonan Pengujian UU APBN terhadap UUD 1945 ke hadapan Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pemohon II, ISPI, sebagai kumpulan perorangan memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian UU APBN sebagaimana diuraikan dalam permohonan *a quo*, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan jurisprudensi Mahkamah tentang kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan di Mahkamah telah dipenuhi.

Pemohon III, Imam Budi Darmawan Prasodjo, yang bertindak mewakili Yayasan Nurani Dunia yaitu yayasan yang berbadan hukum yang telah didaftarkan di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pada tanggal 14 Mei 2002 yaitu sebelum berlaku efektif Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan. Walaupun dalam Pasal 3 Anggaran Dasar Yayasan dimaksud ditentukan antara lain bahwa yayasan melaksanakan kegiatan mendirikan, menyelenggarakan, dan menyediakan fasilitas pendidikan baik formal maupun informal, namun tidak cukup keterangan untuk menilai kerugian konstitusionalnya, sehingga Mahkamah tidak dapat menentukan kualifikasinya menurut Pasal 51 ayat (1) UU MK. Oleh karena itu, Mahkamah tidak akan mempertimbangkan lebih lanjut perihal kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon III.

Pemohon IV, M. Arif Pribadi Prasodjo, yang mendalilkan dirinya sebagai koordinator Yayasan Nurani Dunia, sebagaimana halnya Pemohon III, juga tidak menyertakan bukti-bukti yang menunjukkan kualifikasi yang bersangkutan maupun organisasi yang diwakilinya serta hak-hak konstitusional yang dirugikan oleh berlakunya UU APBN, sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK. Oleh karenanya, kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon IV juga tidak dipertimbangkan lebih lanjut.

Pemohon V adalah sekelompok orang yang terdiri atas guru, dosen, dan pensiunan guru maka pertimbangan sebagaimana diuraikan untuk Pemohon I secara *mutatis mutandis* juga berlaku terhadap Pemohon V, oleh karena sebagian Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) maka Mahkamah harus mempertimbangkan pokok permohonan Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon V lebih lanjut.

Dalam memeriksa pokok perkara, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa ketentuan Undang-Undang untuk disebut “bertentangan dengan UUD 1945”, tidak selalu harus dilihat bertentangan atau *conflict* dalam posisi diametral dengan Undang-Undang Dasar, melainkan dapat juga terjadi karena ketentuan tersebut tidak konsisten (*inconsistent*) atau tidak sesuai (*non-conforming, unvereinbar*) dengan Undang-Undang Dasar sebagai hukum tertinggi, *in casu* dalam perkara *a quo*. Karena, jumlah konkrit persentase anggaran pendidikan yang disebut Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 merupakan salah satu ukuran konstitusionalitas UU APBN maka telah terbukti sebagaimana diuraikan di atas bahwa alokasi anggaran pendidikan dalam APBN tersebut tidak sesuai (*non-conforming, unvereinbar*) dengan amanat Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, sehingga oleh karenanya alokasi anggaran pendidikan sebesar 9,1% (sembilan koma satu persen) dalam UU APBN tersebut bertentangan dengan UUD 1945 (*inkonstitusional*).

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan para Pemohon I, II, dan V cukup beralasan. Akan tetapi, untuk meniadakan dampak negatif seoptimal mungkin terhadap pelaksanaan APBN 2006, Mahkamah hanya dapat mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian, dengan menyatakan bahwa UU APBN, sepanjang mengenai anggaran pendidikan dalam APBN 2006 sebesar 9,1% (sembilan koma satu persen) dari APBN sebagai batas tertinggi, adalah bertentangan dengan UUD 1945. Untuk menghindari kemacetan dan kekacauan dalam penyelenggaraan pemerintahan,

putusan Mahkamah ini hanya memberi akibat hukum terhadap inkonstitusionalitas anggaran pendidikan tersebut secara terbatas, yaitu tentang batas tertinggi, dan bukan terhadap keseluruhan UU APBN. Hal itu berarti bahwa UU APBN tetap mengikat secara hukum dan dapat dilaksanakan sebagai dasar hukum pelaksanaan APBN berdasarkan UU *a quo* dengan kewajiban bagi Pemerintah dan DPR untuk mengalokasikan kelebihan dana yang akan diperoleh dari hasil penghematan belanja negara dan/ atau hasil peningkatan pendapatan pada anggaran pendidikan dalam APBN-P 2006.

Berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi berkesimpulan bahwa permohonan para Pemohon I, II, dan V cukup beralasan sepanjang menyangkut jumlah/persentase anggaran pendidikan dalam APBN 2006 sebagai batas tertinggi, karena bertentangan dengan UUD 1945, sehingga permohonan para Pemohon I, II, dan V harus dikabulkan sebagian. Sedangkan para Pemohon III dan IV, oleh karena tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) yang cukup, permohonan para Pemohon III dan IV harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

Alasan Berbeda (*Concurring Opinion*):

Dua orang Hakim Konstitusi mempunyai alasan yang berbeda bahwa permohonan *a quo* adalah berkenaan dengan anggaran pendidikan, yang dalam konteks Pasal 31 UUD 1945 adalah berhubungan dengan penyelenggaraan pendidikan nasional sebagai sebuah sistem, di mana di dalamnya guru dan dosen merupakan bagian integral maka dalam permohonan *a quo*, mereka yang berkualifikasi guru atau dosenlah yang memiliki kualifikasi untuk bertindak selaku Pemohon. Adapun perihal kerugian hak konstitusional dari mereka yang memenuhi kualifikasi dimaksud baru dapat ditentukan atau diketahui setelah mempertimbangkan pokok permohonan. Hal tersebut dikarenakan, dalam permohonan *a quo*, dalil kerugian hak-hak konstitusional dari mereka yang memiliki kualifikasi tersebut oleh Pemohon sendiri dikaitkan langsung dengan anggaran pendidikan dalam UU APBN. Sementara itu, cara penghitungan anggaran pendidikan dalam UU APBN dimaksud justru merupakan bagian dari pertimbangan terhadap pokok permohonan *a quo*. Sehingga dengan demikian, kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon pun baru dapat ditentukan setelah mempertimbangkan pokok permohonan.

Bahwa dari perspektif sejarah perumusan Pasal 31 UUD 1945, khususnya Pasal 31 ayat (4), dapat disimpulkan bahwa pendidikan kedinasan memang dikecualikan dari pengertian pendidikan dalam Pasal 31 UUD 1945, sehingga dengan demikian, anggaran pendidikan kedinasan juga harus dikecualikan dari pengertian anggaran pendidikan dalam APBN. Sementara itu, tidak terdapat catatan yang menunjukkan dikecualikannya anggaran untuk gaji guru dari pengertian anggaran pendidikan. Oleh karena itu, sekalipun Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas ternyata telah mengeluarkan anggaran untuk gaji guru (dan anggaran pendidikan kedinasan) dari penghitungan dana pendidikan, namun secara konstitusional yang dijadikan acuan dalam menilai

konstitusionalitas anggaran pendidikan dalam APBN Tahun 2006 haruslah Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Selain itu, apabila anggaran untuk gaji guru dikecualikan atau dikeluarkan dari penghitungan anggaran pendidikan dalam APBN, *in casu* APBN 2006 maka cara penghitungan demikian mengakibatkan guru harus dianggap tidak memiliki kualifikasi untuk mengajukan permohonan pengujian UU APBN yang berkait dengan anggaran pendidikan, yang konsekuensi selanjutnya adalah bahwa Pemohon dalam permohonan *a quo*, *in casu* Pemohon I dan sebagian dari Pemohon V, harus dianggap tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian UU APBN 2006. Kesimpulan demikian jelas bertentangan dengan hakikat pendidikan di mana guru atau dosen merupakan unsur melekat di dalamnya.

Anggaran pendidikan pada APBN 2006 belum memenuhi amanat Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 dan dengan demikian telah pula merugikan para Pemohon yang memenuhi kualifikasi sebagaimana telah diuraikan di atas, tidaklah berarti bahwa seluruh ketentuan dalam UU APBN bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat (dalam pengertian yang sesuai dengan cara penghitungan sebagaimana telah diuraikan di atas yaitu yang menghasilkan persentase sebesar 16,8 % dari APBN) harus dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat untuk seluruhnya melainkan bahwa yang harus dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat adalah apabila jumlah tersebut dinyatakan final sebagai anggaran pendidikan untuk Tahun 2006. Artinya, melalui mekanisme pembahasan APBN-P (APBN Perubahan), Presiden bersama DPR berkewajiban untuk menambah jumlah anggaran pendidikan Tahun 2006 sebagaimana yang tertera dalam lampiran UU APBN yang merupakan bagian tak terpisahkan dari Undang-Undang *a quo*.

Pendapat Berbeda I (*Dissenting Opinion I*):

Dua orang Hakim Konstitusi yang mempunyai pendapat yang berbeda bahwa anggaran pendidikan yang belum mencapai 20% (duapuluh persen) dari APBN serta APBD tidak serta merta berarti bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, tetapi harus dimaknai sebagai ketertinggalan yang secara bertahap harus terus ditingkatkan dalam APBN berikutnya, sehingga pada gilirannya angka 20% (duapuluh persen) akan tercapai. Peningkatan anggaran pendidikan secara bertahap itu telah menjadi kesepakatan antara Pemerintah dan DPR, dan persentase sebesar 20% (duapuluh persen) harus tercapai dalam APBN tahun 2009.

Muatan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 bersifat normatif, tetapi adalah tidak realistis (tidak membumi) jika ketentuan normatif itu diterapkan tanpa mempertimbangkan kondisi objektif pendapatan negara. Bertolak dari ketentuan normatif yang dikaitkan dengan kondisi objektif pendapatan negara itu, saya berpendapat bahwa walaupun anggaran pendidikan belum mencapai angka 20% (duapuluh persen) dari APBN, hal itu tidak berarti bertentangan dengan UUD 1945, sepanjang persentase anggaran pendidikan pada tahun berjalan lebih tinggi daripada persentase anggaran pendidikan dalam APBN tahun sebelumnya.

Pendapat Berbeda II (*Dissenting Opinion II*):

Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam hal ini Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006, termasuk Undang-Undang yang tidak mengikat masyarakat umum, sehingga Pemohon tidak mempunyai *Legal Standing* sekaligus tidak dirugikan hak konstitusionalnya menurut ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Oleh karenanya Mahkamah seharusnya menyatakan permohonan para Pemohon dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).