



PUTUSAN

Nomor 13/PUU-VI/2008

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diajukan oleh:

- [1.2]
1. **Prof. Dr. H. Mohammad Surya**, pekerjaan Ketua Umum Pengurus Besar PGRI, beralamat di Gedung PGRI Jalan Tanah Abang III Nomor 24 Jakarta Pusat;
 2. **H. M. Rusli Yunus**, pekerjaan Ketua Pengurus Besar PGRI, beralamat di Gedung PGRI Jalan Tanah Abang III Nomor 24 Jakarta Pusat;
 3. **Ir. Abdul Azis Hoesein, MEngSc, Dipl.HE**, pekerjaan Ketua Pengurus Besar PGRI, beralamat di Gedung PGRI Jalan Tanah Abang III Nomor 24 Jakarta Pusat;
 4. **Drs. Ramli Rasjid M.Si., M.Pd**, pekerjaan Ketua PGRI Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, beralamat Jalan Panglima Nyak Makam Nomor 4 Nanggroe Aceh Darussalam;
 5. **Tamrin, S.Pd**, pekerjaan Guru/Sekum PGRI Provinsi Bengkulu, beralamat Jalan Hibrida 13A Nomor 51 Bengkulu;
 6. **Drs. H. Gusrizal, M.Pd**, pekerjaan Ketua SMAN 3/Wakil Ketua PGRI Provinsi Riau, beralamat Jalan Yos Sudarso Nomor 100A, Pekanbaru, Riau;
 7. **Effi Herman, S.Pd**, pekerjaan Pengawas Sekolah P&K Kota Jambi/Sekum PGRI Jambi, beralamat Komplek Teluk Indah Nomor 43 P.Sulur, RT 21 Jambi;

8. **Zambi Akil, S.Pd**, pekerjaan Sekum PGRI Provinsi Sumatera Barat, beralamat Jalan Jenderal Sudirman Nomor 1A, Padang;
9. **Drs. Aidil Fitriyah**, pekerjaan Ketua PGRI Sumatera Selatan, beralamat Sekretariat PGRI Sumatera Selatan, Palembang;
10. **Drs. Izhar Matrian, M.M**, pekerjaan Widyaiswara LPMP Lampung/Ketua PGRI Provinsi Lampung, beralamat Jalan Panglima Polim Gang Melati Nomor 6 Bandar Lampung;
11. **Drs. Wahyu Pradono, M.M**, pekerjaan Sekum PGRI DKI Jakarta, beralamat Gedung Guru Jakarta, Jalan T.B Simatupang Nomor 48A Tanjung Barat Jagakarsa Jakarta Selatan 12530;
12. **Muhammad Sibromulisi**, pekerjaan Sekum PGRI Provinsi Banten, beralamat Jalan Komplek Kejaksaan II Nomor 37 Serang 42117;
13. **Sahiri Hermawan, S.H., M.H**, pekerjaan Ketua PGRI Provinsi Jawa Barat, beralamat Sekretariat PGRI Jawa Barat, Bandung;
14. **Drs. Soedharto, M.A**, pekerjaan Ketua PGRI Provinsi Jawa Tengah, beralamat Sekretariat PGRI Jawa Tengah, Semarang;
15. **Drs. H. Sugito, M.Si**, pekerjaan Ketua PGRI Provinsi D.I Yogyakarta, beralamat Jalan Babaran Nomor 48A Yogyakarta;
16. **Drs. H. Matadjit, M.M**, pekerjaan Ketua PGRI Provinsi Jawa Timur, beralamat Jalan Ahmad Yani Nomor 6-8 Surabaya;
17. **Drs. Igd Wentan Aryasula, M.Pd**, pekerjaan Guru, beralamat Jalan Nangka Utara, Denpasar Bali;
18. **Drs. H.M. Ali H. Arahim**, pekerjaan Pengawas/Sekum PGRI Provinsi Nusa Tenggara Barat, beralamat Jalan Kaktus Nomor 8 Mataram;
19. **Drs. Ocro Ouwpoly**, pekerjaan Ketua PGRI Provinsi Nusa Tenggara Timur, beralamat Jalan Perintis Kemerdekaan III Nomor 40 Kota Baru, Kupang, Nusa Tenggara Timur;
20. **Laspindo, S.Pd**, pekerjaan Sekum PGRI Provinsi Kalimantan Tengah, beralamat Sekretariat PGRI Kalimantan Tengah, Palangkaraya;
21. **Sutomo Aris Wijayanto, S.Pd**, pekerjaan PNS/Sekum PGRI Provinsi Kalimantan Timur, beralamat Jalan Ratan Sempurut Nomor 75, Samarinda, Kalimantan Timur;

22. **M. Ali Daud**, pekerjaan Ketua PGRI Provinsi Kalimantan Barat, beralamat Sekretariat PGRI Kalimantan Barat, Pontianak;
23. **Drs. H. Dahri**, pekerjaan Ketua PGRI Provinsi Kalimantan Selatan, beralamat Jalan Sultan Adam Komplek Sultan Adam Permai 3 Nomor 73 Banjarmasin, Kalimantan Selatan;
24. **Drs. H. Muhammad Asmin, M.Pd**, pekerjaan Ketua PGRI Provinsi Sulawesi Selatan, beralamat Jalan Amanagappa Nomor 34 Makassar Sulawesi Selatan;
25. **Drs. H. Muslimin, M.M**, pekerjaan Kepala SMAN 1 Mamuju dan Sekretaris Bidang Infokom PGRI Sulawesi Barat, beralamat Jalan Mamuju, Sulawesi Barat;
26. **Drs. Laode Parisa Syalik**, pekerjaan Wakil Ketua Umum PGRI Provinsi Sulawesi Tenggara, beralamat Jalan Bunga Tanjung Nomor 2A, Kendari;
27. **Dra. Hj. Z. Mentemas Jusuf**, pekerjaan Wakil Ketua PGRI Provinsi Gorontalo, beralamat Jalan Samratulangi RT 01/RW 01 Kelurahan Limba U1 Gorontalo;
28. **Saparun Sitaniase**, pekerjaan Guru, beralamat Batumerah RT 001/RW 08 Kecamatan Siriman Kota Ambon, Provinsi Maluku;
29. **Eliseus Fasak**, pekerjaan Guru/Ketua PGRI Provinsi Papua, beralamat Jalan Sosiri Nomor 2 Abepura, Jayapura;

Berdasarkan Surat Kuasa bertanggal 29 April 2008 memberikan kuasa kepada Dr. Andi Muhammad Asrun, S.H., M.H., dan Dewi Triyani S.H., berkedudukan di Gedung PGRI Jalan Tanah Abang III Nomor 24 Jakarta Pusat.

Selanjutnya disebut ----- **para Pemohon;**

- [1.3] Telah membaca permohonan dari para Pemohon;
 Telah mendengar keterangan dari para Pemohon;
 Telah mendengar dan membaca keterangan tertulis dari Pemerintah;
 Telah membaca keterangan tertulis dari Dewan Perwakilan Rakyat;
 Telah memeriksa bukti-bukti;
 Telah mendengar dan membaca keterangan tertulis ahli dari para Pemohon;
 Telah membaca kesimpulan dari para Pemohon;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 2 Mei 2008 yang diterima dan didaftar di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 09 Mei 2008 dengan registrasi Perkara Nomor 13/PUU-VI/2008, yang telah diperbaiki sebanyak 2 (dua) kali dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 14 Mei 2008, dan 03 Juni 2008, yang menguraikan hal-hal sebagai berikut:

I. LATAR BELAKANG PEMIKIRAN PENGAJUAN PERMOHONAN

I.A. PEMIKIRAN UMUM

I.A.1 Amanat Penyelenggaraan Pendidikan dalam UUD 1945

Bahwa para pendiri (*the founding fathers*) Republik Indonesia sejak dini telah menyadari bahwa pendidikan merupakan langkah yang paling strategis untuk mencapai kemajuan bangsa. Kesadaran itu bukan sesuatu yang *a historis*, melainkan memiliki pijakan sejarah yang dalam karena berkat pendidikanlah *the founding fathers* untuk membulatkan tekad membentuk sebuah negara nasional yang merdeka, berdaulat dan sejahtera di awal abad kedua puluh yang lampau. Cita-cita kemerdekaan bangsa Indonesia lahir sebagai buah dari pergulatan pemikiran para elit yang belajar di lembaga pendidikan formal, yang dikelola secara baik dan bermutu. Kesadaran pentingnya pendidikan sebagai jalan emas menuju kesejahteraan bangsa mendorong lahirnya pemikiran sebagaimana dituangkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Kesadaran *the founding fathers* tentang pentingnya pendidikan sebagai jembatan emas dalam rangka menghantarkan kesejahteraan bangsa juga telah mengilhami para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (Periode 1999-2004) untuk mencantumkan klausul "Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional" sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 (Bukti P-1). Kewajiban negara untuk memprioritaskan bidang pendidikan juga sejalan dengan semangat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Bukti P-2).

Kewajiban konstitusional tersebut berarti penyelenggara pemerintahan di pusat dan daerah harus mengalokasikan anggaran minimal 20% dari APBN dan APBD untuk penyelenggaraan pendidikan. Alokasi anggaran pendidikan tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan mutu pendidikan, bukan meningkatkan kesejahteraan penyelenggara pendidikan yang menjadi beban anggaran belanja pemerintah dalam konteks anggaran rutin pemerintah. Kewajiban konstitusional tersebut harus dipenuhi dengan jalan memenuhi ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, yaitu dengan mengupayakan pencapaian alokasi anggaran pendidikan minimal 20% dari APBN dan 20% dari APBD. Pemenuhan kewajiban konstitusi tersebut haruslah tulus, jujur dan sungguh-sungguh, sehingga tercapailah pendidikan yang bermutu.

Sejalan ketentuan konstitusi tersebut menempatkan Pemerintah sebagai penanggung jawab dan pemain utama dalam kegiatan pendidikan, dengan tetap mengakui porsi pihak masyarakat untuk ikut menyelenggarakan kegiatan pendidikan. Kewajiban konstitusi dengan menetapkan porsi anggaran pendidikan sebesar 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) memperlihatkan sifat pendidikan yang demikian penting bagi perjalanan bangsa kedepan, dengan mempersiapkan kualitas manusia Indonesia yang mampu secara teknis membangun negara dan berkompetisi melalui pengembangan teknologi dengan memperhatikan sisi akhlak mulia.

Tanggung jawab Pemerintah untuk melaksanakan pendidikan juga dilakukan dengan mengupayakan kegiatan pendidikan berdasarkan sistem pendidikan nasional dengan pengadaan prasarana dan sarana pendidikan yang sudah tentu tidak murah. Keberhasilan pendidikan merupakan salah satu indikator utama keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintahan. Karena itu, Pemerintah sudah sepatutnya memberikan perhatian terhadap pendidikan, terutama melalui alokasi dana untuk kegiatan pendidikan.

Dalam permohonan ini para Pemohon meminta Mahkamah Konstitusi untuk memutuskan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang APBN Tahun Anggaran 2008 (selanjutnya disebut UU Nomor 16 Tahun 2008, Bukti P-3) sepanjang menyangkut anggaran pendidikan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, karena sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 (*vide* Bukti P-3, halaman 3) mengatakan "anggaran pendidikan" diperkirakan

mencapai sekitar 15,6% (yang sudah termasuk gaji pendidik, tetapi di luar anggaran pendidikan kedinasan), yang berarti masih di bawah ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 yang mengharuskan alokasi anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN dan 20% dari APBD. Pengertian anggaran pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 adalah mengikuti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-V/2007 tertanggal 20 Februari 2008. Pertimbangannya adalah harus ada putusan hukum untuk memaksa pemerintah untuk mematuhi ketentuan alokasi anggaran pendidikan sebesar minimal 20% dari APBN, dengan mengoreksi secara keseluruhan APBN/APBD ini. Perombakan di sana-sini APBN untuk memenuhi ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 merupakan tugas dan tanggung jawab penyusun APBN, yaitu Pemerintah bersama DPR. Hal itu bisa dibuktikan setidaknya sejak Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Perkara Nomor 012/PUU-III/2005 tanggal 13 Oktober 2005, yang menyatakan “sepanjang yang menyangkut bidang pendidikan dinyatakan bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 dan karenanya dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”. Komposisi pengelola anggaran dalam APBN adalah multi instansi dan lembaga negara, yang tidak akan melahirkan sikap sukarela satu lembaga untuk dipotong anggarannya demi untuk kepentingan anggaran pendidikan yang secara pikiran sederhana diidentikkan dengan milik Departemen Pendidikan Nasional.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008, dengan ketentuan alokasi anggaran pendidikan diperkirakan sekitar 15,6%, sungguh UUD 1945, dimana Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 24/PUU-V/2007 menyatakan dalam bagian [3.16.9] yaitu oleh karena itu, dengan adanya Putusan Mahkamah ini, tidak boleh ada lagi alasan untuk menghindar atau menunda-nunda pemenuhan ketentuan anggaran sekurang-kurangnya 20% untuk pendidikan, baik dalam APBN maupun APBD di tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota diseluruh Indonesia sesuai dengan ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Undang-Undang Dasar adalah hukum tertinggi (*de hoogste wet*) yang tidak boleh ditunda-tunda pelaksanaannya, termasuk mengenai ketentuan anggaran pendidikan 20% sesuai dengan Putusan Mahkamah Nomor 012/PUU-III/2005.

Seraya menegaskan kembali kutipan putusan tersebut di atas, Ketua Mahkamah Konstitusi dipenghujung sidang pengucapan Putusan Perkara Nomor 24/PUU-V/2007 pada tanggal 20 Februari 2008 menegaskan bilamana

dikemudian hari ketentuan alokasi anggaran 20% dari APBN ini tidak dipenuhi, maka Mahkamah Konstitusi akan membatalkan secara keseluruhan APBN yang melanggar ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 tersebut. Nyatanya, kehadiran Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 ini sungguh secara kasat mata melanggar konstitusi. Dan ini pelanggaran UUD 1945, khususnya Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 untuk kesekian kalinya oleh Pemerintah saat ini, dengan dalih keuangan negara tidak memungkinkan untuk memenuhi ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 akibat krisis ekonomi yang masih menerpa negara ini yang seperti lagu lama senantiasa diulang-ulang demi membenarkan pelanggaran UUD 1945 ***Quo vadis republik.***

Kita perlu sekali lagi merenungkan bahwa sebagai upaya memberi landasan *legal* bagi pelaksanaan pendidikan, Pemerintah bersama DPR telah membuat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 secara jernih mengartikan pendidikan dan komponen penunjang kegiatan pendidikan sebagai berikut:

1. Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat bangsa dan negara.
2. Pendidikan nasional adalah pendidikan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman.
3. Sistem pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional.
4. Tenaga kependidikan adalah anggota masyarakat yang mengabdikan diri dan diangkat untuk menunjang penyelenggaraan pendidikan.
5. Pendidik adalah tenaga kependidikan yang berkualifikasi sebagai guru, dosen, konselor, pamong belajar, widyaiswara, tutor, instruktur, fasilitator dan sebutan lain yang sesuai dengan kekhususannya, serta berpartisipasi dalam menyelenggarakan pendidikan.
6. Satuan pendidikan adalah kelompok layanan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan pada jalur formal, nonformal dan informal pada setiap jenjang dan jenis pendidikan.

7. Wajib belajar adalah program pendidikan minimal yang harus diikuti oleh warga negara Republik Indonesia atas tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

I.A.2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 juga menjamin kesetaraan hak bagi setiap warga negara untuk mengikuti pendidikan sebagaimana tertulis dalam Pasal 5 ayat (1) yaitu bahwa, "Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu". Beberapa ketentuan lain dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 yang menunjang terselenggaranya kegiatan pendidikan secara optimal dijabarkan berikut ini:

Pasal 6 ayat (1) berbunyi:

- (1). *Setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar.*

Pasal 11 ayat (2) berbunyi:

- (2). *Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun.*

Pasal 34 ayat (1), (2), (3) berbunyi:

- (1). *Setiap warga negara yang berusia 6 (enam) tahun dapat mengikuti program wajib belajar.*
- (2). *Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya.*
- (3). *Wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat.*

Pasal 40 ayat (1) huruf a berbunyi:

- (1). *Pendidik dan tenaga kependidikan berhak memperoleh:*
 - a. *Penghasilan dan jaminan kesejahteraan yang pantas dan memadai.*

Pasal 46 ayat (2) berbunyi:

- (2). *Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab menyediakan anggaran pendidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

Pasal 47 ayat (1) berbunyi:

- (1). *Sumber pendanaan pendidikan ditentukan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan, dan keberlanjutan.*

Pasal 48 ayat (1) berbunyi:

- (1). *Pengelolaan dana pendidikan berdasarkan pada prinsip keadilan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas publik.*

Pasal 49 ayat (1) berbunyi:

- (1). *Dana pendidikan selain gaji pendidikan dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD.*

Yang telah dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat melalui Putusan Mahkamah Konstitusi tanggal 20 Februari 2008 (Perkara Nomor 24/PUU-V/2007).

Pasal 49 ayat (2) berbunyi:

- (2). *Gaji guru dan dosen yang diangkat oleh pemerintah dialokasikan dalam APBN.*

I.A.3 SIFAT IMPERATIF ANGGARAN PENDIDIKAN 20% APBN

- Bahwa ketentuan mengenai alokasi anggaran pendidikan yang sekurang-kurangnya 20% di dalam UUD 1945 jika dikaitkan dengan strategi pembangunan yang seharusnya menempatkan pendidikan sebagai *human investment*, maka pendidikan harus dipandang lebih penting dari bidang-bidang lainnya. Bidang pendidikan sudah seharusnya diprioritaskan tanpa menafikan bidang-bidang lain yang juga penting bagi kelangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal itu merupakan upaya yang terbaik, strategis dan fundamental untuk mendorong peningkatan kualitas sumber daya manusia dalam membangun kemajuan kehidupan berbangsa dan bernegara di tengah-tengah kehidupan global yang membutuhkan kemampuan bersaing secara memadai. Kebijakan yang dianut dalam menyusun anggaran dengan demikian harus juga diarahkan untuk meningkatkan kemampuan negara melaksanakan kewajiban konstitusionalnya yang ditentukan dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 untuk melaksanakan dan membiayai wajib belajar bagi pendidikan dasar dengan melakukan realokasi dana dari fungsi-fungsi lain dalam APBN untuk fungsi pendidikan. Prioritas pengalokasian dari kelebihan dana yang diperoleh dari hasil penghematan belanja negara dan/atau hasil peningkatan pendapatan, juga harus tetap mengikuti perintah untuk memprioritaskan anggaran pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Oleh karena itu sifat keberadaan Pasal 31 UUD 1945 bersifat

- imperatif (*dwingend recht*), yang tidak dapat dielakkan selama masih tercantum dalam UUD 1945.
- Bahwa ternyata pada tahun anggaran 2005, anggaran pendidikan yang diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2004 tentang APBN Tahun Anggaran 2005 kurang dari 20%, sehingga melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012/PUU-III/2005 tanggal 19 Oktober 2005, menyatakan bahwa “Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2004 tentang APBN Tahun Anggaran 2005 sepanjang yang menyangkut bidang pendidikan dinyatakan bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 dan karenanya dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”.
 - Bahwa demikian juga melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2005 tentang APBN Tahun Anggaran 2006 ternyata anggaran pendidikan tidak/belum mencapai 20%, undang-undang ini hanya mengakomodir sejumlah 9,1% (sembilan koma satu persen) saja, sehingga melalui pengujian undang-undang yang dimohonkan Pemohon, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 026/PUU-III/2005 tanggal 22 Maret 2006 menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2005 tentang APBN Tahun Anggaran 2006 sepanjang yang menyangkut bidang pendidikan dinyatakan bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 dan karenanya dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
 - Dari dua Putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu ini dapatlah ditarik kesimpulan bahwa Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 merupakan ukuran absolut konstitusionalitas UU APBN, sehingga oleh karenanya adalah mutlak setiap UU APBN yang di dalamnya juga mengatur besarnya anggaran pendidikan yang tidak boleh bertentangan (*unconstitutional*), tidak konsisten (*inconsistent*) dan tidak boleh tidak sesuai (*nonconforming*) dengan ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945.

I.A.4 APBN-P TAHUN ANGGARAN 2008

Dalam bagian Penjelasan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang APBN Tahun Anggaran 2008 alinea 2 halaman 3 serta lampiran anggaran berdasarkan program yang merupakan bagian tak terpisahkan dari Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang APBN Tahun Anggaran 2008 sektor pendidikan, dikatakan

“... dalam APBN-P Tahun Anggaran 2008 rasio anggaran pendidikan diperkirakan mencapai 15,6% (limabelas koma enam persen).

Jumlah anggaran/alokasi dana pendidikan tersebut hanyalah berkisar 15,6% dari APBN Tahun Anggaran 2007 saja, hal tersebut melanggar 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, “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN serta dari APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan”.

Ironisnya, bila dirujuk pengertian anggaran pendidikan sebagaimana dimuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-V/2007 dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007, maka pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 lebih membawa ketidakpastian pada alokasi anggaran pendidikan dengan mengatakan “diperkirakan mencapai 15,6%”, atau lebih kecil dimana alokasi anggaran pendidikan dinyatakan sebesar 18% (delapan belas persen) dalam Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007. Dengan demikian, pembuat Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 secara sengaja dan sadar tidak mengalokasikan dana pendidikan sebesar 20% dari APBN, sehingga Mahkamah Konstitusi harus menyatakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 bertentangan dengan ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945.

I.A.5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- Pembukaan: tujuan kemerdekaan mencerdaskan kehidupan bangsa.
- Pasal 31 ayat (3) UUD 1945 pra-amandemen: belum pernah diartikan atau ditafsirkan dari segi pembiayaan.
- Ternyata Indonesia tertinggal: jika negara ASEAN membelanjakan sampai 4,0% PDB untuk pendidikan Indonesia selama 4 dekade berkisar di 2.6%.
- Karenanya UUD 1945 yang baru secara kuantitatif disebut 20% dari APBN, untuk merangsang pemerintah memberi perhatian yang lebih besar kepada pendidikan.

I.A.6. Perbandingan Dengan Negara Lain

Pendidikan Indonesia dibandingkan dengan negara di Asean atau Asia Timur, tertinggal dalam (Bukti P-4, *The World Bank report*):

- a. Jumlah partisipasi murid dalam sistem sekolah;

- b. Pendidikan Dasar (9 tahun pendidikan) belum selesai, dengan permasalahan:
 - 1) Mutu sangat tertinggal;
 - 2) Lama belajar rata-rata Indonesia sekitar 7 tahun saja;
 - 3) Pemberantasan buta huruf masih 91%;
 - 4) Penyediaan anggaran oleh pemerintah belum sesuai kebutuhan.
- c. Laju pencapaian sasaran-sasaran pendidikan di atas sangat lambat, dan cenderung memburuk.
- d. Terdapat kesenjangan pendidikan antara wilayah-wilayah di Indonesia.
- e. Ciri-ciri pendidikan dasar yang ideal adalah sebagai berikut:
 - 1) 9 tahun belajar secara penuh dari 7 tahun sampai 15 tahun;
 - 2) Tidak ada pembayaran apapun dari orang tua maupun siswa;
 - 3) Tidak ada persyaratan masuk;
 - 4) Penyediaan tempat belajar, dan sarana pendidikan dan guru sampai ke kampung dan daerah yang terpencil;
 - 5) Penyediaan tempat belajar dan guru bagi mereka yang cacat;
 - 6) Kompetensi pada akhir 9 tahun belajar memungkinkan siswa dapat masuk di sekolah menengah.

I.A.6.a Fakta-fakta perbandingan:

- *Human Development Index/Indeks Pembangunan Manusia (IPM)* yang dikeluarkan oleh UNDP, maka Indonesia dalam posisi di bawah China, karena melek huruf dan lama belajar lebih buruk. Dua faktor pendidikan termasuk di dalam menghitung IPM ini, yaitu melek huruf (*literacy*) dan rata-rata lama belajar;
- Anggaran pendidikan Indonesia bertahun-tahun disekitar 2,4% dari PDB, sedangkan negara Asean yang lain antara 3,6%-4,0% (Malaysia, Singapura) *vide* Bukti P-4;
- Anggaran pendidikan Malaysia, Singapura, Thailand, Taiwan rata-rata 20% dari APBN nya *vide* Bukti P-4;
- Tenaga kerja gambaran tenaga kerja Indonesia sebanyak 72% adalah mereka yang tidak sekolah atau tidak selesai SD (lk 32%), dan sekitar 1/3 (32%) adalah SD, 8% lulusan SLTP dan 12% lulusan SMU, dan sekitar 4% lulusan perguruan tinggi. Dengan tingkat tenaga kerja Indonesia yang rendah dan tidak menguasai teknologi, maka dalam persaingan Indonesia tidak mempunyai

advantage. Karenanya perlu secepatnya meningkatkan mutu SDM melalui pendidikan perlu menjadi prioritas utama;

- Pendidikan Dasar (9 tahun pendidikan, *Universal Education*, SD dan SLTP);
- Negara tetangga mentuntaskan pendidikan dasar sebagai program pendidikan utamanya dengan a) menyediakan fasilitas belajar (gedung sekolah, furnitur, penyediaan buku setiap siswa, alat peraga, guru yang *qualified*, biaya operasional yang cukup, evaluasi belajar dan mengajar yang profesional, evaluasi mutu dari siswa dan sekolah).
- Pendidikan dasar ini di luar negeri adalah sepenuhnya cuma-cuma, orang tua dan siswa tidak ada pungutan apapun. Hal ini karena penyelenggaraan pendidikan dasar berdasarkan prinsip bahwa adalah kewajiban (baik secara moral dan dikukuhkan secara *legal*) negara untuk memberikan bekal pengetahuan dan keterampilan dari umur 7 tahun sampai 15 tahun, sehingga pada umur dapat bekerja (16 tahun) siswa ini sudah berpengetahuan yang wajar dan cukup.
- Sebagai perbandingan pada tahun 1970-an Singapura (2,7 juta), Taiwan (14 juta), Korea (47 juta) dengan program terarah menyelesaikan 9 tahun belajar dan 14 tahun. Untuk selanjutnya siswa ini meneruskan kependidikan menengah dan pendidikan tinggi.
- Data
 - Angka Partisipasi Murni (APM): siswa sesuai umur di sekolah SD atau SMP, dibandingkan dengan kelompok umur sekolah.
 - Angka Partisipasi Kasar (APK): jumlah seluruh siswa di sekolah, termasuk yang di bawah atau di atas umur, termasuk yang mengulang, dibandingkan dengan seluruh siswa dalam kelompok umur sekolah.
 - Angka Mengulang (AM): siswa yang tidak naik sekolah.
 - Angka Putus Sekolah (AP): siswa yang meninggalkan sekolah di tengah jalan.
 - Angka Meneruskan (AT): siswa yang meneruskan ke sekolah yang lebih tinggi.
- Keadaan sekarang
 - SD: APM 95%; APK 106%; AM 7%; AP 3.7%; AT 75%
 - Idealnya: APM 99%; APK 102%; AM di bawah 0.5%; AP di bawah 0.2%; AT 100%
 - SLTP: APM 50%; APK 82%; AM 5%; AP 12%; AT 50%

Idealnya: APM 99%; APK 102%; AM di bawah 0.5%; AP di bawah 0.2%; AT 80%

(Catatan: beberapa data di atas adalah perkiraan, tetapi besarnya mendekati kenyataan).

I.A.6.b Untuk mentuntaskan pendidikan dasar diperlukan:

1. Sekolah Dasar: kelompok umur sebanyak 28,4 juta anak memerlukan:

- Prasarana (bangunan): memperbaiki lebih dari 80.000 ruang yang rusak berat;
- Membangun gedung baru di daerah terpencil yang belum ada SD atau di mana penduduk mulai bertambah (perkiraan 10.000 bangunan);
- Menyediakan guru: bagi SD yang masih kurang guru, dan SD baru. Diperkirakan perlu 110.000 tenaga pengajar;
- Melatih para guru yang ada, agar dapat memenuhi syarat kompetensi sesuai Undang-Undang Guru dan Dosen;
- Menyediakan buku dan alat peraga, bagi hampir semua SD, sekitar 160.000 SD;
- Menyempurnakan sistem pengawasan dan evaluasi SD;
- Menyesuaikan kurikulum pada keadaan lokal;
- Menyediakan dana penyelenggaraan yang wajar dan cukup;
- Memperkuat dinas-dinas pendidikan di wilayah;

I.A.6.c Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama: kelompok umur sebanyak 15 juta anak, dengan permasalahan:

- Prasarana: memperbaiki bangunan yang rusak berat;
- Membangun gedung baru sampai ke pelosok-pelosok; Untuk menampung tiga juta siswa tidak mempunyai sekolah, diperlukan sekitar 5000 gedung SLTP baru;
- Menyediakan guru bagi SLTP baru. Diperkirakan perlu 70.000 tenaga pengajar;
- Melatih para guru yang sudah ada;
- Menyediakan buku dan alat peraga, bagi SLTP, yang jumlahnya nantinya sekitar 50.000 buah;
- Menyempurnakan sistem pengawasan dan evaluasi;
- Menyediakan dana penyelenggaraan yang wajar dan cukup;
- Memperkuat dinas pendidikan di wilayah;

Jika cukup anggaran disediakan untuk mentuntaskan pendidikan dasar/9 tahun belajar, maka meskipun masalah terbesar ada di SLTP dan menyangkut 3 juta siswa serta 5000 gedung, baru 8 tahun kemudian pendidikan dasar akan tuntas. Karenanya perlu secepatnya disediakan anggaran yang cukup untuk mentuntaskan pendidikan dasar ini.

I.A.6.d. Melek Huruf (*Literacy*)

Indonesia mengalami kemajuan dalam memberantas buta huruf. Pada waktu kemerdekaan melek huruf adalah 6%, dan pada awal 1990 sudah 83%, dan pada saat ini diperkirakan 91,3%. Buta huruf kaum perempuan lebih besar dari laki-laki. Tetapi dikuatirkan bahwa angka melek huruf ini adalah semu dan bersifat “pasif”, artinya melek huruf menjadi pudar, karena tidak adanya perpustakaan di desa-desa, dan kurangnya usaha *maintenance*, selanjutnya usaha pemberantasan huruf (Paket A) bagi mereka tidak pernah sekolah atau tidak lulus SD masih rendah. Penanggulangan melek huruf dan *maintenance* masih perlu dilakukan terus sebagai bagian usaha meningkatkan SDM Indonesia.

I.B. Alokasi Anggaran Pendidikan

Para pendiri republik ini sangat meyakini bahwa hanya melalui penyelenggaraan satu sistem pendidikan nasional yang relevan dan bermutu, maka dapat dicapai bangsa Indonesia yang cerdas kehidupannya, maju kebudayaan nasionalnya dan sejahtera kehidupan rakyatnya. Cita-cita para pendiri republik ini untuk menghadirkan pendidikan yang bermutu tersebut mendapatkan pijakan konstitusional baru, dengan dicantumkannya alokasi anggaran pendidikan minimal 20% dari APBN dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Namun hingga permohonan ini diajukan, realisasi alokasi anggaran tersebut sebagaimana perintah konstitusi masih belum ada realisasinya. Oleh karena itu, tidak mengherankan setelah enam puluh tahun Indonesia merdeka, cita-cita *the founding fathers* masih belum tercapai. Indonesia bahkan tertinggal dari negara tetangga yang baru dicapai puluhan tahun setelah kemerdekaan Indonesia, seperti Malaysia (1957), Singapura (1965), Vietnam baru berhenti berperang pada akhir tahun 1970-an, Taiwan (1949), Korea Selatan pada tahun 1950-an.

I.C. KATEGORI PELANGGARAN

I.C.1 Pelanggaran substansial

Pelanggaran substansial terletak pada metodologi perhitungan anggaran pendidikan. Secara substansial, menghitung anggaran pendidikan yang memasukan 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*. Sedang pendidikan kedinasan yang diselenggarakan selain oleh Departemen Pendidikan Nasional dan Departemen Agama, termasuk dalam kategorisasi kegiatan *in-service training* (program pelatihan) yang merupakan bagian dari sektornya masing-masing dan bukannya sektor pendidikan yang dimaksudkan dalam alokasi sistem anggaran pemerintah.

Konvensi internasional tersebut harus digunakan karena:

- Menjadi standar internasional statistik pendidikan;
- Dipergunakan untuk melakukan perbandingan antar negara;
- Sebagai "*policy tool*" dan "*benchmarking*" Pemerintah dalam memberikan layanan minimal terhadap kebutuhan dasar dibidang pendidikan; dan
- Kesamaan persepsi internasional dalam memberikan layanan terhadap hak memperoleh pendidikan sebagai salah satu hak asasi manusia yang merupakan "*the most enabling of rights which if accomplished makes great progress towards achieving other rights*" seperti yang dicetuskan dalam Konferensi Global dibidang pendidikan yang diselenggarakan di Johannesburg, Afrika Selatan pada tahun 2004.

I.C.2. Pelanggaran hukum

Kesimpulan pemerintah tersebut secara *legal* juga bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 tersebut dinyatakan bahwa "*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*".

Pelanggaran *legal* dari sistem perhitungan yang dilakukan oleh Pemerintah adalah:

- o Undang-undang telah mengikuti konvensi internasional yaitu dengan mengecualikan biaya pendidikan kedinasan dari pengertian dana pendidikan, sedang perhitungan Pemerintah tidak mengecualikannya.
- o Jumlah anggaran pendidikan di sektor pendidikan menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 adalah 20% dari APBN dan 20% dari APBD. Ini berarti bahwa alokasi anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN ditambah 20% dari APBD sehingga kalau dijumlah dan dicari proporsinya terhadap APBN akan lebih besar dari 20%. Sementara itu, perhitungan yang disajikan oleh Pemerintah tidak sesuai, yaitu dengan menjumlahkan dana yang disediakan di pusat dan di daerah dan baru dibagi dengan besaran APBN. Di sini secara *legal* terjadi pelanggaran dalam cara menghitung presentase anggaran pendidikan karena tidak sesuai dengan amanat undang-undang.

I.C.3. Pelanggaran intrinsik

Di balik ketetapan hukum mengenai proporsi minimal anggaran pendidikan tersirat misi yang sangat mulia dari negara yaitu agar pemerintah dapat “memenuhi kebutuhan pendidikan nasional”, seperti yang tertuang dalam kata-kata terakhir Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Salah satu dari kebutuhan pendidikan nasional adalah memberikan layanan untuk memenuhi kebutuhan membiayai wajib pendidikan dasar yang menjadi tanggung jawab negara, seperti yang diamanatkan oleh amandemen ketiga UUD 1945 yang menyatakan bahwa “setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan negara wajib membiayainya” (ayat 2). Lebih lanjut ditegaskan lagi dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 34 ayat (2) bahwa “pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa dipungut biaya”. Pendidikan dasar yang dimaksud mencakup Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama seperti yang termaktub dalam Pasal 17 ayat (2).

Karena berdasarkan ketentuan hukum yang harus dipatuhi Pemerintah telah melanggar undang-undang dengan belum memenuhi proporsi minimal 20% dalam mengalokasikan anggaran pendidikan untuk tahun anggaran 2008, dan secara intrinsik Pemerintah juga belum berhasil menyelenggarakan misi program wajib belajar pendidikan dasar dengan sepenuhnya dibiayai oleh pemerintah

sebagaimana diamanatkan undang-undang. Kecilnya biaya rutin yang disediakan untuk operasional pendidikan, terbatasnya Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan masih besarnya anak usia Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama yang terpaksa masuk sekolah swasta sehingga orang tua terpaksa harus menanggung beban biaya pendidikan jenjang pendidikan dasar yang diwajibkan, merupakan salah satu akibat dari, selain faktor penyebab yang lain, tidak terpenuhi proporsi anggaran pendidikan dari pemerintah yang mencukupi.

Dikeluarkannya dana untuk pendidikan kedinasan dari kategori sektor pendidikan sangatlah tepat, karena kegiatan tersebut merupakan bagian dari sektor administrasi penyelenggaraan negara, pertahanan negara, kesehatan dan pembangunan infrastruktur dasar, yang kesemuanya merupakan tanggung jawab Pemerintah untuk membiayainya, seperti kewajiban Pemerintah untuk membiayai pendidikan dasar yang wajib bagi setiap warga negara. Namun alokasi anggaran untuk pendidikan kedinasan tersebut tidak termasuk ke dalam kategori alokasi anggaran pendidikan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945.

Sesungguhnya pemahaman tentang anggaran pendidikan sebagaimana digariskan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 sudah merupakan pemahaman internasional di dunia pendidikan dan studi pembangunan ekonomi pembangunan, yang juga dipergunakan oleh badan-badan internasional seperti UNESCO, UNDP dan Bank Dunia. Pada saat UNESCO dalam tahun 1996 membandingkan alokasi anggaran pendidikan berbagai negara yang menyebutkan bahwa pada tahun 1992 rata-rata negara maju mengalokasikan 5,3% GNP untuk pendidikan, negara berkembang rata-rata 4,2% GNP untuk pendidikan, dan negara terbelakang hanya 2,8% GNP, yang maknanya sama dengan pemahaman Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003. Demikian juga pada tahun 2003 Bank Dunia mengajukan data yang antara lain menyatakan bahwa anggaran pendidikan Indonesia 1,4% GDP, Vietnam 2,8% GDP, Korea Selatan 5,3% GDP, dan seterusnya, maknanya juga sama. Dari berbagai data perbandingan antar negara dalam hal anggaran pendidikan yang diterbitkan UNESCO dan Bank Dunia, Indonesia dalam hal pembiayaan pendidikan memang terendah. Pada tahun 1992, menurut UNESCO, pada saat Pemerintah India menanggung pembiayaan pendidikan 89% dari keperluan, Indonesia hanya

menyediakan 62,8% dari keperluan dana bagi penyelenggaraan pendidikan nasionalnya.

Menurut *Human Development Report* UNDP tahun 2005, posisi Indonesia berada pada rangking ke 110 dari 177 negara yang dinilai. Pengeluaran Indonesia untuk sektor pendidikan pada tahun 1990 adalah 1% dari GDP dan pada 2002 naik 1,2%. Sedangkan menurut laporan tersebut pada tahun 2002, pengeluaran negara untuk pendidikan hanya 9% dari APBN.

Dari uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa penilaian bahwa dana yang disediakan Pemerintah untuk pendidikan jauh dari kebutuhan yang diperlukan untuk melaksanakan tanggung jawab konstitusional Pemerintah menyelenggarakan pendidikan nasional sesuai dengan ketentuan Pasal 31 ayat (1), ayat (2), ayat (5) UUD 1945, terbukti.

Atas dasar semua pertimbangan tersebut di atas, para Pemohon mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 terhadap UUD 1945.

II. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Bahwa Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *Juncto* Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, Bukti P-5):

“Bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

Berkenaan dengan yurisdiksi Mahkamah Konstitusi tersebut di atas, maka Mahkamah Konstitusi berhak dan berwenang untuk melakukan uji materiil atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang APBN Tahun Anggaran 2008 (selanjutnya disingkat UU 16 Tahun 2008)”.

Terkait dengan pemeriksaan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, baik ketentuan Pasal 24C UUD 1945 maupun ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tidak membedakan pengujian jenis undang-undang. Oleh karena itu, UU APBN ataupun UU APBN-P dapat diuji

apakah bertentangan dengan UUD 1945 atau tidak. Lebih dari itu, Mahkamah Konstitusi selama memeriksa permohonan pengujian undang-undang yang mengatur APBN terhadap UUD 1945 menyatakan undang-undang yang mengatur APBN dapat diuji konstiusionalitasnya terhadap UUD 1945 (*Baca setidaknya* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012/PUU-III/2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 026/PUU-III/2005).

III. KEDUDUKAN HUKUM DAN KEPENTINGAN KONSTITUSIONAL PEMOHON

III.1 Pengakuan hak setiap warga negara Republik Indonesia untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 merupakan salah satu indikator kemajuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 merupakan manifestasi jaminan konstiusional terhadap pelaksanaan hak-hak dasar setiap warganegara sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003. Mahkamah Konstitusi merupakan badan *judicial* yang menjaga hak asasi manusia sebagai manifestasi peran *the guardian of the constitution* (pengawal konstiusi) dan *the sole interpreter of the constitution* (penafsir tunggal konstiusi).

Dalam hukum acara perdata yang berlaku dinyatakan hanya orang yang mempunyai kepentingan hukum saja, yaitu orang yang merasa hak-haknya dilanggar oleh orang lain, yang dapat mengajukan gugatan (asas tiada gugatan tanpa kepentingan hukum, atau *zonder belang geen rechtsingan*). Pengertian asas tersebut adalah bahwahanya orang yang mempunyai kepentingan hukum saja yang dapat mengajukan gugatan, termasuk juga permohonan. Dalam perkembangannya ternyata ketentuan atau asas tersebut tidak berlaku mutlak berkaitan dengan diakuinya hak orang atau lembaga tertentu untuk mengajukan gugatan, termasuk juga permohonan, dengan mengatasnamakan kepentingan publik, yang dalam doktrin hukum universal dikenal dengan "*organizational standing*" (*legal standing*).

Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewajiban konstiusionalnya dirugikan dengan berlakunya undang-undang, yaitu:

a. perseorangan warga negara Indonesia;

- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat;
- d. lembaga negara.

III.2 Doktrin "*organization standing*" (*legal standing*) ternyata tidak hanya dikenal dalam doktrin, tetapi juga telah diadopsi dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, antara lain, yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Industri, serta Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (selanjutnya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003) dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005, Bukti P-6).

Namun demikian tidak semua organisasi dapat bertindak mewakili kepentingan umum/publik, karena hanya organisasi yang memenuhi persyaratan tertentu sebagaimana ditentukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan maupun yurisprudensi, yaitu:

- a. berbentuk badan hukum atau yayasan;
- b. dalam anggaran dasar organisasi yang bersangkutan menyebutkan dengan tegas mengenai tujuan didirikannya organisasi tersebut;
- c. telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.

III.3 Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, para Pemohon juga memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana dimaksudkan di dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003. Pasal 51 ayat (1) tersebut menyatakan:

Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. perseorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Pemohon adalah Pengurus Besar Persatuan Guru Republik Indonesia (PB PGRI) dan sekumpulan perorangan guru dan/atau pengurus PGRI diberbagai wilayah di Indonesia. Bahwa PGRI beranggotakan sekitar 1,6 juta guru dan pelaksana pendidikan, serta memiliki cita-cita organisasi untuk memajukan pendidikan (Anggaran Dasar PGRI/Anggaran Rumah Tangga, Bukti P-7), sehingga dengan demikian PGRI berkepentingan terhadap penyelenggaraan pendidikan dan peningkatan mutu pendidikan yang sangat bergantung pada anggaran yang disediakan oleh Pemerintah.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 menetapkan guru sebagai profesi, sedangkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, menetapkan bahwa masa depan profesi guru tergantung pada komitmen dan konsistensi Pemerintah dalam melaksanakan kedua undang-undang tersebut.

Berdasarkan ketentuan Anggaran Rumah Tangga (ART) PGRI, Pasal 28 ayat (4) menyatakan:

“Pengurus Besar mewakili PGRI di dalam dan di luar pengadilan yang pelaksanaannya diatur dalam peraturan organisasi”.

Demikian juga masalah *“legal standing”* Pemohon dinyatakan dalam Putusan Perkara Nomor 026/PUU-III/2005 telah memberikan kedudukan hukum (*legal standing*) kepada PGRI dengan kualifikasi sebagai perseorangan atau kumpulan perseorangan sebagaimana dimaksud Pasal 51 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2005 tentang APBN Tahun Anggaran 2006.

III.4 Dengan merujuk pada Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, maka dapat dikatakan bahwa para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk memperjuangkan perbaikan pelaksanaan pendidikan melalui implementasi ketentuan alokasi anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN sebagaimana diamanatkan di dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 menyatakan:

*“Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam **memperjuangkan haknya secara kolektif** untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negara”* (cetak miring dan dipertebal dari Pemohon, *catatan*).

Bertitik tolak dari adanya jaminan konstitusional tersebut sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, maka para Pemohon mengajukan

permohonan untuk peningkatan alokasi anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN sebagaimana diamanatkan di dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Jaminan konstitusional Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 tersebut kemudian dipertegas lagi dalam pengaturan hak untuk memperjuangkan peningkatan mutu pendidikan sebagai hak secara kolektif oleh para guru dan kelompok masyarakat di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005. Lebih jelasnya lagi Pasal 1 butir (4) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 menyatakan:

“Pendidik adalah tenaga kependidikan yang berkualifikasi sebagai guru, dosen, konselor, pamong belajar, widyaiswara, tutor, instruktur, fasilitator, dan sebutan lain yang sesuai dengan kekhususannya, serta berpartisipasi dalam menyelenggarakan pendidikan”.

Dengan merujuk pada ketentuan Pasal 1 butir (4) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, maka ditafsirkan bahwa para guru memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan pendidikan serta meningkatkan dan memperbaiki mutu pendidikan, yang segenap usaha tersebut memerlukan alokasi anggaran dimana Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 telah mengamanatkan alokasi anggaran pendidikan minimal 20% dari APBN.

Pasal 1 butir (27) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 juga memberi peran pada masyarakat untuk terlibat dalam memajukan pendidikan. Ketentuan Pasal 1 butir (27) tersebut menyatakan:

“Masyarakat adalah kelompok warga negara Indonesia nonpemerintah yang mempunyai perhatian dan peranan dalam bidang pendidikan”.

Pengakuan terhadap tanggung jawab profesi guru untuk turut memperjuangkan kualitas pendidikan juga diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005. Di dalam bagian “menimbang” Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 dikatakan “bahwa guru dan dosen mempunyai fungsi, peran dan kedudukan yang sangat strategis dalam pembangunan nasional dalam bidang pendidikan sebagaimana dimaksud pada huruf a, sehingga perlu dikembangkan sebagai profesi yang bermartabat”.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 juga memberikan pengakuan terhadap eksistensi organisasi profesi guru (Pasal 1 butir 13). Ketentuan tersebut dapat dijadikan basis *legal* pengakuan terhadap organisasi profesi guru seperti PGRI.

Terkait dengan masalah "*legal standing*" ini, perkenankan Pemohon mengutip kembali Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 026/PUU-III/2005, sebagai berikut: "Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI)".

Bahwa organisasi ini adalah tempat terhimpunnya segenap guru dan tenaga kependidikan lainnya, yang memiliki Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD & ART), yang keberadaannya telah diakui oleh instansi berwenang dalam hal ini, Departemen Kehakiman, tertanggal 20 September 1954 No.JA.5/82/12, yang memutuskan dan menyatakan sah Anggaran Dasar Perkumpulan Persatuan Guru Republik Indonesia disingkat PGRI dan oleh karena itu mengakui perkumpulan "Persatuan Guru Republik Indonesia" sebagai badan hukum yang berhak atas namanya sendiri, menjalankan hukum dan mempertahankan haknya di muka dan di luar pengadilan. Maka oleh karena itu PGRI adalah sebuah badan hukum.

Bahwa PGRI dalam pengajuan permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2005 tentang APBN Tahun Anggaran 2006 terhadap UUD 1945 diwakili oleh H.M. Rusli Yunus didasarkan pada hasil rapat PGRI tertanggal 14 Desember 2005 yang kemudian ditindak lanjuti dengan surat pemberian wewenang Nomor 938/Um/PB/XIX/2005 tanggal 14 Desember 2005 dari Ketua Umum Pengurus Besar PGRI, Prof. Dr. H. Mohammad Surya kepada Ketua Pengurus Besar PGRI, H.M. Rusli Yunus, yang mana diputuskan bahwa PGRI akan mengajukan permohonan pengujian terhadap undang-undang *a quo*.

Bahwa PGRI beranggotakan sekitar 1,6 juta guru dan berdasar Pasal 6 serta Pasal 7 AD & ART PGRI sebagai motor pelaksana pendidikan, sehingga dengan demikian PGRI berkepentingan terhadap penyelenggaraan pendidikan dan peningkatan mutu pendidikan yang sangat bergantung pada anggaran yang disediakan oleh Pemerintah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menetapkan guru sebagai profesi, sedangkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen yang disahkan tanggal 6 Desember 2005 lalu, menetapkan bahwa masa depan profesi guru tergantung pada komitmen dan konsistensi Pemerintah dalam melaksanakan kedua undang-undang tersebut.

Dengan demikian kedudukan hukum PGRI sebagai badan hukum telah memenuhi kriteria sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 51 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Dengan konstruksi berpikir demikian, maka dapat dikatakan bahwa para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 terhadap UUD 1945. Karena itu para Pemohon berpendapat bahwa kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon sangat kuat dan relevan dengan permohonan ini.

Dan para Pemohon menilai Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 bertentangan dengan Pasal 31 UUD 1945, terutama ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Para Pemohon merasa hak dan/atau kewajiban konstitusionalnya dirugikan. Oleh karena itu, para Pemohon merasa berhak untuk mengajukan pengujian atas undang-undang *a quo*, sebagaimana telah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan seluruh uraian dan alasan-alasan yang sudah berdasarkan hukum dan didukung oleh alat-alat bukti tersebut di atas, para Pemohon memohon kiranya Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berkenan memutuskan:

Dalam Pokok Perkara:

1. Menerima dan mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 (LN Tahun 2008 Nomor 63, TLN Nomor 4848) sepanjang yang menyangkut tentang anggaran pendidikan bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 (LN Tahun 2008, Nomor 63, TLN Nomor 4848) sepanjang yang menyangkut tentang anggaran pendidikan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil-dalil permohonannya para Pemohon mengajukan alat bukti tulis yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan

Bukti P-7 dan telah pula mengajukan 1 (satu) orang ahli yang memberikan keterangan di bawah sumpah, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Laporan Bank Dunia, Bappenas, *Royal Netherland Embassy*;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Persatuan Guru Republik Indonesia;

Keterangan Ahli Para Pemohon Drs. Ibrahim Musa, M.A., M.Pd

- Bahwa satuan biaya pendidikan yang dialokasikan untuk sekolah-sekolah masih belum ada dasarnya, masih berdasarkan pada anggaran yang tersedia sebelumnya yang dinamakan *historical budgeting system*, jadi berdasarkan yang lalu ditambah sekian persen. Seharusnya anggaran pendidikan dihitung berdasarkan kebutuhan penyelenggaraan pendidikan itu sendiri pada dua tingkatan yaitu tingkat satu pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan itu sendiri kemudian ditambah dengan biaya pola pendidikan dimulai dari tingkat bawah, pada tingkat kabupaten kemudian pada tingkat provinsi dan tingkat nasional.
- Bahwa seharusnya prioritas dalam struktur anggaran mengutamakan bagaimana memenuhi standar nasional pendidikan yang delapan standar untuk satuan pendidikan. Itulah yang menjadi acuan dalam menentukan apakah 20% cukup atau tidak;
- Bahwa perlu mengadakan restrukturisasi dalam sistem anggaran pendidikan;

- Bahwa 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 merupakan kewajiban bangsa Indonesia harus mengacu ke 20% dan merupakan persyaratan minimal yang harus diikuti dengan penertiban cara penganggaraan, penggunaan anggaran sesuai dengan kebutuhan pendidikan bukan berdasarkan pengalaman;

[2.3] Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 15 Juli 2008, Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Keuangan serta Sekretaris Jenderal Departemen Pendidikan Nasional telah memberi keterangan, yang kemudian dilengkapi dengan keterangan tambahan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 28 Juli 2008 dan 29 Juli 2008, sebagai berikut:

I. UMUM

Dalam rangka melaksanakan amanat Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara diajukan oleh Presiden setiap tahun untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2008 disusun dengan berpedoman pada Rencana Kerja Kementerian Negara/Lembaga Tahun 2008 yang selanjutnya dituangkan pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2008, serta Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal Tahun 2008. Selain itu, dalam menyusun APBN-P 2008 juga mempertimbangkan kondisi ekonomi, sosial, dan politik yang berkembang.

Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Tahun 2004-2009, sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005, yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional,

telah ditetapkan 3 (tiga) agenda pembangunan nasional, yang merupakan arah kebijakan pembangunan jangka menengah, yaitu:

1. Menciptakan Indonesia yang aman dan damai;
2. Menciptakan Indonesia yang adil dan demokratis;
3. Meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Ketiga agenda pembangunan nasional tersebut merupakan pilar pokok untuk mencapai tujuan pembangunan nasional sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945. Keberhasilan pelaksanaan satu agenda erat kaitannya dengan kemajuan pelaksanaan agenda lainnya, yang dalam pelaksanaan tahunan dirinci dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Sesuai dengan tantangan dan masalah yang dihadapi dalam rangka mempercepat tercapainya sasaran-sasaran pembangunan jangka menengah, maka dalam RKP Tahun 2008, sebagai tahun keempat dari pelaksanaan RPJM Nasional Tahun 2004-2009, tema pembangunan nasional yang ditetapkan adalah **"Percepatan pertumbuhan ekonomi untuk mengurangi kemiskinan dan pengangguran"**.

Untuk mewujudkan tema tersebut, maka penyusunan APBN-P 2008 diarahkan untuk mengatasi masalah-masalah mendasar yang menjadi prioritas pembangunan nasional, yaitu:

1. peningkatan investasi, ekspor dan kesempatan kerja;
2. revitalisasi pertanian, perikanan, kehutanan, dan pembangunan perdesaan;
3. percepatan pembangunan infrastruktur dan peningkatan pengelolaan energi;
4. peningkatan aksesibilitas dan kualitas pendidikan dan kesehatan;
5. peningkatan efektivitas penanggulangan kemiskinan;
6. pemberantasan korupsi dan percepatan pelaksanaan reformasi birokrasi;
7. penguatan kemampuan pertahanan dan pemantapan keamanan dalam negeri; dan
8. penanganan bencana, pengurangan resiko bencana alam, dan peningkatan pemberantasan penyakit menular.

Kedelapan prioritas pembangunan nasional tersebut tercermin dalam arah dan bentuk APBN-P 2008.

II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

Mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam perkara *a quo*, Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk menilainya, karena sebagian besar para Pemohon adalah para Pemohon yang sama dalam permohonan Pengujian Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang lalu.

Apabila Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum, Pemerintah memohon Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana **menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima** (*niet ontvankelijk verklaard*). Namun demikian apabila Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, berikut ini disampaikan penjelasan Pemerintah tentang materi pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008.

III. PENJELASAN PEMERINTAH ATAS PERMOHONAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2008 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 45 TAHUN 2007 TENTANG ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA TAHUN ANGGARAN 2008

A. Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Perubahan Tahun Anggaran 2008

Pemerintah menyadari bahwa untuk mencapai sasaran pembangunan di tahun 2008, terdapat beberapa tantangan yang harus dihadapi. Untuk itu, sasaran program kerja Pemerintah dalam tahun 2008 diharapkan dapat memberikan kemajuan penting dalam pelaksanaan tiga agenda pembangunan sebagaimana digariskan dalam RPJM Nasional Tahun 2004-2009. Sementara itu, tantangan pokok kerangka ekonomi makro dan pembiayaan pembangunan yang dihadapi pada tahun 2008 adalah:

1. mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi;
2. mempercepat pengurangan pengangguran dan kemiskinan; dan
3. menjaga stabilitas ekonomi.

Berdasarkan tiga agenda dan tantangan pokok yang dihadapi tersebut, penyusunan APBN-P 2008 diarahkan untuk mengatasi masalah-masalah

mendasar yang menjadi prioritas pembangunan. Dengan demikian, kebijakan alokasi anggaran belanja pemerintah pusat tahun 2008 diarahkan terutama untuk mendukung kegiatan ekonomi nasional dalam memacu pertumbuhan, menciptakan dan memperluas lapangan kerja, serta meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dan mengurangi kemiskinan, di samping tetap menjaga stabilitas nasional, kelancaran kegiatan penyelenggaraan operasional Pemerintah dan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Sejalan dengan arah kebijakan tersebut, maka prioritas alokasi anggaran belanja pemerintah pusat dalam tahun 2008 adalah:

1. penyediaan infrastruktur dasar untuk mendukung kegiatan ekonomi nasional;
2. **penyediaan pelayanan dasar kepada masyarakat, khususnya dibidang pendidikan dan kesehatan, dengan memperhatikan peningkatan rasio anggaran pendidikan sesuai amanat UUD 1945,** serta meningkatkan upaya pemerataan;
3. perbaikan penghasilan dan kesejahteraan aparatur negara dan pensiunan;
4. peningkatan kualitas pelayanan dan efisiensi penyelenggaraan kegiatan operasional pemerintahan;
5. penyediaan subsidi untuk membantu menstabilkan harga barang dan jasa pada tingkat yang terjangkau masyarakat; serta
6. pemenuhan kewajiban pembayaran bunga utang.

Arah kebijakan seperti diuraikan di atas sekaligus dimaksudkan untuk melaksanakan amanat konstitusi dalam rangka memenuhi hak warga negara atas:

1. pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan;
2. hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan; dan
3. jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia bermartabat, dan mendapatkan pendidikan yang layak.

Berdasarkan perkembangan perekonomian global dan domestik terkini, Pemerintah melakukan beberapa perubahan terhadap variabel-variabel ekonomi makro tahun 2008 yang digunakan sebagai asumsi dasar penyusunan

APBN-P 2008. Perubahan terhadap beberapa asumsi dasar ini dilakukan dengan pertimbangan:

1. faktor-faktor eksternal, seperti kinerja perekonomian dunia, harga minyak mentah, dan harga komoditas pangan dunia yang mempengaruhi perkembangan berbagai indikator ekonomi makro sehingga pada gilirannya berpengaruh terhadap besaran pendapatan nasional, belanja negara, dan pembiayaan anggaran.
2. berbagai permasalahan dan tantangan pembangunan yang dihadapi akibat perubahan dari faktor-faktor eksternal serta penilaian terkini atas kondisi ekonomi, sosial dan politik dalam negeri pada tahun berjalan yang akan berpengaruh pada komposisi belanja negara.

Bahwa sesuai dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, maka dalam rangka mengamankan pelaksanaan APBN-P 2008, perlu segera dilakukan penyesuaian atas berbagai sasaran pendapatan negara, belanja negara, defisit anggaran, serta kebutuhan dan sumber-sumber pembiayaan anggaran, agar menjadi realistis dan mampu mendukung pencapaian sasaran-sasaran pembangunan ekonomi tahun 2008 dan jangka menengah, baik dalam rangka mendukung kegiatan ekonomi nasional dalam memacu pertumbuhan, menciptakan dan memperluas lapangan kerja, serta meningkatkan kualitas pelayanan pada masyarakat dan mengurangi kemiskinan, di samping tetap menjaga stabilitas nasional sesuai dengan program pembangunan nasional.

Di samping itu, keseimbangan pembangunan termasuk didalamnya penganggaran perlu tetap harus dijaga agar dapat mencapai prioritas-prioritas perbaikan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan dan pelaksanaan tugas kenegaraan yang telah diamanatkan dalam UUD 1945. Berdasarkan perkembangan kondisi perekonomian tersebut di atas, maka Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat membuat perubahan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2008. Perubahan tersebut tertuang dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008.

Sebagai salah satu fokus utama pembangunan nasional, negara memprioritaskan anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari

anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

B. Anggaran Pendidikan Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBN-P) Tahun Anggaran 2008

Pendidikan merupakan usaha sadar agar manusia dapat mengembangkan potensi dirinya melalui proses pembelajaran dan/atau cara lain yang dikenal dan diakui oleh masyarakat. Pendidikan sejatinya merupakan ikhtiar untuk memajukan kehidupan bangsa yang ditandai oleh peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat Indonesia secara keseluruhan.

Dalam hal ini, UUD 1945 secara tegas mengamanatkan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan dan Pemerintah mempunyai kewajiban dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pendidikan untuk mencapai tujuan negara, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa dan menciptakan kesejahteraan umum. Pendidikan mempunyai peranan penting dalam pembangunan nasional serta memberikan kontribusi signifikan pada pertumbuhan ekonomi dan mendorong proses transformasi sosial budaya.

Pendidikan akan menciptakan masyarakat terpelajar yang membentuk *critical mass* sebagai prasyarat terwujudnya masyarakat yang maju, mandiri, makmur, sejahtera, dan demokratis. Untuk itu, **Pemerintah telah menetapkan bidang pendidikan sebagai agenda strategis dalam pembangunan nasional sekaligus menjadi prioritas utama dalam rencana kerja Pemerintah.**

Dalam rangka peningkatan mutu dan relevansi pendidikan, Pemerintah terus melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kualifikasi dan kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan melalui program peningkatan kualifikasi dan sertifikasi profesi pendidik, disertai pemberian berbagai jenis tunjangan yang mencakup tunjangan fungsional, tunjangan profesi, dan tunjangan khusus, membangun fasilitas perpustakaan dan laboratorium, menyediakan materi bahan ajar terutama buku pelajaran dan peralatan pendidikan memperkuat pendidikan kecakapan hidup, dan melakukan penataan hubungan antara lembaga pendidikan dan dunia industri dan dunia usaha.

Pembaharuan sistem pendidikan nasional dilakukan untuk memperbaharui visi, misi, dan strategi pembangunan pendidikan nasional serta menyesuaikan penyelenggaraan pendidikan dengan pelaksanaan otonom daerah. Pendidikan

nasional mempunyai visi terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah.

Dengan visi pendidikan tersebut, pendidikan nasional mempunyai misi sebagai berikut:

1. mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi seluruh rakyat Indonesia;
2. membantu dan memfasilitasi pengembangan potensi anak bangsa secara utuh sejak usia dini sampai akhir hayat dalam rangka mewujudkan masyarakat belajar;
3. meningkatkan kesiapan masukan dan kualitas proses pendidikan untuk mengoptimalkan pembentukan kepribadian yang bermoral;
4. meningkatkan keprofesian dan akuntabilitas lembaga pendidikan sebagai pusat pembudayaan ilmu pengetahuan, keterampilan, pengalaman, sikap, dan nilai berdasarkan standar nasional dan global dan;
5. memberdayakan peran serta masyarakat penyelenggaraan pendidikan berdasarkan prinsip otonomi dalam konteks negara kesatuan Republik Indonesia.

Berbagai upaya telah pula dilakukan untuk memperbaiki manajemen pendidikan melalui penguatan desentralisasi dan otonomi pendidikan sampai dengan tingkat satuan pendidikan. Perbaikan sistem pengelolaan juga ditempuh melalui penerapan manajemen berbasis sekolah untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat dan menciptakan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan pendidikan.

Pemerintah menyadari sepenuhnya bahwa pendidikan merupakan salah satu bidang yang sangat penting dan strategis dalam agenda pembangunan nasional. Pendidikan yang bermutu dapat mengantarkan Indonesia menjadi bangsa yang modern, maju, makmur, dan sejahtera yang tercermin pada keunggulan dan kemampuan bersaing dengan bangsa-bangsa lain di dunia. Untuk itu, Pemerintah telah menempatkan pendidikan sebagai salah satu prioritas utama dalam agenda pembangunan nasional, karena pendidikan yang berkualitas dapat memberi sumbangan signifikan pada upaya peningkatan

kesejahteraan masyarakat Indonesia. Menyadari akan hal itu, Pemerintah berupaya secara terus-menerus meningkatkan alokasi anggaran pendidikan, sehingga secara bertahap dapat memenuhi kebutuhan nyata.

Sebagai salah satu fokus utama pembangunan nasional, negara memprioritaskan anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional, dengan mengalokasikan sekurang-kurangnya 20% APBN dan APBD untuk pendidikan nasional.

Oleh karenanya, Pemerintah terus berupaya untuk meningkatkan anggaran pendidikan dari tahun ke tahun untuk mencapai 20% (dua puluh persen) dari APBN dan APBD sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945.

Berdasarkan ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 dinyatakan "**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**".

Sebagai tindak lanjut atau aturan operasionalnya dari ketentuan tersebut dalam Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang berlaku setiap tahun anggaran dialokasikan anggaran pendidikan untuk menyelenggarakan fungsi pendidikan.

Bahwa dalam mengalokasikan anggaran pendidikan dalam APBN-P 2008 telah mempertimbangkan:

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-V /2007 tanggal 20 Februari 2008 yang menyatakan bahwa frasa "gaji pendidik dan" dalam ketentuan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka bunyi ketentuan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas harus dibaca "***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)***".

- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, yang mendukung perbaikan kesejahteraan para pendidik.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah menetapkan fungsi pendidikan (beserta anggarannya) dilimpahkan ke daerah, sehingga Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) pendidikan diperhitungkan dalam rumusan (formula) rasio anggaran pendidikan.

Dalam tabel berikut dapat diketahui perkembangan penyediaan anggaran fungsi pendidikan dalam alokasi anggaran sejak tahun anggaran 2007 sampai dengan tahun anggaran 2008, sebagai berikut:

No	Uraian	APBN-P TA 2007	APBN-P TA 2008
1.	Anggaran pendidikan pada semua K/L	Rp. 55.7 triliun	Rp. 58.6 triliun
2.	a. Gaji pendidik dalam DAU. (1,8/2,5 x 70% x 90% x DAU) b. Anggaran non gaji pendidik dalam DAU	Rp. 74.7 triliun Rp. 6.6 triliun	Rp. 81.4 triliun Rp. 7.2 triliun
3.	DAK pendidikan	Rp. 5.2 triliun	Rp. 7.0 triliun
4.	Total anggaran pendidikan	Rp.142.2 triliun	Rp. 154.2 triliun
5.	Belanja Negara	Rp 752.3 triliun	Rp. 989.5 triliun
	Presentase anggaran pendidikan terhadap APBN=(No 4:No 5)x100%	18,9 %	15,6 %

Berdasarkan perhitungan anggaran pendidikan sebagai presentase terhadap APBN adalah nilai perbandingan (dalam persen) antara alokasi anggaran pada fungsi pendidikan didalam belanja negara (tidak termasuk anggaran pendidikan kedinasan) terhadap keseluruhan belanja negara, maka didapatkan presentase anggaran pendidikan dalam perubahan APBN-P 2008 diperkirakan mencapai sebesar 15,6% (lima belas koma enam) persen.

Meskipun secara nominal total anggaran pendidikan meningkat dari Rp.142,2 triliun (APBN-P 2007) menjadi Rp.154,2 triliun (APBN-P 2008), tetapi dalam nilai presentase mengalami penurunan. Penurunan ini dikarenakan membengkaknya belanja negara dari Rp.752,4 triliun (APBN-P 2007) menjadi Rp.989,5 triliun (APBN-P 2008) sebagai akibat dari adanya faktor eksternal (melonjaknya harga minyak mentah internasional) yang berada di luar kendali Pemerintah (*force majeure*).

Sehubungan dengan hal tersebut, Pemerintah dapat menyampaikan hal-hal yang berkaitan dengan struktur belanja negara dalam APBN. Sesuai dengan ketentuan Pasal 11 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang

Keuangan Negara, belanja negara dirinci menurut organisasi, fungsi dan jenis belanja. Rincian belanja negara menurut organisasi disesuaikan dengan susunan kementerian negara/lembaga pemerintah pusat.

Sedangkan rincian belanja negara menurut fungsi terdiri dari:

(1) pelayanan umum; (2) pertahanan; (3) ketertiban dan keamanan; (4) ekonomi; (5) lingkungan hidup; (6) perumahan dan fasilitas umum; (7) kesehatan; (8) pariwisata dan budaya; (9) agama; (10) pendidikan; dan (11) perlindungan sosial. Pengelompokan belanja pemerintah pusat menurut fungsi adalah perwujudan tugas pemerintahan di bidang tertentu yang dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional.

Sementara itu, rincian belanja negara menurut jenis belanja, terdiri dari (1) belanja pegawai; (2) belanja barang; (3) belanja modal; (4) pembayaran bunga utang; (5) subsidi; (6) belanja hibah; (7) bantuan sosial; dan (8) belanja lain-lain.

Realisasi anggaran belanja pemerintah pusat dalam 3 tahun terakhir masih terkonsentrasi pada fungsi pelayanan umum dengan proporsi rata-rata 65,6% dari total belanja pemerintah pusat. Proporsi alokasi anggaran pada fungsi pelayanan umum yang relatif tinggi tersebut menunjukkan bahwa fungsi dominan Pemerintah masih terkonsentrasi pada pemberian pelayanan umum pada masyarakat.

Realisasi anggaran fungsi pelayanan umum digunakan untuk melaksanakan berbagai program pelayanan umum yang meliputi antara lain program subsidi, program pembayaran bunga utang, dan program-program pelayanan umum lainnya yang dilaksanakan oleh kementerian negara/lembaga. Dilihat dari jenis belanja, realisasi subsidi dan pembayaran bunga utang mendominasi pengeluaran pemerintah pusat dengan proporsi masing-masing 29,0% dan 17,2%. Kedua jenis belanja tersebut sifatnya wajib (*non discretionary expenditure*), penggunaannya sudah tertentu dan tidak dapat dielakkan.

Sebagai akibat dari melonjaknya harga minyak mentah di pasar internasional dari asumsi USD 60/barrel dalam APBN 2008 menjadi USD 95/barrel dalam APBN-P 2008 maka beban subsidi energi melonjak dari Rp.75,6 triliun (dalam APBN 2008) menjadi Rp.187,1 triliun (dalam APBN-P 2008). Keadaan semacam ini akan terus terjadi tanpa dapat diprediksi atau dihitung secara

pasti. Selain itu terdapat beban pembayaran bunga utang yang merupakan kewajiban yang tidak bisa dielakkan. Oleh karena itu, belanja subsidi dan pembayaran bunga utang seyogianya tidak dijadikan sebagai rasio bagian dari belanja negara.

Adalah wajar apabila beban subsidi energi dan pembayaran bunga utang adalah sebagai belanja kegiatan yang dikeluarkan dari perhitungan perbandingan alokasi belanja negara (pemerintah pusat) menurut fungsinya. Selama beban subsidi energi dan beban pembayaran bunga utang tidak dipisahkan dalam belanja negara, maka dapat menghasilkan gambaran yang distortif dari struktur APBN. Karena sesungguhnya pengeluaran untuk subsidi energi dan bunga utang bukanlah sesuatu yang dikehendaki, melainkan terpaksa dilakukan, sebagai suatu "*force majeure*" yang akibatnya harus dipikul bersama secara rata.

Force majeure yang dimaksud di atas adalah suatu keadaan dimana APBN-P 2008 merupakan anggaran belanja yang tidak dalam kondisi wajar dan normal. Alokasi subsidi energi dan pembayaran bunga utang yang mencapai Rp.281,9 triliun atau sekitar 28,5% dari total belanja negara, menunjukkan ketidakwajaran dan ketidaknormalan struktur APBN-P 2008. Belanja negara yang digunakan untuk subsidi energi dan pembayaran bunga utang tersebut juga merupakan suatu bentuk pelaksanaan kepentingan umum yang sangat mendesak. Pelayanan kepentingan umum tersebut walaupun sama pentingnya dengan anggaran pendidikan, namun sifatnya lebih mendesak dan tidak dapat ditunda atau dielakkan.

Dengan adanya beban subsidi energi dan pembayaran bunga utang yang mengakibatkan struktur APBN-P 2008 menjadi tidak normal dan tidak wajar, maka menjadi wajar apabila perhitungan presentase anggaran pendidikan adalah perbandingan anggaran fungsi pendidikan terhadap total anggaran belanja "**murni**", yaitu yang tidak mengikutsertakan beban subsidi energi dan pembayaran bunga utang. Dengan memakai cara pendekatan perhitungan anggaran pendidikan tersebut, maka Pemerintah menunjukkan bahwa Pemerintah tetap memenuhi ketentuan konstitusi.

Artinya, negara tetap memprioritaskan anggaran pendidikan, apabila dibandingkan dengan kelompok anggaran belanja lain menurut fungsinya. Dan, kriteria sekurang-kurangnya dua puluh persen dari APBN juga dipenuhi ketika

dibandingkan total anggaran belanja "murni" atau "netto", yaitu yang memisahkan pengeluaran untuk subsidi energi dan pembayaran bunga utang yang tak terelakkan tersebut.

Dengan cara perbandingan anggaran pendidikan yang memperhitungkan kondisi ketidakwajaran belanja negara dalam APBN-P 2008, maka Pemerintah sesungguhnya telah melaksanakan amanat konstitusi sesuai dengan kondisi dan keadaan yang terjadi pada saat penyusunan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008. Keadaan APBN-P 2008 terhadap UUD 1945 telah memenuhi sifat dari "*conditionally constitutional*" mengingat keadaan dan situasi yang terjadi pada saat ini, sehingga Pemerintah memandang bahwa alokasi anggaran pendidikan pada APBN-P 2008 berdasarkan cara perhitungan dimaksud telah **memenuhi ketentuan UUD 1945 sehingga dapat dinyatakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 telah konstitusional**, karena dengan cara perhitungan presentase anggaran pendidikan terhadap APBN adalah nilai perbandingan anggaran fungsi pendidikan terhadap belanja negara (tanpa subsidi energi dan pembayaran bunga utang) maka presentase anggaran pendidikan **sudah mencapai angka 21,8% (dua puluh satu koma delapan persen)**.

Suatu "*conditionally constitutional*" pada anggaran pendidikan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara dapat terjadi tidak hanya dalam hal adanya beban subsidi energi dan pembayaran bunga utang tetapi dapat juga terjadi dalam hal keadaan darurat lainnya.

Tentang *conditionally constitutional* ini kiranya kita bisa memakai suatu pengandaian mengenai situasi darurat perang. Keadaan darurat itu mengharuskan pengalokasian anggaran negara yang jauh lebih besar untuk anggaran pertahanan dan keamanan, yang pasti menyebabkan anggaran pendidikan lebih kecil dari 20% dari totalitas APBN. Dalam hal itu, maka anggaran pendidikan juga *conditionally constitutional* karena harus dibandingkan dengan total APBN dikurangi biaya tambahan untuk mengatasi keadaan darurat perang itu. Ini akan menghasilkan presentase anggaran

pendidikan sebesar 20% dari total APBN setelah dikurangi biaya ekstra darurat perang tersebut.

Berkaitan dengan belanja negara yang tidak dapat dielakkan tersebut, maka kiranya dalam keterangan Pemerintah ini, Pemerintah memohon kebijaksanaan kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan perhitungan presentase anggaran pendidikan terhadap APBN dengan nilai perbandingan (dalam persen) antara alokasi anggaran pada fungsi pendidikan di dalam belanja negara terhadap total belanja negara (tidak termasuk subsidi energi dan pembayaran bunga utang), sebagaimana yang terdapat dalam tabel di bawah ini.

No	Uraian	APBN-P TA 2008
1.	Anggaran pendidikan pada semua K/L	Rp. 58,6 triliun
2.	a. Gaji pendidik dalam DAU (1,8/2,5 x 70% x 90% x DAU) b. Anggaran non gaji pendidik dalam DAU	Rp. 81,4 triliun Rp. 7,2 triliun
3.	DAK pendidikan	Rp. 7,0 triliun
4.	Total anggaran pendidikan	Rp. 154,2 triliun
5.	Total belanja negara murni (tanpa subsidi energi dan pembayaran bunga utang)	Rp. 989,5 triliun
6.	Total belanja negara murni (tanpa subsidi energi dan pembayaran bunga utang)	Rp. 707,6 triliun
	Presentase anggaran pendidikan terhadap APBN = (No.4 dibagi No.6) X 100%	21,8%

Berdasarkan tabel tersebut di atas, maka perhitungan presentase anggaran pendidikan terhadap APBN adalah nilai perbandingan anggaran fungsi pendidikan terhadap total belanja negara (tanpa subsidi energi dan pembayaran bunga utang) yang mencapai angka 21,8%.

C. Dampak Terhadap Pembatalan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008

Bahwa permohonan para Pemohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 adalah permohonan yang terlalu berlebihan.

Pemerintah berpendapat bahwa keberatan **para Pemohon** terhadap Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 secara substantif justru akan merugikan hak konstitusional warga negara pada umumnya karena apabila Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, maka terdapat konsekuensi hukum bangsa Indonesia harus melaksanakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun sebelumnya yang secara nominal justru lebih kecil dari pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008. Penurunan alokasi anggaran pendidikan justru akan mengganggu penyelenggaraan program aksesibilitas dan peningkatan kualitas pendidikan.

Selain hal tersebut, apabila anggaran pendidikan dipaksakan terlebih dahulu 20% dengan tetap memperhitungkan subsidi energi dan pembayaran utang sebagai belanja negara, maka kegiatan pembangunan lainnya termasuk infrastruktur, penanganan bencana alam, pertahanan dan keamanan, kerja sama luar negeri, pengembangan hukum, peningkatan kesejahteraan rakyat, kesehatan, dan lainnya bisa terhambat dan pada akhirnya tujuan negara kesatuan Republik Indonesia tidak tercapai.

Berdasarkan penjelasan di atas, Pemerintah berpendapat bahwa Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 tidak bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, dan tidak merugikan hak dan atau kewenangan konstitusional para Pemohon.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada yang terhormat Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang APBN Tahun Anggaran 2008 terhadap UUD 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
2. Menolak permohonan pengujian para Pemohon (*void*) seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).
3. Menerima keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
4. Menyatakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 **tidak bertentangan** dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
5. Menyatakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 **tetap mempunyai kekuatan hukum dan tetap berlaku** diseluruh wilayah negara kesatuan Republik Indonesia.

Namun demikian apabila Ketua/Majelis Hakim Mahkamah berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Keterangan Tambahan Pemerintah

Menggunakan cara perhitungan anggaran pendidikan pada APBN-P 2008 yang mengecualikan pengeluaran untuk pembayaran subsidi energi dan pembayaran bunga utang sebagai faktor pembagi dalam total belanja negara, telah dapat diperoleh rasio anggaran pendidikan yang memenuhi ketentuan konstitusi yaitu sebesar 21,8% (dua puluh satu koma delapan persen).

Bila cara perhitungan dimaksud, juga digunakan pada tahun anggaran sebelumnya, maka pada tahun 2007 diperoleh angka 24,5%, tahun 2006 diperoleh angka 23,6%, dan tahun 2005 diperoleh angka 19,5% (tabel terdapat pada lampiran). Melihat angka-angka presentase tersebut, pembayaran subsidi energi dan pembayaran bunga utang merupakan faktor yang signifikan terhadap total belanja negara, dan presentase anggaran pendidikan.

Terkait dengan situasi dalam penyusunan APBN-P 2008, dimana harga minyak internasional bergerak naik dengan cepat, telah merubah segala perhitungan yang disusun dalam APBN-P 2008 tersebut, termasuk dalam pengalokasian belanja negara untuk membayar subsidi energi. Melonjaknya harga

minyak mentah di pasar internasional dari asumsi USD 60/barrel dalam APBN 2008 menjadi USD 95/barrel dalam APBN-P 2008 maka beban subsidi energi melonjak dari Rp.75,6 triliun (dalam APBN 2008) menjadi Rp.187,1 triliun (dalam APBN-P 2008). Kenaikan belanja negara untuk subsidi energi ini, tentunya telah mempengaruhi pula total belanja negara.

Dengan naiknya total belanja negara yang disebabkan adanya faktor eksternal tersebut, maka nominal anggaran pendidikan akan otomatis meningkat hanya untuk sekedar memenuhi amanat konstitusi. Kenaikan nominal anggaran pendidikan secara otomatis, selain menyulitkan penganggaran, juga tidak baik secara hukum dan politik.

Di sisi lain, kenaikan nominal anggaran pendidikan, belum tentu merupakan suatu anugerah bagi dunia pendidikan. Setiap penambahan anggaran pendidikan dalam APBN dalam rangka memenuhi amanat konstitusi yang disebabkan penambahan total belanja negara dapat menyebabkan terjadinya kesulitan untuk “memanfaatkan secara penuh” anggaran pendidikan tersebut. Kesulitan pemanfaatan anggaran pendidikan yang telah disediakan dapat mempengaruhi kualitas pengeluarannya (*quality of spending*) yang belum tentu mendukung peningkatan dunia pendidikan.

Pemerintah menyadari bahwa anggaran untuk fungsi pendidikan dalam APBN 2008 tetap merupakan perhatian utama. Hal ini tercermin baik pada anggaran yang dialokasikan pada Departemen Pendidikan Nasional maupun Departemen Agama. Alokasi belanja pada Departemen Pendidikan Nasional menduduki peringkat pertama hingga sekarang (menyisihkan Pertahanan, Kepolisian, Agama, Keuangan, Kehakiman-MA, Departemen Hukum dan HAM, serta Luar Negeri).

Dapat dikemukakan, sejak tahun 2007 Departemen Agama juga memberikan perhatian yang lebih pada pendidikan agama sejak ditempatkannya anggaran untuk keperluan tersebut yang semula dikelola Departemen Pendidikan Nasional menjadi langsung dikelola oleh Departemen Agama. Dengan prioritas tersebut, maka anggaran kementerian negara/lembaga lain untuk mendukung pertumbuhan dan pemerataan (termasuk yang disalurkan melalui Departemen Dalam Negeri dan Departemen Pekerjaan Umum untuk mendukung Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-PNPM) ditempatkan pada ranking yang berikutnya.

Dalam menggunakan anggaran pendidikan, Pemerintah telah menyalurkan anggaran yang telah disediakan tersebut terutama untuk membiayai operasional pendidikan di satuan pendidikan, seperti Biaya Operasional Sekolah (BOS), Biaya Operasional Sekolah Buku, Biaya Operasional Manajemen Mutu (BOMM), dan subsidi lainnya yang langsung diberikan kepada guru dalam bentuk tunjangan fungsional, tunjangan profesi, tunjangan khusus, dan tunjangan lainnya.

Sedangkan berdasarkan program, anggaran pendidikan memprioritaskan program-program utama adalah Program Wajib Belajar (Wajar) Pendidikan Dasar (Dikdas) 9 Tahun, Pendidikan Menengah, Pendidikan Tinggi, dan Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan yang memperoleh anggaran dengan porsi yang besar (data-data terkait terdapat pada lampiran).

Pada intinya, Pemerintah bertanggung jawab untuk meningkatkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa sesuai dengan amanat konstitusi. Pengalokasian dan penggunaan anggaran untuk memenuhi amanat tersebut sudah seharusnya disusun berdasarkan perencanaan anggaran dengan disertai target pencapaian dan pemenuhan kebutuhan yang secara realistis dapat dilaksanakan dan diserap oleh kementerian/lembaga.

Untuk pendidikan, Pemerintah telah dan selalu memberikan prioritas tertinggi dalam belanja negara untuk fungsi pendidikan yang terlihat dari kenaikan yang sangat tinggi dalam APBN untuk Departemen Pendidikan Nasional dan Departemen Agama. Namun peningkatan anggaran yang sangat tinggi tersebut dapat menimbulkan permasalahan dalam penyerapan dan efisiensi serta efektivitas penggunaan anggaran, apalagi bila tiba-tiba ada kenaikan otomatis anggaran pendidikan secara nominal sebagaimana telah digambarkan sebelumnya.

Adanya beban belanja subsidi dan pembayaran bunga utang sebagai faktor yang berpengaruh besar terhadap perhitungan total belanja negara yang dikaitkan dengan alasan "*conditionally constitutional*" dalam anggaran pendidikan pada APBN-P 2008, merupakan alasan yang wajar. Pemerintah tidak pernah berniat untuk mencederai amanat konstitusi, tetapi selama beban belanja subsidi dan pembayaran bunga utang tetap dimasukkan sebagai bagian dari total belanja negara, maka sebagaimana penjelasan sebelumnya, selain distortif, dampaknya sangat jelas terhadap alokasi anggaran pendidikan. Oleh karena itu, belanja

subsidi dan pembayaran bunga utang seyogianya tidak dijadikan sebagai bagian dari belanja negara.

Sesuai dengan maksud diajukannya permohonan perkara ini, tidak ada “kesalahan” yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap konstitusi, karena yang “diadili” dalam perkara ini bukanlah Pemerintah, tetapi undang-undang. Pemerintah selalu berupaya agar seluruh tugas dan tanggung jawab yang diberikan konstitusi untuk meningkatkan kesejahteraan umum, dan tidak hanya meliputi bidang pendidikan saja, dapat dilaksanakan secara layak dan seimbang dengan asas efisiensi, optimal, tepat guna dan asas sebesar-besarnya manfaat.

I. PRIORITAS PENETAPAN ALOKASI ANGGARAN PENDIDIKAN 2005-2008

Dalam mengalokasikan pendanaan untuk prioritas pembangunan, di samping memperhatikan berbagai ketentuan perundang-undangan yang lain, diperhatikan pula ketentuan yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang membagi kewenangan antara Pemerintah (Pusat) dan Pemerintah Daerah, serta Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan, yang mengarahkan pembagian keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah guna melaksanakan kewenangan masing-masing sesuai dengan yang telah ditetapkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Kewenangan di bidang pendidikan, termasuk salah satu pelayanan dasar yang sesuai dengan semangat desentralisasi fiskal sebagian besar menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.

Kemampuan daerah untuk melaksanakan kewenangan tersebut terus meningkat, seiring dengan meningkatnya transfer belanja ke daerah sebagaimana terlihat dalam tabel I berikut:

Tabel I Transfer Belanja Ke Daerah

(Dalam miliar)

TAHUN ANGGARAN	DANA PERIMBANGAN				DANA OTSUS & PENYESUAIAN		
	DANA BAGI HASIL	DANA ALOKASI UMUM	DANA ALOKASI KHUSUS	JUMLAH	DANA OTONOMI KHUSUS	DANA PENYESUAIAN	JUMLAH
2001	20.007,7	60.345,8	700,9	81.054,4	0,0	0,0	0,0
2002	24.884,1	69.159,4	613,1	94.656,6	1.175,0	2.372,5	3.547,5
2003	31.369,5	76.977,9	2.723,0	111.070,4	1.539,6	7.704,3	9.243,9
2004	36.700,3	81.130,0	4.036,4	121.867,6	1.642,6	5.212,7	6.855,3
2005	49.692,3	88.765,4	4.763,6	143.221,3	1.775,3	5.467,3	7.242,6
2006	64.900,3	145.664,2	11.556,1	222.120,6	3.448,3	561,1	4.049,4
2007	62.726,3	164.787,4	17.094,1	244.607,8	4.045,7	5.547,5	9.593,2
2008	77.726,8	179.507,1	21.202,1	278.436,1	7.510,3	6.476,4	13.986,7

Dana Alokasi Umum (DAU) yang merupakan komponen utama dalam transfer belanja ke daerah guna pelaksanaan kewenangan daerah, telah meningkat lebih dari 2 kali lipat dalam 4 tahun terakhir (dari Rp.121,9 triliun pada tahun 2004 menjadi Rp.278,4 triliun pada tahun 2008). Kenaikan yang signifikan juga terjadi pada Dana Alokasi Khusus (DAK) yang ditujukan digunakan untuk mendukung prioritas nasional. Khusus untuk DAK bidang pendidikan, pada kurun waktu 2006-2008 alokasi DAK bidang pendidikan naik dari Rp.2,9 triliun menjadi Rp.7 triliun.

Meskipun alokasi pada daerah terus meningkat, yang berarti juga kemampuan daerah untuk melaksanakan kewenangan pendidikan telah meningkat cepat, alokasi di tingkat pemerintah pusat juga masih mendapat perhatian utama seperti tercermin pada alokasi Departemen Pendidikan Nasional yang merupakan institusi utama yang ditugaskan untuk melaksanakan fungsi pendidikan di tingkat pemerintah pusat (Tabel 2). Alokasi Departemen Pendidikan Nasional menduduki peringkat pertama hingga sekarang (menyisihkan fungsi yang justru menjadi tugas utama pemerintah pusat seperti Pertahanan, Kepolisian, Agama, Keuangan, Kehakiman-MA dan Dephukum dan HAM, serta Luar Negeri). Patut dicatat, bahwa sejak tahun 2007 Departemen Agama juga memberikan perhatian yang lebih pada pendidikan agama sejak ditempatkannya anggaran untuk keperluan tersebut yang semula dikelola Departemen Pendidikan Nasional menjadi langsung dikelola oleh Departemen Agama. Dengan prioritas tersebut, maka anggaran kementerian negara/lembaga lain untuk mendukung pertambahan dan pemerataan (termasuk yang disalurkan melalui Departemen Dalam Negeri dan Departemen Pekerjaan Umum untuk mendukung Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-PNPM di tempatkan pada ranking yang berikutnya.

Tabel 2 Alokasi Kementerian Negara/Lembaga, 2005-2008 *(dalam triliun)*

KEMENTERIAN NEGARA/LEMBAGA	LKPP 2005	LKPP 2006	APBN-P 2007	APBN-P 2008
Dep. Pendidikan Nasional	21,6	36,8	44,1	45,3
Dep. Pertahanan	22,0	28,2	32,6	32,9
Dep. Pekerjaan Umum	13,1	18,0	24,2	32,7
Kepolisian Negara	11,2	16,8	20,0	21,2
Dep. Kesehatan	7,8	13,5	17,2	18,4
Dep. Agama	6,7	9,7	13,8	16,0
Dep. Perhubungan	5,8	8,5	10,5	15,4
Dep. Keuangan	4,6	6,6	9,6	15,0
BRR NAD-Nias	0,0	9,6	10,0	10,9
Dep. Pertanian	4,0	6,3	8,8	8,3
Mahkamah Agung	1,1	2,2	3,1	5,8
Dep. Dalam Negeri	0,9	1,2	3,8	5,7
Dep. Energi & Sumberdaya Mineral	3,3	5,4	6,5	5,5

Dep. Luar Negeri	3,7	4,7	5,4	4,1
Dep. Hukum dan HAM	1,6	3,4	4,0	4,4
Alokasi 15 K/L terbesar	107,4	170,9	213,7	242,5
Alokasi 59 K/L Lainnya	20,1	33,4	44,3	47,5
Total Alokasi Seluruh K/L (74 K/L)	127,4	204,2	258,0	290,0

Dengan prioritas tersebut juga terlihat, bahwa secara fungsi pelayanan pemerintahan, fungsi pendidikan menduduki peringkat kedua setelah fungsi pelayanan umum. Namun perlu dicatat, bahwa dalam fungsi pelayanan umum mencakup kewajiban yang tidak bisa dielakkan seperti penyediaan subsidi dan pembayaran bunga utang. Dengan demikian, jika tidak diperhitungkan fungsi pelayanan umum, maka fungsi pendidikan menduduki peringkat pertama (Tabel 3).

Tabel 3 Alokasi Berdasarkan Fungsi, 2005-2008

(dalam triliun)

NAMA FUNGSI	LKPP 2005	LKPP 2006	APBN-P 2007	APBN-P 2008
Pelayanan Umum	255,6	284,3	300,3	372,5
Pertahanan	21,6	24,4	29,8	14,0
Ketertiban dan Keamanan	15,6	23,7	27,1	15,2
Ekonomi	23,5	38,3	50,7	63,7
Lingkungan Hidup	1,3	2,7	6,3	6,7
Perumahan dan Fasilitas Umum	4,2	5,5	10,1	14,1
Kesehatan	5,8	12,2	17,2	17,3
Pariwisata dan Budaya	0,6	0,9	1,5	1,4
Agama	1,3	1,4	1,9	0,9
Pendidikan	29,3	45,3	50,3	64,0
Perlindungan Sosial	2,3	2,3	2,9	3,5
TOTAL	361,1	440,0	498,2	573,4

*) Catatan:

1. Pada APBN 2007 alokasi untuk fungsi pendidikan adalah Rp. 54,1 triliun, lebih tinggi dari fungsi ekonomi yang sebesar Rp.51,2 triliun. Namun demikian, realisasi fungsi pendidikan lebih rendah dari fungsi ekonomi (APBN-P 2007);
2. Sejak Tahun 2008 Belanja Pegawai untuk TNI/Polri direalokasi ke fungsi Pelayanan Umum sehingga mengakibatkan penurunan fungsi Pertahanan, Ketertiban dan Keamanan pada tahun 2008 dibandingkan dengan tahun 2007.

II. DISTRIBUSI/ALOKASI BELANJA NEGARA DALAM ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA TAHUN 2005-2008

Sesuai dengan ketentuan Pasal 11 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, belanja negara dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Rincian belanja negara menurut organisasi disesuaikan dengan susunan kementerian negara/lembaga pemerintah pusat.

Sedangkan rincian belanja negara menurut fungsi terdiri dari: (1) pelayanan umum; (2) pertahanan; (3) ketertiban dan keamanan; (4) ekonomil (5) lingkungan hidup; (6) perumahan dan fasilitas umum; (7) kesehatan; (8) pariwisata dan budaya; (9) agama; (10) pendidikan; dan (11) perlindungan sosial. Pengelompokan belanja pemerintah pusat menurut fungsi adalah perwujudan tugas pemerintahan di bidang tertentu yang dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional.

Sementara itu, rincian belanja negara menurut jenis belanja, terdiri dari: (1) belanja pegawai; (2) belanja barang; (3) belanja modal; (4) pembayaran bunga utang; (5) subsidi; (6) belanja hibah; (7) bantuan sosial; dan (8) belanja lain-lain.

Dalam sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, terdapat 3 (tiga) kelompok alokasi yang menjadi dasar fundamental dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang terdiri atas:

a. Pendapatan negara dan hibah

- Penerimaan perpajakan
 1. Pajak dalam negeri;
 2. Pajak perdagangan internasional;
- Penerimaan bukan pajak
 1. Penerimaan sumber daya alam;
 2. Bagian Laba Badan Usaha Milik Negara (BUMN);
 3. Penerimaan Negara Bukan Pajak Lainnya.
- Hibah

b. Belanja negara

- Belanja pemerintah pusat
 - Belanja pegawai;
 - Belanja barang;
 - Belanja modal (investasi dan pembangunan);
 - Bantuan sosial;
 - Belanja Lain (bantuan, hibah, tanggap darurat).
- Beban non-*discretionary*
 - Subsidi
 1. Subsidi energi
 2. Subsidi non-energi

- Pembayaran bunga utang
 1. Utang dalam negeri
 2. Utang luar negeri
- Transfer ke daerah
 1. Dana perimbangan
 - a. Dana bagi hasil;
 - b. Dana alokasi umum;
 - c. Dana alokasi khusus;
 2. Dana otonomi khusus dan penyeimbang
- c. Pembiayaan
 1. Pembiayaan dalam negeri
 - i. Perbankan dalam negeri;
 - ii. Non-perbankan dalam negeri;
 2. Pembiayaan luar negeri (netto)
 - i. Penarikan pinjaman luar negeri (netto);
 - ii. Pembayaran cicilan pokok utang luar negeri;

Subsidi dan pembayaran bunga utang adalah merupakan belanja yang sifatnya wajib atau penggunaannya sudah tertentu dan tidak dapat dielakkan (*non discretionary expenditure*), dan kontribusi dari penggunaan dana tersebut pada tahun anggaran terkait tidak direncanakan lagi, karena telah dimanfaatkan pada tahun-tahun sebelumnya oleh Pemerintah Pusat dan atau Pemerintah Daerah. Pinjaman tersebut juga sebagian dipergunakan untuk membiayai fungsi pendidikan pada tahun tahun yang lalu.

Adalah wajar apabila beban subsidi energi dan pembayaran bunga utang adalah sebagai belanja kegiatan yang dikeluarkan dari perhitungan perbandingan alokasi belanja negara (Pemerintah Pusat) menurut fungsinya. Selama beban subsidi energi dan beban pembayaran bunga utang tidak dipisahkan dalam belanja negara, maka dapat menghasilkan gambaran yang distortif dari struktur APBN. Karena sesungguhnya pengeluaran untuk subsidi energi dan bunga utang bukanlah sesuatu yang dikehendaki, melainkan terpaksa dilakukan, dan sebagai suatu yang akibatnya harus dipikul bersama secara rata.

Dengan adanya beban subsidi energi dan pembayaran bunga utang yang mengakibatkan struktur APBN-P 2008 menjadi tidak normal dan tidak wajar, maka menjadi wajar apabila perhitungan presentase anggaran pendidikan adalah

perbandingan anggaran fungsi pendidikan terhadap total anggaran belanja "murni", yaitu tidak mengikutsertakan beban subsidi energi dan pembayaran bunga utang. Dengan memakai cara pendekatan perhitungan anggaran pendidikan tersebut, maka Pemerintah menunjukkan bahwa Pemerintah tetap memenuhi ketentuan konstitusi.

Perhitungan presentase anggaran pendidikan terhadap APBN dengan nilai perbandingan (dalam persen) antara alokasi anggaran pada fungsi pendidikan di dalam belanja negara terhadap total belanja negara (tidak termasuk subsidi energi dan pembayaran bunga utang), adalah sebagai berikut:

Tabel 4 Presentase Anggaran Pendidikan terhadap Total Anggaran Belanja Negara (tanpa subsidi energi dan pembayaran bunga utang) tahun 2005-2008

(dalam miliar)

NO	URAIAN	2005 APBN-P	2006 APBN-P	2007 APBN-P	2008 APBN-P
I.	Anggaran Pemerintah Pusat (termasuk Gaji Pendidik)	33.423,9	48.171,3	55.668,2	58.565,4
	1. Anggaran Pendidikan pada semua K/L	30.053,9	43.701,3	50.448,2	53.018,4
	2. Gaji Pendidik Dep. Pendidikan Nasional	2.200,0	2.300,0	2.700,0	2.653,0
	3. Gaji Pendidik Dep. Agama	1.170,0	2.170,0	2.520,0	2.894,0
II.	Transfer ke Daerah	45.035,7	74.819,4	86.534,4	95.620,1
	1. DAU Pendidikan Non Gaji (4% x DAU)	3.550,6	5.826,6	6.591,5	7.180,3
	2. Gaji Pendidik dalam DAU (1,8/2,5x70%x90%xDAU)	40.264,1	66.073,3	74.747,6	81.424,4
	3. DAK Pendidikan	1.221,0	2.919,5	5.195,3	7.015,4
III.	Subsidi :				
	1. Subsidi BBM	89.194,0	64.212,1	55.604,3	126.816,2
	2. Subsidi energi	101.705,0	95.458,1	88.048,3	187.107,8
	3. Total subsidi	119.089,5	107.627,6	105.073,4	234.405,0
	4. Pembayaran bunga utang	60.982,2	82.494,7	83.555,1	94.794,2
IV.	Total belanja negara	565.069,8	699.099,1	752.373,3	989.493,8
V.	Total belanja negara tidak termasuk subsidi BBM	475.875,8	634.887,0	696.769,0	862.677,6

VI.	Total belanja negara tidak termasuk semua subsidi energi	463.354,8	603.641,0	664.325,0	802.386,0
VII.	Total belanja negara tidak termasuk semua subsidi	445.980,3	591.471,5	647.299,9	755.088,8
VIII.	Total belanja negara tidak termasuk Subsidi BBM & Pembayaran Bunga Utang	414.893,6	552.392,3	613.213,9	767.883,4
IX.	Total belanja negara tidak termasuk Subsidi energi & pembayaran bunga utang	402.382,6	521.146,3	580.769,9	707.591,8
X.	Total belanja negara tidak termasuk semua subsidi & pembayaran bunga utang	384.998,1	508.976,8	563.744,8	660.294,6
	Presentase anggaran pendidikan terhadap anggaran belanja = (I+II) / IX x 100%	19,5%	23,6%	24,5%	21,8%

III. ANGGARAN PENDIDIKAN DALAM ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA TAHUN ANGGARAN 2005-2008

Berdasarkan ketentuan UUD 1945 Pasal 31 ayat (4) menyatakan bahwa: 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.

Yang dimaksud dengan anggaran pendidikan adalah anggaran yang dialokasikan pada fungsi pendidikan pada semua kementerian negara/lembaga (termasuk kementerian negara/lembaga yang tidak dikategorikan dalam fungsi pendidikan tetapi melaksanakan pendidikan) sebagaimana diamanatkan pada Pasal 11 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara antara lain belanja negara dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja.

Sebagaimana diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, bahwa fungsi pendidikan terdiri atas:

1. Sub fungsi pendidikan anak usia dini;
2. Sub fungsi pendidikan dasar;
3. Sub fungsi pendidikan menengah;
4. Sub fungsi pendidikan nonformal dan informal;

5. Sub fungsi pendidikan kedinasan;
6. Sub fungsi pendidikan tinggi;
7. Sub fungsi pelayanan bantuan terhadap pendidikan;
8. Sub fungsi pendidikan keagamaan;
9. Sub fungsi penelitian dan pengembangan pendidikan; dan
10. Sub fungsi pendidikan lainnya.

Tabel 5 PERKEMBANGAN ANGGARAN PENDIDIKAN TAHUN 2005-2008

NO	URAIAN	APBN-P 2005	APBN-P 2006	APBN-P 2007	APBN-P 2008
1.	Anggaran pendidikan pada semua K/L	30.053,9	48.171,3	55.668,2	58.565,4
	a. Non gaji	26.683,9	43.701,3	50.448,2	53.018,4
	b. Gaji pendidik	3.370,0	4.470,0	5.220,0	5.547,0
	b.1 Depdiknas	2.200,0	2.300,0	2.700,0	2.653,0
	b.2 Depag	1.170,0	2.170,0	2.520,0	2.894,0
2.	Jumlah alokasi transfer ke daerah	45.035,7	74.819,4	86.534,4	95.620,1
	a. Gaji pendidik dalam DAU (1,8/2,5x70%x90%xDAU)	40.264,1	66.073,3	74.747,6	81.424,4
	b. Anggaran non gaji pendidik dalam DAU (4%x DAU)	3.550,6	5.826,6	6.591,5	7.180,3
	c. DAK Pendidikan	1.221,0	2.919,5	5.195,3	7.015,4
3.	Jumlah anggaran pendidikan termasuk gaji pendidik	75.089,6	122.990,7	142.202,6	154.185,5

Selanjutnya sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyatakan bahwa pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara, sedangkan dalam ketentuan angka 1 Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dinyatakan pengertian sistem pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional.

Untuk melaksanakan amanah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional tersebut Pemerintah telah menerbitkan berbagai Peraturan Pemerintah antara lain:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 (sembilan) tahun;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan.

Sedangkan beberapa Rancangan Peraturan Pemerintah lainnya yang masih dalam proses penyelesaian antara lain:

- a. Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pendidikan Kedinasan;
- b. Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Pendidikan;
- c. Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Guru;
- d. Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Dosen.

Sesuai Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen Pasal 14 ayat (1) bahwa dalam melaksanakan tugas keprofesionalan, guru berhak memperoleh penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum dan jaminan kesejahteraan sosial. Selanjutnya dalam Pasal 15 ayat (1) ditegaskan bahwa penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum meliputi gaji pokok, tunjangan yang melekat pada gaji, serta penghasilan lain berupa tunjangan profesi, tunjangan fungsional, tunjangan khusus, dan maslahat tambahan yang terkait dengan tugasnya sebagai guru yang ditetapkan dengan prinsip penghargaan atas dasar prestasi.

Tabel 6. ALOKASI TUNJANGAN FUNGSIONAL, TUNJANGAN PROFESI, TUNJANGAN KHUSUS, DAN MASLAHAT TAMBAHAN TAHUN 2006-2008

NO	URAIAN	2006	2007	2008
1.	Tunjangan Fungsional			
	a. Dep. Pendidikan Nasional			
	a.1. Jumlah Guru	90.000	478.671	478.000
	a.2. Alokasi Anggaran (miliar rp)	124,2	1.148,8	1.434,0
	b. Dep. Agama			
	b.1. Jumlah Guru		630.701	630.270
	b.2. Alokasi Anggaran (miliar rp)		1.709,2	1.709,6
2.	Tunjangan Profesi			
	a. Dep. Pendidikan Nasional			
	a.1. Jumlah Guru		20.000	129.064
	a.2. Alokasi Anggaran (miliar rp)		90,0	2.787,8
	b. Dep. Agama			
	b.1. Jumlah Guru		750	6.000
	b.2. Alokasi Anggaran (miliar rp)		13,5	108,0

3.	Tunjangan Khusus			
	a. Dep. Pendidikan Nasional			
	a.1. Jumlah Guru		20.000	20.000
	a.2. Alokasi Anggaran (miliar rp)		324,0	324,0
	b. Dep. Agama			
	b.1. Jumlah Guru		500	3.174
	b.2. Alokasi Anggaran (miliar rp)		9,0	51,4
4.	Maslahat Tambahan			
	a. Dep. Pendidikan Nasional			
	a.1. Jumlah Guru		27.025	30.113
	a.2. Alokasi Anggaran (miliar rp)		48,1	55,4
	b. Dep. Agama			
	b.1. Jumlah Guru			
	b.2. Alokasi Anggaran			

Tunjangan fungsional adalah tunjangan yang diberikan kepada guru yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Kepada guru yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat diberikan subsidi tunjangan fungsional oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah. Besaran tunjangan ditetapkan oleh Pemerintah.

Tunjangan profesi adalah tunjangan yang diberikan kepada guru yang telah memiliki sertifikat pendidik yang diangkat oleh penyelenggara pendidikan dan/atau satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat. Tunjangan profesi ini diberikan setara dengan 1 (satu) kali gaji pokok guru yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah pada tingkat, masa kerja, dan kualifikasi yang sama.

Tunjangan khusus adalah tunjangan yang diberikan kepada guru yang bertugas di daerah khusus. Tunjangan khusus ini diberikan setara dengan 1 (satu) kali gaji pokok guru yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah pada tingkat, masa kerja, dan kualifikasi yang sama.

Maslahat tambahan adalah tambahan kesejahteraan yang diperoleh dalam bentuk tunjangan pendidikan, asuransi pendidikan, beasiswa, dan penghargaan bagi guru, serta kemudahan untuk memperoleh pendidikan bagi putra dan putri guru, pelayanan kesehatan, atau bentuk kesejahteraan lain.

IV. ALOKASI ANGGARAN PENDIDIKAN DAN CAPAIAN PEMBANGUNAN PENDIDIKAN PADA DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL TAHUN 2005-2008

Alokasi anggaran pendidikan setiap tahun secara bertahap terus meningkat dan secara bertahap pula telah dilaksanakan berbagai program pembangunan pendidikan nasional guna merealisasikan target-target pembangunan pendidikan sebagaimana ditetapkan dalam rencana kerja Pemerintah tahun 2005, 2006, 2007, dan 2008 serta rencana strategis Depdiknas 2005-2009. Dalam kurun tiga tahun terakhir ini, secara umum berbagai target hasil pembangunan pendidikan berhasil dicapai dengan cukup baik, bahkan untuk beberapa Indikator Kunci Kinerja (IKK) target dapat dilampaui secara signifikan.

Semangat reformasi pendidikan baik yang tersurat maupun yang tersirat dalam amandemen UUD 1945, UU Sisdiknas, serta UU Guru dan Dosen telah menginspirasi Departemen Pendidikan Nasional untuk mengambil berbagai kebijakan terobosan yang mendasar dan berskala besar selama periode 2005-2008, yang dalam jangka menengah dan panjang diharapkan akan berdampak besar pada peningkatan dan pemerataan akses pendidikan, peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing pendidikan, serta penguatan tata kelola, akuntabilitas, dan citra publik pendidikan.

Paling tidak ada 9 kebijakan terobosan yang telah diambil selama kurun waktu 2005-2008, sebagai berikut:

1. Pendanaan massal pendidikan;
2. Peningkatan kualifikasi, kompetensi, dan sertifikasi pendidik dan tenaga kependidikan secara massal;
3. Penerapan TIK secara massal untuk e-pembelajaran dan e-administrasi;
4. Pembangunan prasarana dan sarana pendidikan secara massal;
5. Rehabilitasi prasarana dan sarana pendidikan secara massal;
6. Reformasi perbukuan secara mendasar;
7. Peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing pendidikan dengan pendekatan komprehensif;
8. Penguatan tata kelola, akuntabilitas, dan citra publik pendidikan dengan pendekatan komprehensif;

9. Intensifikasi dan ekstensifikasi pendidikan nonformal dan informal untuk menggapaikan layanan pendidikan kepada peserta didik yang tak terjangkau pendidikan formal (*reaching the unreached*).

Sembilan kebijakan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Pendanaan Massal Pendidikan

Pendanaan pendidikan merupakan salah satu terobosan penting yang dilakukan oleh Depdiknas atas dukungan DPR. Kebijakan pendanaan pendidikan pada tahun 2007 dan 2008 ini merupakan kelanjutan dari program-program pendanaan pendidikan yang telah dilaksanakan pada tahun 2005 dan 2006. Program-program pendanaan pendidikan itu diteruskan karena menunjukkan hasil yang menggembirakan dan dirasakan oleh pemangku kepentingan pendidikan. Program pendanaan pendidikan tahun 2007 dan 2008 meliputi program Bantuan Operasional Sekolah (BOS), program BOS Buku, program Bantuan Khusus Murid (BKM), program Bantuan Operasional Manajemen Mutu (BOMM), dan program beasiswa.

2. Peningkatan Kualifikasi, Kompetensi, dan Sertifikasi Pendidik dan Tenaga Kependidikan Secara Massal

Hanya dalam waktu dua bulan setelah pembentukan kabinet Indonesia bersatu, Presiden RI di hadapan guru-guru pada peringatan hari guru nasional di Istora Senayan, pada 2 Desember 2004, mendeklarasikan komitmen politiknya untuk mengangkat harkat dan martabat guru sebagai suatu profesi yang setara dengan profesi lainnya seperti akuntan, apoteker, notaris, pengacara, dan dokter. Satu tahun setelah itu komitmen politik presiden itu ditindaklanjuti oleh Pemerintah bersama DPR dengan mengesahkan UU Guru dan Dosen. UU ini menetapkan guru dan dosen sebagai suatu profesi tersendiri. Konsisten dengan persyaratan profesi lainnya, maka untuk menjabat guru harus memenuhi kualifikasi pendidikan minimal S-1 atau D-4, sementara untuk dosen minimal berpendidikan S-2 bagi yang mengampu program studi S-1 dan/atau diploma, sementara bagi mereka yang mengampu program studi S-2 dan/atau S-3 minimal harus berpendidikan S-3. Selain itu, baik guru maupun dosen harus memiliki sertifikat profesi berupa sertifikat pendidik yang untuk memperolehnya memerlukan pendidikan profesi di atas program studi S-1 atau D-4.

Berbagai upaya peningkatan kualifikasi maupun kompetensi guru dilaksanakan Depdiknas dengan melibatkan berbagai organisasi guru seperti Pemantapan Kerja Guru (PKG), Kelompok Kerja Guru (KKG), dan Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP) yang tersebar di seluruh kabupaten/kota di Indonesia. Selain itu, Depdiknas juga melakukan berbagai perbaikan sistem pelatihan pada 30 Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan (LPMP) dan 12 Pusat Pengembangan dan Pemberdayaan Pendidik dan Tenaga Kependidikan (P4TK). Sertifikasi guru dilakukan dengan tujuan untuk memastikan bahwa guru memiliki kompetensi pedagogik, profesional, sosial, dan kepribadian. Sertifikasi guru mulai dilaksanakan tahun 2007 atas dasar Permendiknas Nomor 18 Tahun 2007 untuk sertifikasi dengan metode penilaian portofolio bagi 200.450 guru dalam jabatan dan Nomor 40 Tahun 2007 untuk sertifikasi melalui jalur pendidikan bagi 80.000 guru dalam jabatan.

Program peningkatan kualifikasi, kompetensi, dan sertifikasi guru juga diterapkan bagi para guru bantu karena Pemerintah telah berkomitmen untuk mengangkat semua guru bantu, yang jumlahnya 210.600 orang, menjadi PNS paling lambat tahun 2008. Program ini juga diterapkan bagi guru yang menjabat sebagai tenaga kependidikan seperti kepala sekolah dan pengawas sekolah. Untuk menjamin mutu program peningkatan kualifikasi dan kompetensi serta sertifikasi guru maka revitalisasi LPTK menjadi sangat relevan.

3. Penerapan TIK Secara Massal untuk e-pembelajaran dan e-administrasi

Penerapan TIK di Depdiknas telah mulai dirintis oleh Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi sejak teknologi tinggi tersebut mulai masuk ke Indonesia secara sporadis melalui berbagai perguruan tinggi baik negeri maupun swasta. Kompetensi di perguruan tinggi inilah yang kemudian ditularkan ke jenjang pendidikan dasar dan menengah dan juga kepada masyarakat. Direktorat Pendidikan Menengah Kejuruan pada tahun 1999 merintis aplikasi TIK melalui program "Jarnet". Program Jarnet mampu menghubungkan sejumlah sekolah menengah kejuruan yang dilengkapi perangkat memadai. Pada tahun 2000, Jarnet berkembang menjadi Jaringan Informasi Sekolah (JIS) yang menggunakan sistem *Local Area Network* (LAN). LAN sebagai jaringan TIK yang cakupan areanya kecil, seperti jaringan komputer kampus, sekolah, kantor, gedung atau rumah tentu saja lama kelamaan dirasa tidak mencukupi. Tahun 2005, Depdiknas menerapkan sistem jaringan perpustakaan berbasis

TIK di 10 perguruan tinggi. Tahun itu juga dilaksanakan pembelajaran berbasis TIK di 125 SMA/SMK di 125 kabupaten. Di tahun yang sama pula, dilakukan peningkatan kapasitas JIS dengan mengganti sistem LAN menjadi sistem WAN (*Wide Area Network*). WAN merupakan jaringan TIK yang mencakup area yang besar, seperti kota, kabupaten, provinsi, atau bahkan negara. WAN digunakan untuk menghubungkan jaringan lokal yang satu dengan jaringan lokal lain. Dengan demikian, pengguna atau komputer di lokasi yang satu dapat berkomunikasi dengan pengguna atau komputer di lokasi lain. Awalnya baru satu kota, sehingga kala itu biasa disebut WAN Kota. Kemudian berkembang lagi dengan berdirinya *ICT Centre* di tiap kabupaten/kota.

Atas dasar pengalaman dan rasa percaya diri yang diperoleh dari berbagai upaya perintisan tersebut, mulai tahun 2006 Depdiknas berkomitmen untuk menerapkan TIK secara besar-besaran baik untuk e-pembelajaran maupun e-administrasi, satu tahun mendahului lahirnya Dewan TIK Nasional pada tahun 2007. Aplikasi TIK massal tersebut ditandai dengan diinstalasikannya dan mulai dioperasikannya Jejaring Pendidikan Nasional (Jardiknas) pada tahun 2006, suatu jejaring yang mampu menghubungkan semua satuan pendidikan pada semua jenjang pendidikan dan semua kantor pemerintahan bidang pendidikan baik di pusat maupun di daerah. Ketika Dewan TIK berdiri Jardiknas adalah jejaring TIK terbesar yang dimiliki oleh dewan tersebut. Relevansi TIK bagi peningkatan dan pemerataan akses pendidikan, peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing pendidikan, serta tata kelola, akuntabilitas, dan citra publik pendidikan untuk Indonesia yang berpenduduk 230 juta dengan jumlah peserta didik pendidikan formal lebih dari 50 juta, tersebar pada kepulauan vulkanis yang jumlah pulaunya lebih dari 17.000, memang sangat tinggi. TIK bisa dipakai untuk memperbaiki akses dan mutu, dan sekaligus meningkatkan efektivitas tata kelola.

Jardiknas meliputi empat zona jejaring, yakni zona kantor (*DiknasNet*), zona perguruan tinggi (*Inherent=Indonesia Higher Education Network*), zona sekolah (*SchoolNet*) dan zona personal (*Teachers and Students Net*). *DiknasNet* memanfaatkan jardiknas untuk transaksi data *online* bagi sistem informasi manajemen (SIM) pendidikan. *Inherent* memanfaatkan Jardiknas untuk pelaksanaan tridarma perguruan tinggi berbasis TIK dan untuk e-administrasi. *SchoolNet* memanfaatkan Jardiknas untuk memfasilitasi e-pembelajaran dan

e-administrasi. *Teachers and Students Net* digunakan untuk memfasilitasi akses informasi dan interaksi individual komunitas pendidikan, terutama pendidik dan peserta didik.

4. Pembangunan Prasarana dan Sarana Pendidikan secara Massal

Prioritas pembangunan prasarana dan sarana secara besar-besaran adalah upaya terobosan yang dilakukan Pemerintah guna meningkatkan akses pendidikan. Prasarana yang dibangun pemerintah adalah Unit Sekolah Baru (USB), Perguruan Tinggi Negeri (PTN) baru, Ruang Kelas Baru (RKB), perpustakaan, dan laboratorium.

5. Rehabilitasi Prasarana dan Sarana Pendidikan secara Massal

Data akhir tahun 2004 menunjukkan ruang kelas SD/MI yang rusak berat dan sedang sebanyak 498.600, atau kurang lebih 49,95% dari total ruang kelas sekolah seluruh Indonesia. Pemerintah sangat prihatin menghadapi kenyataan ini. Kerusakan yang begitu luas seperti itu merupakan akumulasi dari beberapa penyebab. *Pertama*, kebanyakan gedung SD/MI di bangun pada dekade 70-an dan 80-an ketika pada waktu itu pemerintah orde baru sedang giat-giatnya menuntaskan wajib belajar pendidikan dasar 6 tahun, sehingga kebanyakan gedung sekolah tersebut sudah berumur 25 tahunan, 35 tahunan, atau bahkan lebih. *Kedua*, kontrol terhadap berbagai proyek pembangunan gedung SD/MI pada waktu itu tampaknya lemah sehingga banyak sekali gedung-gedung tersebut yang memang mudah rusak, terbukti dari ketika terjadi bencana gempa atau tsunami di Nanggroe Aceh Darussalam, Daerah Istimewa Yogyakarta, Jawa Tengah, Sumatera Barat, dan Bengkulu banyak sekali gedung SD/MI yang roboh ternyata tidak memiliki beton bertulang. *Ketiga*, sejak dilaksanakannya desentralisasi fiskal dan otonomi daerah pada tahun 2000, kebanyakan daerah yang sudah menerima pelimpahan kewenangan atas SD tidak memperhatikan pemeliharaan atas gedungnya, sehingga selama kurun waktu 2000-2005 terjadilah proses penurunan kondisi fisik yang cepat atas gedung-gedung tersebut. Pemerintah kabinet Indonesia bersatu berkomitmen untuk mengatasi permasalahan ini dalam masa tugasnya, dengan merekonstruksi atau merehabilitasi gedung-gedung SD/MI dengan standar mutu tahan gempa yang cukup.

6. Reformasi Perbukuan secara Mendasar

Kebijakan perbukuan nasional memasuki fase baru sejak terbitnya Peraturan Mendiknas Nomor 11 Tahun 2005 tentang Buku Teks Pelajaran. Sebelum berlakunya Permendiknas Nomor 11 Tahun 2005 itu, sejumlah kebijakan mengenai pengadaan buku pelajaran pernah berlaku di Indonesia. Sampai tahun 1995/1996, kebijakan yang berlaku adalah sistem buku paket. Pada fase buku paket, pengadaan buku sepenuhnya di bawah kewenangan Depdiknas melalui penerbit Balai Pustaka. Balai Pustaka merupakan unit bisnis di bawah Depdiknas. Depdiknas memegang monopoli tunggal pengadaan buku. Buku paket itu didistribusikan secara gratis ke sekolah-sekolah. Pada fase ini memang siswa dan sekolah sangat diuntungkan karena tidak perlu mengeluarkan uang, tetapi di sisi lain monopoli penulisan buku telah mematikan kreativitas dan semangat menulis dari para penulis buku, monopoli penerbitan telah mempersempit ruang gerak banyak penerbit, utamanya yang kecil, dan monopoli penggandaan dan distribusi telah mempersempit ruang gerak dan bahkan mematikan banyak sekali toko pengecer buku pelajaran. Kelemahan dari model pengadaan buku sebelumnya kemudian diperbaiki melalui Permendiknas Nomor 11 Tahun 2005 tentang Buku Teks Pelajaran. Permendiknas ini kemudian disempurnakan dengan diterbitkannya Permendiknas Nomor 2 Tahun 2008 yang mempertahankan substansi seperti tersebut di atas ditambah beberapa substansi baru, yaitu:

- 1) Mendorong Depdiknas, Depag, dan Pemerintah Daerah untuk membeli hak kopi buku, kemudian mengizinkan siapa saja untuk menggandakannya, menerbitkannya, dan bahkan memperdagangkannya. Jika diperdagangkan maka harganya tidak boleh melebihi biaya cetak dan distribusi ditambah margin keuntungan 15%, sehingga harga buku pelajaran diharapkan bisa turun dari harga pasar Rp.20.000-Rp.30.000/eksemplar menjadi hanya Rp.6.000-Rp.8.000/eksemplar. Tujuan dari kebijakan ini adalah untuk memperbaiki akses buku pelajaran.
- 2) Mendorong Depdiknas, Depag, dan Pemerintah Daerah untuk memberikan subsidi modal kerja bagi calon pendiri toko buku di daerah-daerah yang belum memiliki toko pengecer buku pelajaran.

Pada tahun 2007 Depdiknas telah memulai membeli hak kopi 37 buku teks pelajaran dan pada tahun 2008 praktik itu dilanjutkan bahkan skalanya akan

diperbesar. Sesuai dengan butir 1 di atas Depdiknas mempersilahkan siapa saja untuk menggandakannya, menerbitkannya, dan bahkan memperdagangkannya. Depdiknas pada tahun anggaran 2008 juga memberikan subsidi insentif penulisan buku kepada penulis yang proposalnya memenuhi syarat.

7. Peningkatan Mutu, Relevansi, dan Daya Saing Pendidikan dengan Pendekatan Komprehensif

Depdiknas telah mengembangkan sebuah pendekatan yang komprehensif untuk meningkatkan mutu, relevansi, dan daya saing pendidikan. Pendekatan komprehensif ini didesain berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang mengamanatkan dikembangkannya standar nasional pendidikan dan diberlakukannya otonomi yang cukup luas kepada satuan pendidikan. Atas dasar undang-undang tersebut telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan yang mengamanatkan dibentuknya Badan Standar Nasional Pendidikan dengan tugas utama mengembangkan 8 Standar Nasional Pendidikan (SNP), yaitu: (1) Standar Isi, (2) Standar Kompetensi Lulusan, (3) Standar Pendidik dan Tenaga Kependidikan, (4) Standar Sarana dan Prasarana, (5) Standar Penilaian, (6) Standar Proses, (7) Standar Pengelolaan, dan (8) Standar Biaya. Delapan standar ini menjadi acuan dalam penjaminan mutu pendidikan yang dilaksanakan dalam konteks otonomi satuan pendidikan. Dalam konteks penjaminan mutu yang seperti inilah kebijakan tentang kurikulum dikembangkan. Kurikulum dikembangkan sendiri oleh masing-masing satuan pendidikan, yang secara populer disebut dengan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP). Satuan pendidikan memiliki kebebasan untuk mengembangkan KTSP-nya sendiri sesuai ciri satuan pendidikan dan karakteristik lingkungannya masing-masing, sepanjang KTSP itu memenuhi Standar Isi dan Standar Kompetensi Lulusan. Program-program penjaminan mutu lainnya yang dikembangkan atas dasar SNP meliputi: (1) Program peningkatan kualifikasi dan kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan berbasis Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 dan SNP, (2) Program sertifikasi pendidik berbasis Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 dan SNP, (3) Program peningkatan profesionalisme pendidik dan tenaga kependidikan berbasis Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 dan SNP, (4)

Program peningkatan kesejahteraan pendidik berbasis Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 dan SNP, (5) Program pengadaan dan perbaikan sarana dan prasarana fisik berbasis SNP, (6) Program reformasi perbukuan berbasis SNP, (7) Program aplikasi e-pembelajaran dan e-administrasi pendidikan berbasis SNP, (8) Program pendanaan operasi satuan pendidikan berbasis SNP, (9) Program ujian nasional berbasis SNP, dengan batas ambang kelulusan untuk rerata nilai UN senantiasa dinaikkan dari tahun ke tahun, (10) Program akreditasi berbasis SNP, (11) Program evaluasi pendidikan berbasis SNP, dan (12) Program penjaminan mutu umum satuan pendidikan berbasis SNP. Selain itu, Depdiknas juga mengembangkan program-program penjaminan mutu di atas (*on-top* SNP), yang meliputi: (1) Program perintisan dan pembinaan satuan pendidikan berbasis keunggulan lokal, (2) Program perintisan dan pembinaan satuan pendidikan bertaraf internasional atau berkelas dunia, (3) Program kompetisi atau olimpiade internasional, dengan perolehan medali emas yang cukup signifikan setiap tahunnya. (4) Program *benchmarking* dengan satuan atau program pendidikan di negara-negara OECD.

8. Penguatan Tata Kelola, Akuntabilitas, Dan Citra Publik Pendidikan Dengan Pendekatan Komprehensif

Penguatan tata kelola, akuntabilitas, dan citra publik dilaksanakan secara komprehensif dan sistematis mengikuti kerangka sebagai berikut:

- a. Penataan perundang-undangan yang meliputi:
 - 1) mencabut peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, mengandung potensi konflik kepentingan, tidak efektif, distortif, atau tidak lagi relevan;
 - 2) membuat peraturan perundang-undangan baru yang diperlukan untuk lebih mendorong perluasan dan pemerataan akses pendidikan, peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing pendidikan.
- b. Penataan struktur dan fungsi Depdiknas yang meliputi:
 - 1) menata kembali struktur organisasi Depdiknas agar bisa menjadi landasan struktural yang kokoh bagi terbangunnya sistem pengendalian intern yang handal;
 - 2) menata kembali sistem dan prosedur kerja, terutama untuk pekerjaan yang bersifat rutin dan volumenya besar dengan tujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja, menurunkan potensi konflik

kepentingan, meningkatkan *internal check*, dan memperbaiki perlindungan terhadap aset yang dimiliki;

- 3) meningkatkan efektivitas dan efisiensi sistem dan prosedur kerja dengan mengintegrasikan aplikasi TIK ke dalam sistem dan prosedur melalui suatu Sistem Informasi Manajemen (SIM) yang handal;
- 4) melakukan inventarisasi terhadap barang milik negara sesuai Sistem Akuntansi Instansi (SAI);
- 5) meningkatkan efektivitas dan efisiensi sistem dan prosedur pembukuan dan pelaporan keuangan sesuai SAI.

c. Pembinaan aparatur yang meliputi:

- 1) meningkatkan kapasitas dan kompetensi aparat dalam menjalankan tugasnya masing-masing;
- 2) meningkatkan ketaatan aparat kepada peraturan perundang-undangan dalam menjalankan tugasnya masing-masing.

d. Peningkatan efektivitas pengawasan yang meliputi:

- 1) memperluas dan mengintensifkan pengawasan, termasuk pemeriksaan, melalui penambahan jenis pemeriksaan seperti pemeriksaan dini, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan investigasi, serta penambahan frekuensi pemeriksaan;
- 2) menindaklanjuti hasil-hasil pemeriksaan, baik pemeriksaan oleh Inspektorat Jenderal, BPKP, dan BPK, sesuai peraturan perundang-undangan, dan secara tegas dan konsisten menyanksi semua pelanggaran sesuai peraturan perundang-undangan;
- 3) menyerahkan kepada lembaga penegak hukum penanganan kasus pelanggaran yang tidak mungkin lagi diselesaikan oleh Depdiknas;
- 4) menverifikasi atau bahkan kalau diperlukan menginvestigasi pengaduan-pengaduan yang dilaporkan oleh masyarakat, dan kemudian menindaklanjutinya sesuai peraturan perundang-undangan;
- 5) melaksanakan secara tegas dan konsisten Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi;
- 6) meningkatkan mutu manajemen unit kerja melalui program sertifikasi ISO 9001:2000;
- 7) secara agresif dan proaktif mensosialisasikan berbagai program dan capaiannya kepada masyarakat luas.

9. Intensifikasi Dan Ekstensifikasi Pendidikan Nonformal Dan Informal untuk Menggapai Layanan Pendidikan Kepada Peserta Didik Yang Tak Terjangkau Pendidikan Formal (*Reaching The Unreached*)

Pendidikan nonformal bagi Indonesia menjadi sangat penting terutama bagi mereka yang miskin, yang tinggal di daerah perbatasan, pulau terpencil, di daerah pegunungan yang relatif terisolasi, atau daerah lain yang masih terisolasi karena belum terbangunnya infrastruktur perhubungan dan utilitas publik secara memadai.

Sampai dengan tahun 2004, sebenarnya format berbagai program pendidikan non-formal telah berhasil dikembangkan desainnya dengan cukup baik, yaitu: (1) PAUD non-formal, (2) pendidikan keaksaraan, (3) pendidikan kesetaraan Paket A, Paket B, dan Paket C, (4) pendidikan kecakapan hidup, (5) taman bacaan masyarakat (TBM), dan (6) pengarusutamaan gender.

Untuk pemberantasan buta aksara, komitmen Dakkar tahun 2000 menyatakan bahwa setiap anggota UNESCO berkomitmen menurunkan angka buta aksaranya masing-masing menjadi separuh pada tahun 2015. Pada tahun 2004, penduduk buta aksara usia 15 tahun ke atas di Indonesia sebanyak 15 juta orang (10,2%), dan pada akhir tahun 2007 berhasil diturunkan menjadi 11 juta orang (7,2%).

Pendidikan kesetaraan dilayani dengan program (1) pembelajaran langsung di pusat-pusat kegiatan belajar masyarakat di setiap kecamatan, sanggar kegiatan belajar di tiap kabupaten/kota, pondok-pondok pesantren, sekolah-sekolah minggu, dan diklat-diklat serta unit pelaksana teknis beberapa departemen, (2) pembelajaran untuk TKI dan keluarganya, (3) program layanan jemput bola, (4) membentuk lumbung belajar, dan (5) pendidikan kesetaraan *on-line* atau sering disebut sekolah maya.

Pendidikan kesetaraan pada tahun 2007 telah menyumbang 0,4% dalam pembentukan APK SD/MI/Paket A, 4,6% dalam pembentukan APK SMP/MTs/Paket B, dan 3,8% dalam pembentukan APK SMA/MA/SMK Paket C.

Dalam menyelenggarakan pembangunan pendidikan, Pemerintah menetapkan kebijakan pembangunan pendidikan dalam tiga kebijakan pokok, yaitu (1) Perluasan dan pemerataan akses pendidikan, (2) Peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing pendidikan, dan (3) Penguatan tata kelola, akuntabilitas, dan

citra publik pendidikan. Pemanfaatan dana APBN difokuskan pada Kebijakan Pokok (1) dan Kebijakan Pokok (2) yang bersifat investasi pada semua jenjang pendidikan. Sedangkan Kebijakan Pokok (3) lebih merupakan kegiatan penunjang. Sebagai contoh, untuk tahun anggaran 2007, dana yang dialokasikan untuk Kebijakan Pokok (1) adalah sebesar 42,70% dari total anggaran, untuk Kebijakan Pokok (2) 34,30%, dan untuk Kebijakan Pokok (3) sebesar 23%.

Tabel 7 Anggaran Fungsi Pendidikan pada Departemen Pendidikan Nasional dan Fungsi Lainnya

(dalam miliar)

No.	PROGRAM	2005 APBN-P	2006 APBN-P	2007 APBN-P	2008 APBN-P
A.	FUNGSI PENDIDIKAN	26.881,90	40.345,66	43.935,09	44.840,92
	1. Wajar Dikdas 9 Tahun	11.292,31	20.158,88	20.489,45	22.289,18
	2. Pendidikan Menengah	2.621,67	3.635,88	3.794,81	3.514,75
	3. Pendidikan Tinggi	7.728,61	10.494,98	8.077,93	13.089,36
	4. Pendidikan Non Formal	362,17	839,39	1.254,64	802,59
	5. Peningkatan Mutendik	2.767,38	3.374,30	2.392,67	2.573,58
	6. Pendidikan Anak Usia Dini	273,24	269,67	445,85	581,44
	7. Pengembangan budaya baca dan pembinaan perpustakaan	70,27	101,96	178,74	83,19
	8. Manaj. Pelayanan Pendidikan	305,16	387,35	1.042,32	1.023,27
	9. Penelitian & Pengembangan Pendidikan	117,09	225,03	612,08	883,56
	10. Penyelenggara pimpinan kenegaraan dan pemerintahan	1.337,89	858,20	5.647,26	-
	11. Lain-lain Menpora	6,10	0,00	0,00	-
B.	FUNGSI LAINNYA	232,07	317,00	582,98	492,07
	JUMLAH	27.113,97	40.662,65	44.518,08	45.332,99

Dilihat dari proporsi penggunaan anggaran berdasarkan jenis belanja, yaitu Belanja Pegawai, Belanja Barang, Belanja Modal, dan Bantuan Sosial, anggaran tahun 2007 menunjukkan bahwa sebagian besar dana digunakan untuk Bantuan Sosial yang mencapai 63,47%. Jenis belanja lainnya, yaitu Belanja Barang 16,01%, Belanja Pegawai 15,22%, dan Belanja Modal 5,29%. Belanja disalurkan terutama untuk membiayai operasional pendidikan di satuan pendidikan, seperti Biaya Operasional Sekolah (BOS), Biaya Operasional Sekolah Buku, Biaya Operasional Manajemen Mutu (BOMM), dan subsidi lainnya yang langsung

diberikan kepada guru dalam bentuk tunjangan fungsional, tunjangan profesi, tunjangan khusus, dan tunjangan lainnya.

Dilihat dari proporsi penggunaan anggaran berdasarkan jenis belanja, yaitu Belanja Pegawai, Belanja Barang, Belanja Modal, dan Bantuan Sosial, anggaran tahun 2008 juga menunjukkan bahwa sebagian besar dana digunakan untuk Bantuan Sosial yang mencapai 67,20%. Jenis belanja lainnya, yaitu Belanja Barang 13,36%, Belanja Pegawai 13,66%, dan Belanja Modal 5,77%. Seperti tahun 2007, dana ini juga disalurkan terutama untuk membiayai operasional pendidikan di satuan pendidikan seperti BOS, BOS Buku, BOMM, dan subsidi lainnya yang langsung diberikan kepada guru dalam bentuk tunjangan fungsional, tunjangan profesi, tunjangan khusus, dan tunjangan lainnya.

Program-program utama yang memperoleh anggaran dengan porsi yang besar adalah Program Wajib Belajar (Wajar), Pendidikan Dasar (Dikdas) 9 Tahun, Pendidikan Menengah, Pendidikan Tinggi, dan Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan.

Jumlah anggaran dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2008 yang dialokasikan pada Program Wajar Dikdas 9 Tahun berjumlah Rp.73,7 triliun, dengan rincian tahun 2005 sebesar Rp.10,82 triliun, tahun 2006 sebesar Rp.20,29 triliun, tahun 2007 sebesar Rp.20,46 triliun, dan tahun 2008 sebesar Rp.22,13 triliun. Dana tersebut digunakan untuk meningkatkan capaian Angka Partisipasi Murni (APM) Sekolah Dasar (SD)/Madrasah Ibtidaiyah (MI) dan Angka Partisipasi Kasar (APK) Sekolah Menengah Pertama (SMP)/Madrasah Tsanawiyah (MTs) dari masing-masing sebesar 94,12% dan 81,22% pada tahun 2004 menjadi 94,81% dan 95% pada tahun 2008. Adapun kegiatan prioritas pada tahun 2008 untuk mendukung program tersebut adalah:

1. Pemberian BOS untuk siswa SD/MI sebesar Rp.6,82 triliun dengan sasaran sebanyak 26.862.332 siswa;
2. Pemberian BOS untuk siswa SMP/MTs sebesar Rp.3.2 triliun dengan sasaran sebanyak 9.015.069 siswa;
3. Pemberian BOS buku siswa SD/MI sebesar Rp.432.5 miliar, dengan sasaran sebanyak 19.657.292 siswa;
4. Pemberian BOS buku siswa SMP/MTs sebesar Rp.147,4 miliar dengan sasaran sebanyak 6.700.417 siswa;
5. Penyediaan beasiswa miskin SD sebesar Rp.323,4 miliar untuk 898.400 siswa;

6. Pembangunan Unit Sekolah Baru (USB) SMP/MTs sebesar Rp.611 miliar untuk 470 USB;
7. Pembangunan Ruang Kelas Baru (RKB) SMP/MTs sebesar Rp.690,9 miliar untuk 11.069 RKB;
8. Rehabilitasi SMP/MTs sebesar Rp.320 miliar untuk 5.100 ruang;
9. Pembangunan laboratorium sebesar Rp.318,8 miliar untuk 3.750 laboratorium;
10. Pembangunan Pusat Sumber Belajar SD sebesar Rp.604,2 miliar untuk 6.396 sekolah;
11. Pembangunan Pusat Sumber Belajar SMP sebesar Rp.297,5 miliar untuk 3.500 sekolah;
12. Penerapan TIK jenjang pendidikan dasar sebesar Rp.300 miliar untuk 2.206 sekolah;
13. Percepatan peningkatan kualifikasi dan kompetensi guru pendidikan dasar sebesar Rp.519,7 miliar untuk 270.000 guru;
14. Subsidi tunjangan fungsional guru pendidikan dasar non PNS sebesar Rp.1,02 triliun untuk 478.000 guru;
15. Tunjangan khusus guru pendidikan dasar sebesar Rp.324 miliar untuk 19.800 guru;
16. Tunjangan profesi guru pendidikan dasar sebesar Rp.2,64 triliun untuk 129.056 guru;
17. Penyelenggaraan Paket A setara SD sebesar Rp.60,7 miliar untuk 119.180 orang;
18. Penyelenggaraan Paket B setara SMP sebesar Rp.675,6 miliar untuk 550.250 orang.

Jumlah anggaran dari tahun 2005 sampai dengan 2008 yang dialokasikan pada Program Pendidikan Menengah berjumlah Rp.13,4 triliun, dengan rincian tahun 2005 sebesar Rp.2,49 triliun, tahun 2006 sebesar Rp.3,64 triliun, tahun 2007 sebesar Rp.3,76 triliun, dan 2008 sebesar Rp.3,53 triliun. Dana tersebut digunakan untuk meningkatkan capaian APK pendidikan menengah dari 49,1% pada tahun 2004 menjadi 64,20% pada tahun 2008. Adapun kegiatan prioritas pada tahun 2008 untuk mendukung program tersebut adalah:

1. Pemberian BOMM untuk SMA sebesar Rp.85 miliar untuk 1.063 sekolah;
2. Pemberian BOMM untuk SMK sebesar Rp.209.5 miliar untuk 2.792.768 siswa;

3. Pemberian beasiswa miskin untuk siswa SMA sebesar Rp.242,3 miliar untuk 310.609 siswa;
4. Pemberian beasiswa miskin untuk siswa SMK sebesar Rp.329,2 miliar untuk 410.020 siswa;
5. Pembangunan USB SMA dan SMK sebesar Rp.175,5 miliar untuk 225 USB;
6. Pembangunan RKB SMA dan SMK sebesar Rp.423,9 miliar untuk 5.414 RKB;
7. Rehabilitasi ruang kelas SMA dan SMK sebesar Rp.124 miliar untuk 2.170 ruang;
8. Pembangunan laboratorium, perpustakaan, workshop, dan pusat sumber belajar sebesar Rp.137,6 miliar untuk 784 ruang;
9. Penerapan TIK jenjang pendidikan menengah sebesar Rp.208,3 miliar untuk 1.576 sekolah;
10. Percepatan peningkatan kualifikasi dan kompetensi guru pendidikan menengah sebesar Rp.20,3 miliar untuk 270.000 guru;
11. Subsidi tunjangan fungsional guru pendidikan menengah NonPNS sebesar Rp.409,6 miliar untuk 136.535 guru;
12. Peningkatan mutu dan profesionalisme guru sebesar Rp.48,2 miliar untuk 33 provinsi;

Jumlah anggaran dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2008 yang dialokasikan pada Program Pendidikan Tinggi berjumlah Rp.38 triliun, dengan rincian tahun 2005 sebesar Rp.6,90 triliun, tahun 2006 sebesar Rp.10,4 triliun, tahun 2007 sebesar Rp.7,63 triliun, dan 2008 sebesar Rp.13,06 triliun. Dana tersebut digunakan untuk meningkatkan capaian APK dari 14,62% pada tahun 2004 menjadi 18,50% pada tahun 2008. Adapun kegiatan prioritas pada tahun 2008 untuk mendukung program tersebut adalah:

1. Penelitian di perguruan tinggi sebesar Rp.390 miliar untuk 9.992 judul;
2. Pembangunan gedung dan laboratorium sebesar Rp.608,3 miliar untuk 231 paket;
3. Pendirian politeknik baru dan penguatan politeknik yang sudah ada sebesar Rp.632,2 miliar untuk 40 poli;
4. Pengembangan bidang keilmuan sebesar Rp.510 miliar untuk 51 perguruan tinggi;
5. Peningkatan kualifikasi akademik dosen di dalam dan di luar negeri sebesar Rp.541,2 miliar untuk 16.576 dosen;

6. Penyediaan berbagai beasiswa sebesar Rp.443,4 miliar untuk 165.116 mahasiswa;
7. Tunjangan profesi dosen sebesar Rp.307 miliar untuk 21.000 dosen;

Jumlah anggaran dari tahun 2005 sampai dengan 2008 yang dialokasikan pada Program Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan berjumlah Rp.11,1 triliun, dengan rincian tahun 2005 sebesar Rp.2,75 triliun, tahun 2006 sebesar Rp.3,1 triliun, tahun 2007 sebesar Rp.2,47 triliun, dan 2008 sebesar Rp 2,75 triliun. Adapun kegiatan prioritas pada tahun 2008 untuk mendukung program tersebut adalah:

1. Pembayaran honor guru bantu (SMA/SMK) sebesar Rp.625,5 miliar untuk 73.467 guru;
2. Peningkatan mutu dan profesionalisme guru sebesar Rp.99,8 miliar untuk 33 provinsi;
3. Sertifikasi guru dalam jabatan sebesar Rp.400 miliar untuk 200.000 guru;
4. Tunjangan profesi guru pendidikan menengah sebesar Rp.147,6 miliar.

V. ALOKASI ANGGARAN PENDIDIKAN DAN CAPAIAN PEMBANGUNAN PENDIDIKAN PADA DEPARTEMEN AGAMA TAHUN 2005-2008

Sesuai dengan amanat UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pemerintah terus berupaya untuk memprioritaskan program dan anggaran pendidikan termasuk satuan pendidikan yang dikelola oleh Departemen Agama. Hal ini dapat dilihat dari perkembangan anggaran pendidikan di Departemen Agama dalam empat tahun terakhir yang menunjukkan peningkatan yang signifikan, yaitu pada tahun 2005 (APBN-P) sebesar Rp.5.891 miliar tahun 2006 (APBN-P) sebesar Rp.8.528 miliar, tahun 2007 (APBN-P) sebesar Rp.11.517 miliar, dan tahun 2008 (APBN-P) sebesar Rp.12.780 miliar.

Dilihat dari total anggaran APBN-P Tahun 2008, Departemen Agama menempatkan fungsi pendidikan, termasuk gaji dan tunjangan pendidik dan tenaga kependidikan sebagai prioritas utama dengan alokasi anggaran sebesar 78,8% dari total anggaran sebesar Rp.16.213 miliar. Sedangkan sisanya sebesar Rp.3.433 miliar (21,2%) dialokasikan untuk fungsi dan program lainnya yaitu: Fungsi Pelayanan Umum, Fungsi Agama, Program Penguatan Kelembagaan

Pengarusutamaan Gender & Anak, dan Program Pembinaan dan Peningkatan Partisipasi Pemuda Lintas Agama.

Tabel 8 Anggaran Fungsi Pendidikan pada Departemen Agama dan Fungsi lainnya

(dalam miliar)

No	PROGRAM	2005 APBN-P	2006 APBN-P	2007 APBN-P	2008 APBN-P
A.	FUNGSI PENDIDIKAN	5.891,20	8.528,00	11.517,42	12.780,27
	1. Wajar Dikdas 9 Tahun	2.349,98	3.163,02	3.223,82	2.777,52
	2. Pendidikan Menengah	859,30	1.261,39	718,41	483,04
	3. Pendidikan Tinggi	1.437,11	2.128,43	1.262,76	1.121,19
	4. Pendidikan Non Formal	27,38	31,59	28,91	28,29
	5. Peningkatan Mutendik	100,00	185,91	1.116,46	1.680,47
	6. Pendidikan Anak Usia Dini	25,19	39,89	27,34	16,13
	7. Manajemen Pelayanan Pendidikan	17,15	55,13	46,71	6.378,51
	8. Penyelenggara Pimpinan Kenegaraan & Pemerintahan	0,00	0,00	4.440,38	-
	9. Peningkatan Pendidikan Agama & Keagamaan	1.075,15	1.662,67	212,61	295,10
B.	FUNGSI LAINNYA	1.128,18	2.650,18	3.342,33	3.433,31
	JUMLAH	7.019,38	11.178,18	14.859,75	16.213,58

Pada tahun anggaran 2007, sebagian besar dana dialokasikan untuk Bantuan Sosial yang mencapai 23,94%, Belanja Barang 11,61%, Belanja Pegawai 48,82%, dan Belanja Modal 15,62%. Alokasi dana dimaksud diprioritaskan untuk membiayai operasional pendidikan di satuan pendidikan seperti Biaya Operasional Sekolah (BOS), Biaya Operasional Sekolah Buku, Biaya Operasional Manajemen Mutu (BOMM), dan subsidi lainnya yang langsung diberikan kepada guru dalam bentuk tunjangan fungsional, tunjangan profesi, tunjangan khusus, dan tunjangan lainnya.

Dilihat dari proporsi penggunaan anggaran berdasarkan jenis belanja, yaitu Belanja Pegawai, Belanja Barang, Belanja Modal, dan Bantuan Sosial, anggaran tahun 2008 juga menunjukkan bahwa sebagian besar dana digunakan untuk Bantuan Sosial yang mencapai 28,98%. Jenis belanja lainnya, yaitu Belanja Barang 18,82 %, Belanja Pegawai 50,05 %, dan Belanja Modal 9,14 %. Seperti tahun 2007, dana ini juga disalurkan terutama untuk membiayai operasional pendidikan di satuan pendidikan, seperti BOS, BOS Buku, BOMM, dan subsidi lainnya yang langsung diberikan kepada guru dalam bentuk tunjangan fungsional, tunjangan profesi, tunjangan khusus, dan tunjangan lainnya.

Program-program utama yang memperoleh anggaran dengan porsi yang besar adalah Program Wajar Dikdas 9 Tahun, Pendidikan Menengah, Pendidikan Tinggi, dan Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan.

Jumlah anggaran dari tahun 2005 sampai dengan 2008 yang dialokasikan pada Program Wajar Dikdas 9 Tahun berjumlah Rp.11.624 triliun, dengan rincian tahun 2005 sebesar Rp.2.279 triliun, tahun 2006 sebesar Rp.3.074 triliun, tahun 2007 sebesar Rp.3.517 triliun, dan 2008 sebesar Rp.2.754 triliun. Dana tersebut digunakan untuk meningkatkan capaian APK MI tahun 2005/2006 sebesar 11,95%, tahun 2006/2007 sebesar 12,05% dan tahun 2007/2008 sebesar 12,17% serta tahun 2008/2009 direncanakan sebesar 12,95% dan APK MTs dari sebesar 16,10% pada tahun 2004 menjadi 23,45% pada tahun 2008.

Sementara itu sesuai dengan Program Prioritas Pemerintah yang tertuang dalam RPJMN 2004-2009, Departemen Agama memfokuskan alokasi anggaran pendidikan tahun 2008 untuk:

1. Percepatan pencapaian target Wajib Belajar 9 Tahun dengan total anggaran Rp.2.777,5 miliar (21,7%) yang meliputi:
 - a. Penyediaan BOS jenjang pendidikan dasar, 6.142.751 Siswa: MI/Ula @ Rp.254.000,- MTs/Wustha @ Rp.354.000,- dengan alokasi anggaran Rp.1.877,2 miliar;
 - b. Penyediaan Buku Pelajaran Jenjang Pendidikan Dasar, 6.142.751 Siswa @ Rp.22.000,- dengan alokasi anggaran Rp.135,1 miliar;
 - c. Pembangunan Unit Sekolah Baru MI dan MTs sebanyak 360 unit, dengan alokasi anggaran Rp.102,5 miliar;
 - d. Pembangunan MI-MTs Satu Atap sebanyak 139 unit, dengan alokasi anggaran Rp.102,4 miliar;
 - e. Beasiswa untuk siswa miskin MI sebanyak 360.000 Siswa, dengan alokasi anggaran Rp.129,6 miliar;
 - f. Bantuan Pembangunan Prasarana Pendukung MI dan MTs sebanyak 1.000 ruang, dengan alokasi anggaran Rp.125,0 miliar;
 - g. Beasiswa untuk siswa miskin MTs sebanyak 280.000 siswa, dengan alokasi anggaran Rp.201,6 miliar;
 - h. Bantuan Penyelenggaraan Paket A/B dan PPS Program Wajar Dikdas pada Pontren 8.057 kelompok, dengan alokasi anggaran RP.30,0 miliar;

- i. Bantuan Peningkatan Mutu Madrasah (BPMM) MI sebanyak 400 madrasah, dengan alokasi anggaran Rp.20,0 miliar;
 - j. Bantuan Peningkatan Mutu Madrasah (BPMM) MTs sebanyak 250 madrasah, dengan alokasi anggaran Rp.15,0 miliar.
2. Peningkatan profesionalitas dan kesejahteraan pendidik dan tenaga kependidikan dalam rangka peningkatan mutu pendidikan dengan total anggaran Rp.1.680,1 miliar (13,1%) yang meliputi:
- a. Percepatan Peningkatan Kualifikasi dan Kompetensi Bagi Pendidik sebanyak 37.500 Pendidik, dengan alokasi anggaran Rp.75,0 miliar;
 - b. Tunjangan Fungsional Guru Non-PNS MI, MTs dan MA sebanyak 501.831 Guru @ Rp.200.000/bulan, dengan alokasi anggaran Rp.1.204,3 miliar;
 - c. Tunjangan Profesi Guru Madrasah Non-PNS sebanyak 6.000 Guru, dengan alokasi anggaran Rp.108 miliar;
 - d. Tunjangan Khusus Guru Madrasah Non-PNS sebanyak 3.081 Guru, dengan alokasi anggaran Rp.49,9 miliar;
 - e. Percepatan Sertifikasi Guru Madrasah dan Guru Pendidikan Agama di sekolah, sebanyak 63.300 Guru, dengan alokasi anggaran Rp.126,6 miliar;
3. Peningkatan kualitas pendidikan menengah dengan total anggaran sebesar Rp.483 miliar (3,8%) yang meliputi:
- a. Pemberian bantuan peningkatan mutu Madrasah Aliyah sebanyak 120 madrasah, dengan alokasi anggaran Rp.96,0 miliar;
 - b. Beasiswa untuk siswa miskin Madrasah Aliyah sebanyak 210.188 siswa, dengan alokasi anggaran Rp.159,7 miliar;
 - c. Rehabilitasi Madrasah Aliyah sebanyak 900 ruang, dengan alokasi anggaran Rp.45 miliar;
 - d. Pembangunan Madrasah Aliyah termasuk pengembangan Madrasah Aliyah unggulan bertaraf internasional sebanyak 10 unit, dengan alokasi anggaran Rp.20,0 miliar;
 - e. Pengembangan Prasarana Pendukung Pembelajaran Madrasah Aliyah sebanyak 1.000 ruang, dengan alokasi anggaran Rp.145,0 miliar;
 - f. Pengembangan Pendidikan Keterampilan pada Madrasah Aliyah sebanyak 60 madrasah, dengan alokasi anggaran Rp.3,0 miliar;

- g. Bantuan Peningkatan Mutu Madrasah Aliyah melalui Kontrak Prestasi sebanyak 10 madrasah, dengan alokasi anggaran Rp.11,5 miliar;
 - h. Pemberdayaan MGMP, POKJAWAS dan KKG sebanyak 200 lokasi, dengan alokasi anggaran Rp.3,0 miliar;
4. Peningkatan kualitas Pendidikan Tinggi Agama dengan total anggaran sebesar Rp.1.121,2 miliar (8,8%) yang meliputi:
- a. Penelitian di Perguruan Tinggi Agama sebanyak 1.400 judul, pengembangan perpustakaan Perguruan Tinggi Agama sebanyak 72 Perguruan Tinggi Agama, dengan alokasi anggaran Rp.88,0 miliar;
 - b. Pembangunan gedung dan laboratorium sebanyak 72 paket, dengan alokasi anggaran Rp.270,9 miliar;
 - c. Peningkatan kualifikasi akademik dosen di dalam dan luar negeri sebanyak 1.575 dosen, dengan alokasi anggaran Rp.48,1 miliar;
 - d. Penyediaan beasiswa bagi mahasiswa miskin dan berprestasi sebanyak 48.900 mahasiswa, dengan alokasi anggaran Rp.58,6 miliar;
5. Manajemen pelayanan pendidikan dengan total anggaran sebesar Rp.6.378,5 miliar (49,9%) yang meliputi:
- a. Penyediaan gaji dan tunjangan yang melekat pada gaji bagi pendidik dan tenaga kependidikan PNS dengan kenaikan sebesar 20% dari tahun 2007, dengan alokasi anggaran Rp.2.893,7 miliar;
 - b. Penyediaan tunjangan fungsional guru PNS sebanyak 128.166 guru, dengan alokasi anggaran Rp.504,5 miliar;
 - c. Penyediaan tunjangan profesi bagi guru yang telah memperoleh sertifikat profesi sebesar 1 (satu) kali gaji pokok bagi guru PNS sebanyak 11.702 guru, dengan alokasi anggaran Rp.371,7 miliar.
6. Peningkatan kualitas pendidikan agama dan keagamaan dengan total anggaran sebesar Rp.295,1 miliar (2,3%) yang meliputi:
- a. Peningkatan mutu pendidikan pondok pesantren, pasraman, seminari, pabbajja samanera sebanyak 33 lokasi, dengan alokasi anggaran Rp.7,7 miliar;
 - b. Beasiswa santri berprestasi pada perguruan tinggi unggulan sebanyak 1.100 santri, dengan alokasi anggaran Rp.34,1 miliar;
 - c. Pengadaan buku-buku pendidikan keagamaan sebanyak 72.000 eksemplar, dengan alokasi anggaran Rp.3,6 miliar;

- d. Pengembangan perpustakaan pondok pesantren sebanyak 1 paket, dengan alokasi anggaran Rp.1 miliar;
 - e. Insentif guru madrasah diniyah untuk 5.000 orang, alokasi anggaran sebesar Rp.12,0 miliar;
 - f. Bantuan sarana dan prasarana pendidikan keagamaan sebanyak 344 lokasi, dengan alokasi anggaran Rp.3,4 miliar.
7. Pengembangan pendidikan anak usia dini dengan total anggaran sebesar Rp. 16,1 miliar (0,1%) yang meliputi:
- a. Pengembangan kurikulum RA/BA sebanyak 4 paket, dengan alokasi anggaran Rp.1,1 miliar;
 - b. Bantuan Penyelenggaraan PAUD sebanyak 33 lokasi, dengan alokasi anggaran Rp. 5,1 miliar;
 - c. Bantuan Sarana dan Prasarana RA/BA sebanyak 33 lokasi, dengan alokasi anggaran Rp.5,1 miliar;
 - d. Pendidikan dan Pelatihan tenaga pendidik RA/BA sebanyak 21 kegiatan, dengan alokasi anggaran Rp.4,1 miliar.
8. Pengembangan pendidikan nonformal keagamaan dengan total anggaran sebesar Rp.28,2 miliar (0,2%) yang meliputi:
- a. Perluasan akses pendidikan menengah melalui program Paket C di Pondok Pesantren sebanyak 124 lokasi Rp.5,4 miliar;
 - b. Peningkatan kualitas pendidikan keagamaan pada madrasah diniyah, majelis taklim, pasraman, seminari, pabbajja samanera sebanyak 24 paket, dengan alokasi anggaran Rp.2,4 miliar.

Program dan anggaran fungsi pendidikan di Departemen Agama akan terus diupayakan untuk ditingkatkan sesuai dengan kemampuan anggaran Pemerintah dengan mempertajam program dan sasaran dalam rangka mengimplementasikan amanat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

Program yang akan tetap menjadi prioritas Pemerintah kedepan untuk fungsi pendidikan di Departemen Agama adalah penuntasan program Wajar Dikdas 9 Tahun yang bermutu baik melalui jalur pendidikan formal (MI dan MTs) maupun melalui jalur pendidikan non-formal (Pontren Salafiyah Ula dan Wustha), Program Paket A setara SD/MI dan Program Paket B setara SMP/MTs dilingkungan pondok pesantren. Demikian pula akselerasi peningkatan

profesionalitas dan kesejahteraan tenaga pendidik dan tenaga kependidikan akan terus di lakukan melalui percepatan peningkatan kualifikasi, sertifikasi guru dan dosen, penyediaan tunjangan profesi dan tunjangan fungsional bagi guru dan dosen.

Akselerasi program peningkatan kualitas Madrasah Aliyah, Perguruan Tinggi Agama, dan Pendidikan Agama dan Keagamaan serta pengembangan pendidikan anak usia dini juga akan terus dilakukan dalam upaya Pemerintah menyediakan layanan pendidikan yang semakin berkualitas. Di samping akselerasi program-program tersebut di atas, Pemerintah akan terus melakukan penajaman program dan sasaran yang lebih terukur dan akuntabel melalui capaian program dan sasaran baik yang bersifat tahunan maupun jangka menengah dan panjang.

[2.4] Menimbang bahwa DPR telah menyerahkan keterangan tertulis bertanggal Juli 2008 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 06 Agustus 2008 yang menguraikan sebagai berikut:

A. Ketentuan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 yang dimohonkan Pengujian terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Para Pemohon *a quo* dalam permohonannya mengajukan pengujian materiil atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang APBN Tahun Anggaran 2008 terhadap UUD 1945 khususnya mengenai ketentuan anggaran pendidikan di sektor pendidikan.

B. Hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dianggap Pemohon dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008.

Para Pemohon dalam permohonan *a quo*, mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang APBN Tahun Anggaran 2008 terhadap UUD 1945, yaitu sebagai berikut:

- a. Bahwa dalam bagian Penjelasan Undang-Undang tentang APBN Tahun Anggaran 2008 dikatakan bahwa “anggaran pendidikan diperkirakan mencapai sekitar 15,6% dari APBN”. Artinya alokasi anggaran tersebut masih berada di bawah ketentuan konstitusional alokasi anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN. Jumlah alokasi anggaran 15,6% dari APBN dapat terjadi setelah rasio anggaran pendidikan juga memperhitungkan gaji guru dan pendidik.
- b. Bahwa kekeliruan besar apabila di dalam anggaran pendidikan dimasukkan pula unsur “gaji guru dan pendidik”, karena untuk di daerah gaji guru dan pendidik masuk dalam mata anggaran Dana Alokasi Umum (DAU).

Karena itu, para Pemohon beranggapan bahwa ketentuan *a quo* dianggap para Pemohon bertentangan dengan UUD 1945, khususnya ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa, “*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*”.

C. Keterangan DPR Atas Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 terhadap UUD 1945.

C.1 Mengenai Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon

Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Ketentuan tersebut dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan **hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945**. Ketentuan Penjelasan Pasal 51 ayat (1) ini menjelaskan, bahwa hanya hak-hak yang secara eksplisit diatur dalam UUD 1945 saja yang termasuk “hak konstitusional”.

Oleh karena itu, menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian UUD 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud dalam “**Penjelasan Pasal 51 ayat (1)**” dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang.
- c. Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagai akibat berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian.

Batasan-batasan mengenai kerugian konstitusional, Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, harus memenuhi 5 (lima) syarat (*vide* Putusan Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Perkara Nomor 010/PUU-III/2005), yaitu sebagai berikut:

- a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;

- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Apabila kelima syarat tersebut tidak dipenuhi oleh Pemohon dalam mengajukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, maka Pemohon tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pihak.

Menurut para Pemohon dalam permohonan *a quo*, bahwa dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang APBN Tahun Anggaran 2008, maka hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan, karena alokasi dana anggaran pendidikan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tidak sinkron atau tidak sejalan dengan amanat Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, sehingga menjadikan pelaksanaan dan penyelenggaraan pendidikan di Indonesia menjadi tertinggal.

Dalam hal ini, terhadap permohonan Pemohon *a quo* secara formil perlu dipertanyakan terlebih dahulu mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, yaitu:

1. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terlebih dahulu mempertanyakan kepentingan Pemohon apakah sudah tepat sebagai Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 (UU APBN Tahun Anggaran 2008), apakah Pengurus Besar Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), para anggotanya atau para guru di seluruh Indonesia, karena dalam permohonan *a quo* tidak secara jelas menguraikan siapa yang sebenarnya dirugikan dengan berlakunya UU APBN Tahun Anggaran 2008.
2. DPR berpendapat bahwa penyelenggaraan pendidikan adalah menjadi tanggung jawab pemerintah dan seluruh komponen bangsa Indonesia pada umumnya, oleh karena itu para Pemohon tidak dapat mengklaim dirinya sebagai pihak yang secara eksklusif bertanggung jawab dan berkepentingan atas terselenggaranya pendidikan di Indonesia.

3. Berdasarkan dalil pada angka 2 di atas, DPR berpendapat para Pemohon tidak terkait dan/atau berhubungan dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional atas berlakunya UU APBN Tahun Anggaran 2008, dengan demikian tidak terdapat atau telah timbul kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon atas berlakunya UU APBN Tahun Anggaran 2008, karena itu kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam Permohonan *a quo* tidak memenuhi persyaratan sebagaimana tercantum dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusional.

Berdasarkan dalil-dalil tersebut di atas, DPR memohon agar Majelis Hakim Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

C.2 Mengenai Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang

Para Pemohon dalam permohonan *a quo*, berpendapat bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 yakni bahwa ***fakta alokasi dana pendidikan yang tertuang dalam UU tentang APBN Tahun Anggaran 2008 tidak sinkron atau sejalan pikiran dari amanat Pasal 31 ayat (4) UUD 1945.***

Terhadap pandangan-pandangan Pemohon tersebut, DPR memberi keterangan sebagai berikut:

- a. Sebagai negara hukum (*rechtstaat*), bahwa segala kegiatan penyelenggaraan negara Republik Indonesia harus senantiasa didasarkan pada hukum yang berlaku. Untuk terselenggaranya hukum yang berlaku efektif ada beberapa landasan yang harus diperhatikan, yakni alasan secara filosofis, yuridis, sosiologis, maupun politis.
- b. Mencerdaskan kehidupan bangsa merupakan salah satu tujuan nasional negara Indonesia sebagaimana yang tertuang dalam alinea ke IV Pembukaan UUD 1945. Penjabaran lebih lanjut dari upaya untuk mencerdaskan kehidupan bangsa diatur dalam Pasal 31 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

- “(1) Setiap warga negara negara berhak mendapat pendidikan.*
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.*
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dalam undang-undang.*
- (4) 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.*
- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia”.*

- c. Mencermati pandangan para Pemohon mengenai alokasi dana pendidikan yang dimuat dalam UU APBN Tahun Anggaran 2008 tentu tidak terlepas dari mekanisme aturan hukum yang ada di negara Republik Indonesia sebagaimana yang dijelaskan pada angka 3 (tiga) di atas. Demikian pula dalam menjelaskan makna suatu pasal dalam undang-undang perlu juga secara komprehensif dan sistematis menghubungkan dengan bunyi pasal-pasal yang lain baik dalam undang-undang yang sama maupun dengan undang-undang lain yang berhubungan satu sama lain. Dalam hal ini memerlukan kajian penafsiran secara sistematis.
- d. Bahwa implementasi dari Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 adalah dengan diberlakukannya Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dengan masa berlaku setiap satu tahun, sehingga dalam UU APBN diatur alokasi anggaran pendidikan yang berupa semua kegiatan yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa.
- e. Mencermati alokasi dana pendidikan secara Yuridis mengacu kepada Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa:
“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”.

Selanjutnya perhitungan dana pendidikan itu sendiri dapat dilihat dalam implementasi lebih lanjut pada:

- Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas sebagaimana telah berubah rumusan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-V/2007 menjadi:

(1) Dana pendidikan selain 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 Pemerintah.

- Pasal 46 ayat (2) UU Sisdiknas:

“Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab menyediakan anggaran pendidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

- f. Dengan mengacu kepada ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 *juncto* Pasal 49 ayat (1), Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dapat ditarik kesimpulan bahwa: dana alokasi pendidikan adalah sebesar 20% dari APBN dan 20% dari APBD di luar biaya pendidikan kedinasan yang diselenggarakan oleh departemen atau lembaga pemerintah non-departemen yang berfungsi meningkatkan kemampuan dan keterampilan dalam pelaksanaan tugas kedinasan bagi pegawai dan calon pegawai negeri suatu departemen atau lembaga pemerintah nondepartemen.

- g. Besarnya alokasi anggaran pendidikan yang menurut para Pemohon tidak termasuk anggaran pendidikan kedinasan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 29 UU Sisdiknas, secara hukum telah selaras dengan ketentuan UU APBN Tahun Anggaran 2008 Pasal 1 angka 35 dan 36, sebagai berikut:

35. Anggaran pendidikan adalah alokasi anggaran pada fungsi pendidikan di dalam belanja negara, tidak termasuk anggaran pendidikan kedinasan.

36. Perhitungan persentase anggaran pendidikan adalah perbandingan anggaran pendidikan terhadap keseluruhan belanja negara.

- h. Dalam penjelasan umum UU APBN Tahun Anggaran 2008 jelas dinyatakan bahwa sesuai dengan amanat UUD 1945, negara memprioritaskan anggaran pendidikan dalam APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional, dengan mengalokasikan sekurang-kurangnya 20,0% (dua puluh koma nol persen) APBN dan APBD untuk pendidikan nasional. Namun mengingat amanat konstitusi untuk memperhatikan berbagai bidang lain secara keseluruhan, dalam APBN-P Tahun Anggaran 2008 rasio anggaran pendidikan diperkirakan sekitar 15,6% (lima belas koma enam persen). Perhitungan anggaran pendidikan tersebut didasarkan atas nilai perbandingan (dalam persen) antara alokasi anggaran pada fungsi pendidikan di dalam belanja negara (termasuk gaji pendidik, namun tidak termasuk anggaran kedinasan) terhadap keseluruhan belanja negara. Definisi ini mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi tanggal 20 Februari 2008 Nomor 24/PUU-V/2007 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang APBN Tahun Anggaran 2007 terhadap UUD 1945. Perhitungan anggaran pendidikan tersebut konsisten dengan amanat dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Selain itu pengalokasian anggaran pendidikan harus sejalan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah menetapkan fungsi pendidikan (beserta anggarannya) dilimpahkan ke daerah, serta Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, yang mendukung perbaikan kesejahteraan.
- i. Menilik beberapa pertimbangan penyusunan UU APBN Tahun Anggaran 2008 diantaranya menjelaskan bahwa penyusunan APBN disesuaikan dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun dalam pendapatan negara. Terjadinya perkembangan dan perubahan yang mendasar yang berdampak signifikan pada berbagai indikator ekonomi yang berpengaruh pada pokok-pokok kebijakan fiskal dan anggaran APBN Tahun Anggaran 2008, serta dalam rangka mengamankan pelaksanaan APBN.
- j. Memang tidak dapat dipungkiri kenaikan besarnya anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN merupakan tuntutan reformasi untuk

memperbaiki kinerja dan sistem pendidikan di Indonesia yang selama ini terabaikan, sehingga tidak sejalan dengan salah satu cita-cita nasional bangsa Indonesia sesuai dengan amanat Pembukaan UUD 1945 yakni mencerdaskan kehidupan bangsa. Sehingga salah satu amandemen yang muncul dalam UUD 1945 adalah bunyi Pasal 31 ayat (4) UUD 1945.

- k. Memang secara *das sollen* (yang seharusnya, termasuk sesuai dengan norma hukum/peraturan perundang-undangan yang berlaku), UU APBN Tahun Anggaran 2008 harus konsisten dengan ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 serta mengacu pada makna pendidikan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Namun secara *das sein* (yang senyatanya) memang harus diperhitungkan pula kemampuan pemerintah untuk menyediakan anggaran alokasi pendidikan tersebut sebesar 20%. Hal ini juga harus diperhitungkan kemampuan pemerintah, dan ini dapat dilakukan secara bertahap sebagai mana dilihat dalam penjelasan lebih lanjut pada Penjelasan Pasal 49 ayat (1), "*bahwa pemenuhan pendanaan pendidikan dapat dilakukan secara bertahap*".

Selanjutnya dapat pula diperhitungkan bahwa pendidikan bukan semata-mata tanggung jawab pemerintah namun juga tanggung jawab bersama segenap komponen bangsa, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, sebagai berikut:

"Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat".

Penyiapan dana pendidikan juga harus memperhatikan prinsip-prinsip sebagaimana yang diatur dalam Pasal 47 dan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 47:

- (1) *Sumber pendanaan pendidikan ditentukan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan, dan keberlanjutan.*
- (2) *Pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat mengerahkan sumber daya yang ada sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.*

- (3) *Ketentuan mengenai sumber pendanaan pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.*

Pasal 48:

- (1) *Pengelolaan dana pendidikan berdasarkan pada prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas publik.*
- (2) *Ketentuan mengenai pengelolaan dana pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.*

- l. Dana alokasi pendidikan sesuai dengan ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, untuk aturan implementasi lebih lanjut sesuai konsistensi Peraturan Perundang-undangan juga harus dibarengi dengan kemampuan pemerintah dalam menyediakan anggaran pendidikan sekaligus pula harus dibarengi dengan kinerja dan profesionalisme para pendidik. Untuk penyempurnaan peraturan mendatang, perlu dipertimbangkan apakah anggaran sebesar 20% APBN dan 20% APBD tersebut juga termasuk gaji pendidik/guru. Dalam hal ini perlu menyempurnaan dalam UU APBN maupun UU Sisdiknas itu sendiri. Sehingga dengan demikian pemenuhan alokasi dana pendidikan dapat sejalan baik secara Yuridis tidak menyimpang dari ketentuan perundang-undangan yang berlaku, namun juga mengukur kemampuan finansial APBN.
- m. Bahwa telah dilakukan upaya untuk meningkatkan anggaran pendidikan dari tahun ke tahun untuk mencapai 20% dari APBN dan APBD sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945.
- n. Bahwa anggaran pendidikan perlu dilihat sebagai keseluruhan anggaran yang digunakan untuk penyelenggaraan pendidikan nasional yang mencakup seluruh program dan aktivitas yang bertujuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, baik di pusat maupun di daerah sesuai dengan amanat UUD 1945.
- o. Bahwa APBN diarahkan untuk melaksanakan amanat konstitusi dalam rangka memenuhi hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta

berhak memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia bermartabat dan mendapatkan pendidikan yang layak.

- p. Bahwa sebagai salah satu fokus utama pembangunan nasional, negara memprioritaskan anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapat dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional, dengan mengalokasikan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari APBN dan APBD untuk pendidikan nasional.
- q. Bahwa dengan mengacu pada UUD 1945, pemenuhan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) bukan hanya kewajiban APBN tetapi juga bagi APBD, sehingga ke depan dengan menggunakan definisi anggaran pendidikan diharapkan pemenuhan amanat konstitusi dapat dicapai, baik di APBN maupun APBD.
- r. Bahwa menurut DPR permohonan para Pemohon mengenai ketentuan dalam undang-undang *a quo* adalah permohonan yang terlalu berlebihan, karena akan merugikan hak konstitusional warga negara pada umumnya dan terdapat ke vakuman hukum yang mengikat sehingga tidak memiliki landasan hukum untuk melakukan pembiayaan kegiatan pemerintahan pada umumnya termasuk bidang pendidikan. Hal ini akan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan, karena UUD 1945 tidak mengatur payung hukum yang bersifat konstitusional apabila Undang-Undang tentang APBN dibatalkan oleh suatu Putusan Mahkamah Konstitusi. Undang-Undang tentang APBN merupakan suatu produk undang-undang yang bersifat khusus karena Undang-Undang tentang APBN mempunyai masa keberlakuan hanya satu tahun.
- s. Bahwa Undang-Undang tentang APBN Tahun Anggaran 2008 telah memiliki kekuatan hukum tetap karena dibentuk atas dasar persetujuan bersama antara Presiden dengan DPR, atas dasar ketentuan itu maka pemerintah tidak dapat menjalankan APBN Tahun Anggaran 2007 apabila Undang-Undang tentang APBN Tahun Anggaran 2008 dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

- t. Bahwa apabila permohonan para Pemohon terhadap ketentuan Undang-Undang *a quo* dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi maka yang akan diberlakukan adalah APBN Tahun Anggaran 2007, artinya anggaran fungsi pendidikan dalam APBN Tahun 2007 secara nominal lebih kecil atau mengalami penurunan sebesar Rp.8.011 miliar dari APBN Tahun Anggaran 2008, sehingga akan mengganggu penyelenggaraan program aksesibilitas dan peningkatan kualitas pendidikan.
- u. Bahwa atas dasar dalil-dalil tersebut, maka DPR berpendapat bahwa Undang-Undang *a quo* tidak bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 dan tidak merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon.

V. PETITUM

Berdasarkan dalil-dalil sebagaimana diuraikan di atas, DPR mohon kepada Majelis Hakim Konstitusi yang terhormat untuk memutuskan hal-hal sebagai berikut:

1. Mengabulkan keterangan DPR seluruhnya;
2. Menyatakan para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), sehingga harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet onvankelijke verklaard*);
3. Menyatakan permohonan para Pemohon tidak beralasan sehingga harus dinyatakan ditolak, atau setidaknya permohonan para Pemohon tidak diterima;
4. Menyatakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 tidak bertentangan dengan UUD Tahun 1945;
5. Menyatakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 **tetap memiliki kekuatan hukum mengikat**.

Apabila Majelis Hakim Konstitusi yang terhormat berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.5] Menimbang bahwa Pemerintah dan DPR tidak menyampaikan kesimpulan, sementara itu para Pemohon telah menyerahkan kesimpulan tertulis bertanggal 23 Juli 2008 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 24 Juli 2008 yang isi selengkapnya ditunjuk dalam berkas perkara;

[2.6] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian Putusan ini, segala sesuatu yang terjadi dipersidangan ditunjuk dalam Berita Acara Persidangan, dan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dengan Putusan ini;

3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan *a quo* adalah menguji konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4848, selanjutnya disebut UU APBN-P 2008) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945).

[3.2] Menimbang, sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) harus mempertimbangkan terlebih dahulu:

1. Apakah Mahkamah berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;
2. Apakah para Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak selaku Pemohon dalam permohonan *a quo*.

Terhadap kedua hal tersebut, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

Kewenangan Mahkamah

[3.3] Menimbang bahwa menurut Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan

Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316, selanjutnya disebut UU MK), Mahkamah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk, antara lain, menguji undang-undang terhadap UUD 1945.

[3.4] Menimbang bahwa permohonan *a quo* adalah permohonan pengujian undang-undang, *in casu* UU APBN-P 2008 terhadap UUD 1945. Oleh karena itu, Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutusnya.

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.5] Menimbang bahwa Pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Dengan demikian agar suatu pihak dapat diterima kedudukannya dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, pihak dimaksud terlebih dahulu harus:

- a. menjelaskan kedudukannya apakah sebagai perorangan warga negara Indonesia, kesatuan masyarakat hukum adat, badan hukum, atau lembaga negara;
- b. menjelaskan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a di atas.

[3.6] Menimbang pula, sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 yang diucapkan tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 yang diucapkan tanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya, telah menjadi pendirian Mahkamah bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. ada hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik (khusus) dan aktual, atau setidaknya bersifat potensial yang berdasarkan penalaran yang wajar dipastikan akan terjadi;
- d. ada hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian yang dimaksud dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.7] Menimbang bahwa para Pemohon telah menjelaskan kedudukannya adalah sebagai Pengurus Besar Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) dan sekumpulan guru selaku perorangan. Selanjutnya, dalam menjelaskan anggapannya tentang kerugian hak konstitusional yang dideritanya sebagai akibat diberlakukannya UU APBN-P 2008, para Pemohon mengajukan dalil-dalil yang pada pokoknya sebagai berikut:

- a. bahwa Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 yang mewajibkan negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah adalah ketentuan yang bersifat imperatif (*dwingend recht*). Ketentuan tersebut berarti bidang pendidikan harus diprioritaskan tanpa menafikan bidang-bidang lain yang juga penting bagi kelangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara;
- b. bahwa sifat imperatif Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 tersebut telah ternyata pula dari putusan-putusan Mahkamah sejak tahun 2005 yang pada intinya menyatakan bahwa ketentuan undang-undang yang mengatur anggaran pendidikan yang kurang dari 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara adalah bertentangan dengan UUD 1945;
- c. bahwa dalam UU APBN-P 2008, rasio anggaran pendidikan diperkirakan mencapai 15,6% (lima belas koma enam persen), yang berarti melanggar amanat UUD 1945;
- d. bahwa dari cara menghitung anggaran pendidikan yang dilakukan oleh UU APBN-P 2008, dengan memasukkan anggaran pendidikan kedinasan, UU

APBN-P 2008 telah melakukan pelanggaran substansial. Sementara itu, undang-undang (*sic!*) telah mengikuti kovensi internasional yang mengecualikan biaya pendidikan kedinasan dari pengertian dana pendidikan, sedangkan Pemerintah (*sic!*) tidak mengecualikannya, sehingga UU APBN-P 2008 juga melakukan pelanggaran hukum. Sedangkan, dengan mengabaikan ketentuan 20% anggaran pendidikan dari APBN yang menjadi keharusan yang ditentukan dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, UU APBN-P 2008 juga telah melakukan pelanggaran intrinsik;

- e. bahwa, berdasar atas seluruh uraian pada huruf a sampai dengan d di atas, dana yang disediakan oleh Pemerintah untuk melaksanakan pendidikan jauh dari kebutuhan yang diperlukan untuk melaksanakan tanggung jawab konstitusional Pemerintah menyelenggarakan pendidikan nasional sesuai dengan ketentuan Pasal 31 ayat (1), ayat (2), dan ayat (5) UUD 1945, sehingga para Pemohon, sebagai bagian dari komponen pendidikan menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional maupun menurut Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, telah dirugikan oleh berlakunya UU APBN-P 2008;
- f. bahwa, sebagai bagian dari komponen pendidikan, para Pemohon menganggap hak konstitusionalnya untuk memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negara - sebagaimana diatur dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 - dirugikan oleh berlakunya UU APBN-P 2008. Dalam hal ini, hak untuk memperjuangkan perbaikan pelaksanaan pendidikan melalui implementasi ketentuan alokasi anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 31 ayat (4) UUD 1945.

[3.8] Menimbang bahwa oleh karena terhadap permohonan pengujian undang-undang yang ditujukan terhadap undang-undang yang substansinya identik dengan objek permohonan *a quo*, Mahkamah telah berkali-kali menerima kedudukan hukum para Pemohon yang kedudukan hukumnya sama dengan kedudukan hukum para Pemohon dalam permohonan *a quo*, sebagaimana tertuang dalam Putusan Nomor 012/PUU-III/2005 yang diucapkan tanggal 19 Oktober 2005, Putusan Nomor 026/PUU-III/2005 yang diucapkan tanggal 22 Maret 2006, Putusan Nomor 026/PUU-IV/2006 yang diucapkan tanggal 1 Mei 2007, dan

Putusan Nomor 24/PUU-V/2007 yang diucapkan tanggal 20 Februari 2008, maka pertimbangan-pertimbangan Mahkamah dalam putusan-putusan dimaksud *mutatis mutandis* berlaku pula terhadap para Pemohon dalam permohonan *a quo*, sehingga para Pemohon harus dinyatakan memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak selaku Pemohon dalam permohonan *a quo*. Meskipun demikian, seorang Hakim Konstitusi, yaitu H.A.S. Natabaya, seperti dalam putusan-putusan terdahulu dalam pengujian UU APBN, tetap menilai bahwa para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.9] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo* dan diajukan oleh pihak-pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak selaku Pemohon, maka selanjutnya Mahkamah harus mempertimbangkan pokok permohonan.

Pokok Permohonan

[3.10] Menimbang bahwa yang menjadi persoalan dalam permohonan *a quo* adalah mengenai konstitusionalitas UU APBN-P 2008 yang oleh para Pemohon dianggap bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 karena mencantumkan anggaran untuk bidang pendidikan kurang dari 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara;

[3.11] Menimbang bahwa guna membuktikan dalil-dalilnya, para Pemohon, di samping mengajukan bukti-bukti surat, sebagaimana telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara putusan ini, juga mengajukan ahli Drs. Ibrahim Musa, M.A., Ph.D yang telah didengar keterangannya di hadapan Mahkamah pada persidangan tanggal 15 Juli 2008 yang pada pokoknya menerangkan hal-hal sebagai berikut:

- a. bahwa, menurut ahli, terdapat beberapa prinsip pengembangan rumus pendanaan pendidikan, yaitu prinsip keadilan, prinsip kecukupan, prinsip keberlangsungan, prinsip efisiensi, dan prinsip akuntabilitas.
 - Prinsip keadilan mencakup (i) kecukupan dana untuk menyelenggarakan kegiatan pokok pembelajaran, (ii) pemerataan antarsekolah, (iii) upaya

penyeragaman fiskal untuk mengatasi perbedaan kemampuan ekonomi masyarakat, (iv) program pendidikan khusus, (v) program remedial, (vi) faktor *diseconomies of scale* karena letak geografis terpencil, (vii) beban pemerintah yang berat, (viii) perbedaan tingkat kemahalan antarwilayah;

- Prinsip kecukupan meliputi: (i) mata pelajaran/mata kuliah, (ii) tingkat kelas, (iii) jenjang pendidikan, (iv) jenis pendidikan (umum, kejuruan, keagamaan, vokasi, profesi);
 - Prinsip keberlangsungan maksudnya adalah harus ada sumber dana tetap dan usaha memberdayakan satuan pendidikan;
 - Prinsip efisiensi, maksudnya dengan dana yang sama dicapai hasil yang lebih tinggi;
 - Prinsip akuntabilitas, maksudnya harus ada transparansi dan penggunaan biaya pendidikan sesuai dengan aturan dan mutu hasil;
- b. bahwa, menurut ahli, untuk satuan pendidikan, pendanaannya mengikuti rumus: biaya pokok penyelenggaraan pendidikan ditambah dengan indeks kemiskinan dan insentif peningkatan mutu. Sementara itu, biaya pokok penyelenggaraan pendidikan mencakup gaji dan tunjangan kesejahteraan guru, sarana (gedung, buku, komputer, perpustakaan, dan lain-lain), penunjang administrasi kegiatan belajar mengajar/tata usaha, serta kegiatan ekstrakurikuler, remedial, dan pengayaan;
- c. bahwa, sementara itu, dengan rumus pendanaan pendidikan untuk satuan pendidikan tersebut kemudian didapatkan rumus pendanaan pendidikan untuk tingkat kabupaten/kota, provinsi, dan nasional.
- Untuk tingkat kabupaten/kota, rumus pendanaan pendidikan mencakup: keseluruhan jumlah biaya pada tingkat satuan pendidikan ditambah dengan biaya pengawasan/pembinaan dan manajemen daerah kabupaten/kota. Adapun keseluruhan jumlah biaya pada tingkat satuan pendidikan tersebut diperoleh dari hasil penjumlahan keseluruhan insentif fiskal daerah ditambah dengan keseluruhan insentif kegiatan mutu pendidikan kabupaten/kota;
 - Untuk tingkat provinsi, rumus pendanaan pendidikan meliputi: penataran guru, sertifikasi, KKG/MGPP ditambah dengan koordinasi pengembangan

kurikulum, biaya sekolah khusus dan layanan khusus, sekolah bertaraf internasional, satuan pendidikan unggulan lokal, dan manajemen provinsi;

- Untuk tingkat nasional, rumus pendanaan pendidikan meliputi: perencanaan dan pengembangan pendidikan ditambah dengan pengendalian/ penelitian/ pengembangan standar nasional pendidikan (isi, proses, lulusan, guru, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, penilaian, pengelolaan, dan pembiayaan), *monitoring* dan evaluasi pendidikan, kompensasi kemiskinan, kompensasi mutu pendidikan, dan manajemen unit pengelolaan pendidikan nasional.

d. bahwa, dengan demikian anggaran pendidikan harus memperhatikan keseluruhan hal yang telah diuraikan pada huruf a sampai dengan c di atas.

[3.12] Menimbang bahwa Mahkamah telah pula meminta keterangan pembentuk undang-undang, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden (Pemerintah), yang masing-masing memberikan keterangan sebagai berikut:

[3.12.1] Keterangan DPR

Dalam keterangan tertulisnya yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 6 Agustus 2008, yang selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara putusan ini, DPR pada pokoknya menerangkan:

- a. bahwa UU APBN 2008 memang telah tidak memasukkan anggaran pendidikan kedinasan dalam perhitungan anggaran pendidikan, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 35 dan 36. Hal itu ditegaskan pula dalam Penjelasan UU APBN 2008;
- b. bahwa penyusunan UU APBN 2008 dilakukan dengan mempertimbangkan, antara lain, kesesuaiannya dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara, terjadinya perkembangan dan perubahan mendasar yang berdampak signifikan pada berbagai indikator ekonomi yang berpengaruh pada pokok-pokok kebijakan fiskal dan anggaran APBN 2008, serta pengamanan pelaksanaan APBN;
- c. bahwa dana alokasi pendidikan sesuai dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, untuk aturan implementasi lebih lanjut sesuai dengan konsistensi peraturan perundang-undangan, juga harus dibarengi dengan kemampuan Pemerintah

- dalam menyediakan anggaran pendidikan sekaligus pula kinerja dan profesionalisme para pendidik. Dalam hal ini perlu penyempurnaan dalam UU APBN maupun dalam Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional, sehingga pemenuhan alokasi dana pendidikan secara yuridis tidak menyimpang dari ketentuan yang berlaku dan sekaligus juga mengukur kemampuan finansial APBN;
- d. bahwa anggaran pendidikan, yang telah diupayakan untuk ditingkatkan dari tahun ke tahun, perlu dilihat sebagai keseluruhan anggaran yang digunakan untuk menyelenggarakan pendidikan nasional yang mencakup seluruh program dan aktivitas yang bertujuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, baik di Pusat maupun di Daerah sesuai dengan amanat UUD 1945;
 - e. bahwa pemenuhan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% bukan hanya kewajiban APBN tetapi juga APBD. Ke depan dengan menggunakan definisi anggaran pendidikan diharapkan pemenuhan amanat konstitusi dapat dicapai;

[3.12.2] Keterangan Pemerintah

Pemerintah, dalam keterangan tertulisnya yang masing-masing diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 15, 28, dan 29 Juli 2008, yang selengkapnyanya dimuat dalam bagian Duduk Perkara putusan ini, dan keterangan langsungnya di hadapan Mahkamah dalam persidangan tanggal 15 Juli 2008, pada pokoknya menyatakan:

- a. bahwa UU APBN-P 2008 dibuat berdasarkan perkembangan perekonomian global dan domestik terkini dan pertimbangan faktor-faktor eksternal, seperti harga minyak mentah dan harga pangan dunia yang mempengaruhi perkembangan berbagai indikator ekonomi makro sehingga pada gilirannya berpengaruh terhadap besaran pendapatan nasional, belanja negara, dan pembiayaan anggaran;
- b. bahwa, perhitungan anggaran pendidikan sebagai persentase terhadap APBN adalah nilai perbandingan (dalam persen) antara alokasi anggaran pada fungsi pendidikan di dalam belanja negara terhadap keseluruhan belanja negara, yang dalam UU APBN-P 2008 diperkirakan mencapai 15,6%. Angka tersebut, meskipun secara persentase tampak menurun, secara nominal total anggaran

pendidikan meningkat dari Rp.142,2 triliun (APBN-P 2007) menjadi Rp.154,2 triliun (APBN-P 2008). Penurunan persentase itu terjadi karena membengkaknya belanja negara dari Rp.752,4 triliun (APBN-P 2007) menjadi Rp.989,5 triliun (APBN-P 2008) sebagai akibat dari adanya faktor eksternal (melonjaknya harga minyak mentah internasional) yang berada di luar kendali Pemerintah (*force majeure*);

- c. bahwa berdasarkan struktur anggaran (organisasi, fungsi, dan jenis belanja), sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, realisasi anggaran belanja Pemerintah Pusat dalam tiga tahun terakhir masih terkonsentrasi pada fungsi pelayanan umum dengan proporsi 65,5% dari total belanja Pemerintah Pusat. Artinya, fungsi dominan pemerintah terkonsentrasi pada pelayanan umum pada masyarakat, yang dalam hal ini mencakup program subsidi, program pembayaran bunga utang, dan program-program pelayanan umum lainnya yang dilakukan oleh kementerian negara/lembaga;
- d. bahwa dilihat dari jenis belanja, realisasi subsidi dan pembayaran bunga utang, yang keduanya bersifat *non discretionary expenditure* (wajib), penggunaannya sudah tertentu dan tidak dapat dielakkan, mendominasi pengeluaran Pemerintah Pusat, yaitu 29% dan 17%. Sebagai akibat melonjaknya harga minyak mentah di pasar internasional, dari asumsi USD 60/barrel dalam APBN 2008 menjadi USD 95/barrel dalam APBN-P 2008, sehingga beban subsidi energi melonjak dari Rp 75,6 triliun (dalam APBN 2008) menjadi Rp 187,1 triliun (dalam APBN-P 2008). Bahkan, dengan harga minyak USD 145/barrel, subsidi energi diperkirakan akan mencapai Rp 293 triliun. Artinya, tanpa dapat dikontrol oleh Pemerintah, rasio anggaran pendidikan akan otomatis menurun setiap kali terjadi kenaikan harga minyak dunia – meskipun secara nominal anggaran pendidikan terus meningkat;
- e. bahwa oleh karena itu, menurut Pemerintah, seharusnya belanja subsidi dan pembayaran bunga utang tidak dijadikan sebagai komponen atau bagian dari belanja negara untuk menghitung rasio anggaran pendidikan. Karena sesungguhnya pengeluaran untuk subsidi energi dan bunga utang bukanlah sesuatu yang dikehendaki melainkan karena *force majeure*. Selama subsidi dan pembayaran bunga utang tidak dikeluarkan dari komponen belanja negara, maka pasti akan dihasilkan gambaran struktur APBN yang distortif;

- f. bahwa, dengan adanya beban subsidi energi dan pembayaran bunga utang yang mengakibatkan struktur APBN-P 2008 tidak normal dan tidak wajar, maka menjadi wajarlah apabila penghitungan persentase anggaran pendidikan adalah perbandingan anggaran fungsi pendidikan terhadap total anggaran belanja “murni”, yaitu yang tidak mengikutsertakan beban subsidi energi dan pembayaran bunga utang;
- g. bahwa, dengan memakai cara pendekatan penghitungan persentase anggaran pendidikan tersebut pada huruf f, menurut Pemerintah, ketentuan konstitusi telah terpenuhi. Sebab, dengan cara penghitungan demikian maka berarti total anggaran belanja dikurangi subsidi energi dan pembayaran bunga utang adalah sebesar Rp 707,6 triliun. Total anggaran pendidikan adalah sebesar Rp 154,2 triliun, sehingga persentase anggaran pendidikan adalah Rp 154,2 triliun dibagi Rp 707,6 triliun yaitu sebesar 21,8% (dua puluh satu koma delapan persen);
- h. Bahwa, menurut Pemerintah, dengan mempertimbangkan keadaan sebagaimana diuraikan pada huruf a sampai dengan d serta cara menghitung anggaran pendidikan sebagaimana diuraikan pada huruf e sampai dengan g di atas, maka anggaran pendidikan dalam UU APBN-P 2008 adalah *conditionally constitutional*.

Pendapat Mahkamah

[3.13] Menimbang bahwa, sebelum putusan ini, sejak tahun 2005 Mahkamah telah empat kali memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sebagaimana tertuang dalam Putusan Nomor 012/PUU-III/2005, Nomor 026/PUU-III/2005, Nomor 026/PUU-IV/2006, dan Nomor 24/PUU-V/2007. Oleh karena itu, sebelum mempertimbangkan lebih jauh pokok permohonan *a quo*, Mahkamah memandang penting untuk mengingatkan kembali pembentuk undang-undang, *in casu* DPR dan Presiden, akan pertimbangan-pertimbangan Mahkamah dalam keempat putusan dimaksud sebagai berikut:

- a. Putusan Nomor 012/PUU-III/2005 yang diucapkan pada tanggal 19 Oktober 2005, yaitu putusan pengujian Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2004 tentang APBN 2005. Dalam putusan ini, meskipun amarnya menyatakan permohonan

tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*), namun alasannya adalah semata-mata karena jika permohonan dikabulkan maka Pemohon akan menjadi lebih dirugikan, sebagaimana ditegaskan dalam pertimbangan hukum putusan dimaksud yang menyatakan, antara lain, *“Mahkamah berpendapat bahwa permohonan para Pemohon adalah beralasan, namun apabila Mahkamah menyatakan permohonan dikabulkan, maka berdasarkan Pasal 23 ayat (3) UUD 1945 akan berlaku ketentuan APBN tahun lalu. Hal tersebut tidak mungkin diterapkan pada permohonan a quo, karena akan menimbulkan kekacauan (governmental disaster) dalam administrasi keuangan negara, yang dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum (rechtsonzekerheid) dan bahkan akibatnya dapat akan lebih buruk apabila ternyata anggaran pendidikan pada APBN sebelumnya lebih kecil jumlahnya”*. Pada bagian lain dari putusan itu juga dikatakan, *“Apabila ternyata bahwa anggaran pendidikan tahun sebelumnya lebih kecil nilai atau jumlah nominalnya daripada anggaran yang sedang berjalan, sekiranya permohonan dikabulkan maka justru para Pemohon dan segenap warga negara yang mempunyai kepentingan yang sama dengan para Pemohon akan semakin dirugikan”* (vide Putusan Nomor 012/PUU-III/2005, h. 62).

Namun, penting dicatat dalam hubungan ini, walaupun Mahkamah menyatakan permohonan tersebut tidak dapat diterima, pertimbangan hukum Mahkamah pada putusan dimaksud telah menegaskan, *“Adanya alokasi anggaran pendidikan dalam UU APBN yang kurang dari 20 persen adalah bertentangan dengan perintah Pasal 31 ayat (4) UUD 1945...”* (vide Putusan Nomor 012/PUU-III/2005, h. 61). Dengan kata lain, pada saat itu pun Mahkamah telah mengingatkan pembentuk undang-undang bahwa pemenuhan syarat anggaran pendidikan minimal 20% dari APBN adalah wajib dan, sebagai konsekuensinya, pelanggaran terhadap kewajiban demikian adalah pelanggaran terhadap UUD 1945;

- b. Putusan Nomor 026/PUU-III/2005 yang diucapkan pada tanggal 22 Maret 2006, yaitu putusan pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2005 tentang APBN 2006, yang amarnya menyatakan mengabulkan permohonan untuk sebagian, dalam pertimbangan hukum putusan tersebut Mahkamah menegaskan kembali pendiriannya, *“... selama anggaran pendidikan belum mencapai persentase 20% (dua puluh persen) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 31 ayat (4) UUD*

- 1945, maka APBN demikian akan selalu bertentangan dengan UUD 1945. Namun, dalam implementasinya, Mahkamah akan mempertimbangkan akibat hukumnya secara tersendiri melalui penilaian yang seksama terhadap keseluruhan kondisi ekonomi nasional dan global maupun dasar pilihan kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah dan DPR pada tahun anggaran yang bersangkutan” (vide Putusan Nomor 026/PUU-III/2005, h. 86). Pada bagian lain pertimbangan hukum dari putusan tersebut juga ditegaskan, “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 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”;
- c. Putusan Nomor 026/PUU-IV/2006 yang diucapkan pada tanggal 1 Mei 2007, yaitu putusan pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang APBN 2007, yang amar putusannya menyatakan mengabulkan permohonan untuk seluruhnya (*in casu*, sepanjang menyangkut anggaran pendidikan sebesar 11,8% sebagai batas tertinggi), dalam pertimbangannya Mahkamah menegaskan, “Menimbang bahwa dalam kaitannya dengan pengujian UU APBN karena persentase yang lebih rendah dari yang diamanatkan oleh Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa besarnya persentase anggaran pendidikan terhadap APBN adalah fakta yang tidak perlu pembuktian, namun yang masih perlu diputuskan oleh Mahkamah adalah konsekuensi dari adanya fakta demikian. UUD 1945 dan UU MK memberi kewenangan kepada Mahkamah untuk menyatakan suatu undang-undang yang bertentangan dengan UUD sebagai tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Meskipun kewenangan tersebut dapat diterapkan untuk dua perkara sebelumnya yang berkaitan dengan persentase anggaran pendidikan, namun Mahkamah dalam menjatuhkan putusannya mempertimbangkan banyak aspek yang dapat ditimbulkan dari putusannya. Putusan Mahkamah dalam Perkara Nomor 026/PUU-III/2005 adalah sebuah alternatif proporsional dengan

mempertimbangkan akibat hukum yang akan ditimbulkan. Dengan adanya putusan yang demikian masih membuka kemungkinan bagi otoritas penyusun APBN untuk meningkatkan persentase anggaran pendidikan melalui mekanisme APBN-P (Anggaran Pendapatan Belanja Negara-Perubahan) melalui legislative review". (vide Putusan Nomor 026/PUU-IV/2006, h. 94). Pada bagian lain pertimbangan hukum dari putusan tersebut, Mahkamah mengingatkan, "Menimbang bahwa sudah merupakan suatu fakta yang tak terbantahkan, besarnya anggaran pendidikan yang tercantum dalam APBN dari tahun ke tahun sejak APBN TA 2004 hingga APBN TA 2007 belum pernah mencapai angka persentase minimal 20% sebagaimana dimaksud Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945. Hal itu karena, menurut Mahkamah, Pemerintah dan DPR belum melakukan upaya yang optimal untuk meningkatkan anggaran pendidikan agar amanat konstitusi dapat terpenuhi. Oleh karena itu, mengingat sifat imperatif Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945, Mahkamah sebagai pengawal konstitusi perlu mengingatkan agar anggaran pendidikan minimal 20% dalam APBN harus diprioritaskan dan diwujudkan dengan sungguh-sungguh, agar jangan sampai Mahkamah harus menyatakan keseluruhan APBN yang tercantum dalam UU APBN tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat yang disebabkan oleh adanya bagian dari UU APBN, yaitu mengenai anggaran pendidikan, yang bertentangan dengan UUD 1945";

- d. Putusan Nomor 026/PUU-IV/2006 yang diucapkan pada tanggal 1 Mei 2007, yaitu putusan pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang APBN 2007, yang amarnya menyatakan mengabulkan permohonan untuk sebagian, Mahkamah dalam pertimbangannya menyatakan, antara lain, "Bahwa dengan dimasukkannya komponen gaji pendidik dalam perhitungan anggaran pendidikan, menjadi lebih mudah bagi Pemerintah bersama DPR untuk melaksanakan kewajiban memenuhi anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dalam APBN... Oleh karena itu, dengan adanya Putusan Mahkamah ini, tidak boleh lagi ada alasan untuk menghindar atau menunda-nunda pemenuhan ketentuan anggaran sekurang-kurangnya 20% untuk pendidikan, baik dalam APBN maupun APBD di seluruh provinsi, kabupaten, dan kota di seluruh Indonesia sesuai dengan ketentuan Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945..." (vide Putusan Nomor 026/PUU-IV/2006, h. 95).

[3.14] Menimbang bahwa dengan adanya empat putusan Mahkamah sebagaimana diuraikan pada paragraf [3.13] huruf a sampai dengan d di atas, telah cukup alasan bagi Mahkamah untuk menilai adanya kesengajaan pembentuk undang-undang melanggar UUD 1945. Keadaan demikian, jika dibiarkan, di satu pihak, akan berdampak pada berkembangnya sikap menisbikan kewajiban untuk menghormati dan menaati Undang-Undang Dasar sebagai norma hukum tertinggi dalam negara hukum dan, di lain pihak, sikap tersebut sekaligus merupakan stimulasi atau dorongan pula bagi daerah (provinsi, kabupaten/kota) untuk tidak memprioritaskan anggaran pendidikan minimal 20% dalam APBD-nya sebagaimana juga diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, penisbian kewajiban untuk menghormati dan menaati Undang-Undang Dasar demikian, dengan sendirinya merupakan pengurangan terhadap makna bahwa Indonesia adalah negara hukum sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dan bahkan, disadari atau tidak, merupakan delegitimasi terhadap konstitusi sebagai hukum tertinggi;

[3.15] Menimbang bahwa Mahkamah dapat memahami cara penghitungan persentase anggaran pendidikan sebagaimana yang diterangkan oleh Pemerintah sebagaimana diuraikan pada sub-paragraf **[3.12.2]**. Namun, sekalipun cara penghitungan demikian tampak wajar dan masuk akal, cara tersebut bukanlah cara yang digunakan untuk menghitung persentase anggaran pendidikan dalam UU APBN-P 2008, sehingga hanya bernilai teori yang secara akademik masih dapat diperdebatkan. Lebih-lebih lagi, jika cara demikian hanya diberlakukan terhadap perhitungan persentase anggaran pendidikan. Oleh karena itu, Mahkamah tidak dapat menerimanya sebagai cara penghitungan persentase anggaran pendidikan yang bernilai hukum dalam permohonan *a quo*, sehingga harus dikesampingkan dari penilaian untuk mempertimbangkan konstitusionalitas anggaran pendidikan dalam APBN-P 2008. Cara penghitungan APBN-P 2008, sebagaimana juga APBN sebelumnya, tidak menggunakan cara sebagaimana yang diuraikan oleh Pemerintah tersebut di atas. Jika pembentuk undang-undang bermaksud menggunakan cara penghitungan demikian sebagai cara yang memiliki nilai hukum dalam pembuktian konstitusionalitas penghitungan persentase anggaran pendidikan dalam UU APBN, maka pembentuk undang-undang harus menyatakannya secara jelas dalam undang-undang dan berlaku terhadap semua

pos pengeluaran atau pos belanja negara dalam APBN. Namun, hal itu tidaklah serta-merta menghilangkan hak pihak-pihak yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan, sebagai akibat diberlakukannya norma undang-undang yang memuat cara penghitungan demikian, untuk mengajukan pengujian konstitusionalitas norma undang-undang itu kepada Mahkamah;

[3.16] Menimbang bahwa selama Undang-Undang Dasar tetap mewajibkan untuk memprioritaskan anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN dan dari APBD, terlepas dari cara penghitungannya, maka bagi Mahkamah – sebagai pengawal UUD 1945 – tidak dapat tidak kecuali harus menyatakan suatu norma undang-undang bertentangan dengan UUD 1945 jika norma undang-undang tersebut tidak mengindahkan kewajiban dimaksud. Dengan memperhatikan secara cermat pertimbangan hukum pada empat putusan Mahkamah dalam pengujian UU APBN sebelumnya, sebagaimana diuraikan pada paragraf [3.13] di atas, Mahkamah memandang telah cukup memberikan kesempatan kepada pembentuk undang-undang untuk merumuskan undang-undang yang menjamin ditaatinya ketentuan UUD 1945 yang menyangkut anggaran pendidikan. Oleh karena itu, demi menegakkan wibawa Undang-Undang Dasar sebagai hukum tertinggi sesuai dengan prinsip konstitusionalisme dalam negara hukum, sebagaimana dimaksud oleh Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, Mahkamah harus menyatakan seluruh ketentuan UU APBN-P 2008 mengenai anggaran pendidikan bertentangan dengan UUD 1945. Sebagai akibat tidak terpenuhinya perhitungan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN, maka keseluruhan perhitungan anggaran dalam UU APBN-P 2008 menjadi inkonstitusional. Namun, keharusan dalam mempertimbangkan keseluruhan aspek kepentingan negara, menyebabkan Mahkamah tetap mempertimbangkan risiko kekacauan dalam penyelenggaraan administrasi keuangan negara, sehingga akibat hukum dari bertentangannya ketentuan UU APBN-P 2008 dengan UUD 1945, yakni tidak mempunyai kekuatan hukum mengikatnya ketentuan undang-undang yang bersangkutan, tidak akan serta-merta dinyatakan berlaku sejak putusan ini diucapkan melainkan sampai dengan dibuatnya UU APBN yang baru untuk tahun anggaran 2009. Apabila kelak dalam UU APBN yang baru tersebut ternyata anggaran pendidikan tidak juga mencapai minimal 20% dari APBN dan dari APBD, maka Mahkamah cukup menunjuk putusan ini untuk membuktikan inkonstitusionalnya ketentuan undang-

undang dimaksud. Untuk mendorong agar semua daerah (provinsi, kabupaten/kota) memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dalam APBD-nya, dan mencegah pengurangan terhadap makna Indonesia sebagai negara hukum, serta menghindari terjadinya delegitimasi terhadap konstitusi sebagai hukum tertinggi, maka Mahkamah perlu sekali lagi mengingatkan pembentuk undang-undang untuk selambat-lambatnya dalam UU APBN Tahun Anggaran 2009 harus telah memenuhi kewajiban konstitusionalnya menyediakan anggaran sekurang-kurangnya 20% untuk pendidikan.

4. KONKLUSI

Berdasarkan seluruh pertimbangan terhadap fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Bahwa cara penghitungan persentase anggaran pendidikan yang diterangkan Pemerintah yaitu perbandingan anggaran fungsi pendidikan terhadap total anggaran belanja negara (yang telah dikurangi dengan anggaran untuk beban subsidi energi dan pembayaran bunga utang) bukanlah cara penghitungan yang dianut oleh UU APBN-P 2008, sehingga tidak memiliki nilai hukum sebagai alat bukti untuk mempertimbangkan konstitusionalitas anggaran pendidikan dalam UU APBN-P 2008 dan oleh karenanya harus dikesampingkan;
- [4.2] Bahwa telah ternyata anggaran pendidikan dalam UU APBN-P 2008 hanya sebesar 15,6%, sehingga tidak memenuhi ketentuan konstitusional sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara. Dengan demikian, UU APBN-P 2008 bertentangan dengan UUD 1945, sehingga permohonan para Pemohon beralasan;
- [4.3] Bahwa meskipun UU APBN-P 2008 bertentangan dengan UUD 1945, tetapi untuk menghindari risiko kekacauan dalam penyelenggaraan administrasi keuangan negara, UU APBN-P 2008 dinyatakan tetap berlaku sampai dengan diundangkannya Undang-Undang APBN Tahun Anggaran 2009.

5. AMAR PUTUSAN

Dengan mengingat Pasal 56 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 57 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316), maka berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

Mengadili,

Menyatakan permohonan para Pemohon dikabulkan;

Menyatakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4848) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Menyatakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4848) tetap berlaku sampai diundangkannya Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2009.

Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim yang dihadiri oleh sembilan Hakim Konstitusi pada hari Senin, tanggal sebelas bulan Agustus tahun dua ribu delapan, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari ini, Rabu, tanggal tiga belas bulan Agustus tahun dua ribu delapan, oleh kami Jimly Asshiddiqie, selaku Ketua merangkap Anggota, I Dewa Gede Palguna, H. Harjono, Moh. Mahfud MD, H.A.S. Natabaya, H. Abdul Mukthie Fadjar, Maruarar Siahaan, HM. Arsyad Sanusi, dan Muhammad Alim, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh

Ida Ria Tambunan sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon dan Kuasanya, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Pemerintah atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Jimly Asshiddiqie

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

I Dewa Gede Palguna

ttd.

H. Harjono

ttd.

Moh. Mahfud MD

ttd.

H. Abdul Mukthie Fadjar

ttd.

H.A.S. Natabaya

ttd.

Maruarar Siahaan

ttd.

Muhammad Alim

ttd.

HM. Arsyad Sanusi

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Ida Ria Tambunan