

## Menakar Ketaatan Pemerintah Terhadap *Mandatory Spending* Bidang Pendidikan

**D**I AWAL tahun 2021 ini, pemerintah m e m b e r i k a n kesempatan libur ditengah pandemi Covid 19 beraktivitas di rumah saja. Dimana-mana dilakukan razia protokol kesehatan secara ketat, guna mempercepat pemutusan transmisi covid 19. Kebijakan ini sangat baik dan perlu di support agar Negara Indonesia terbebas dari ancaman bahaya covid 19. Karena liburannya di rumah, kegiatan yang menarik dilakukan, salah satunya mengumpulkan beberapa referensi terkait kajian ekonomi pendidikan yang menjadi perhatian saya, sekaligus relevan dengan kondisi kekinian yang masih hangat dengan isu anggaran tahun 2021, terutama bidang pendidikan. Dalam pencarian referensi itu, saya menemukan suatu artikel yang dimuat pada media online Tempo (2 Januari 2021) berjudul Stafus Sri Mulyani sebut capaian bapak Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan bapak Jokowi (JKW) di APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara). Konten artikel tersebut menarik perhatian dan fokus untuk membacanya sampai tuntas. Sekaligus merasa perlu merespon pendapat Yustinus Prastowo selaku staf khusus ibu Sri Mulyani Menteri Keuangan RI, yang mengkritisi alokasi anggaran pendidikan terkait *mandatory spending* pada dua pemerintahan, baik era kepemimpinan SBY yang sudah berakhir maupun Presiden IKW yang masih menjabat saat ini. *Mandatory spending* yang dimaksudkan disini adalah belanja atau pengeluaran negara yang sudah diatur oleh Undang-undang dan menjadi kewajiban untuk dilaksanakan. Jika tidak dilaksanakan tentunya

memiliki konsekuensi hukum, dalam berbagai bentuk sanksi, mulai yang ringan sampai berat. Tujuan *mandatory spending* ini adalah untuk mengurangi masalah ketimpangan sosial dan ekonomi. Sehingga dituntut pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mengalokasikan APBN dan APBD

### MANDATORY SPENDING BIDANG PENDIDIKAN

Kewajiban belanja anggaran pendidikan oleh pemerintah pusat dan daerah, memiliki landasan hukum yang kuat yakni Undang-undang Dasar 1945 hasil amendemen keempat, pasal 31 ayat (4) berbunyi Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN serta dari APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Turunannya ada Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas menegaskan pemerintah dan pemerintah daerah untuk wajib bertanggung menyediakan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi. Ketersediaan layanan pendidikan oleh pemerintah didukung anggaran pendidikan yang dijelaskan pada pasal 49 ayat (1) Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD. (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. Anggaran pendidikan

dimaksud dalam Undang-undang Nomor 45 tahun 2007 tentang APBN Tahun Anggaran 2008, dijelaskan pada Pasal 1 ayat 35 bahwa anggaran pendidikan adalah alokasi anggaran pada fungsi pendidikan di dalam belanja negara, tidak termasuk gaji pendidik dan anggaran pendidikan kedinasan, lebih lanjut ayat (36) juga menjelaskan perhitungan persentase anggaran pendidikan adalah perbandingan anggaran pendidikan terhadap keseluruhan belanja negara, tidak termasuk keseluruhan gaji. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang dana pendidikan ditunjuk Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemdikbud) untuk menjadi pihak pelaksana utama (operator) yang memberikan pesan bahwa pemerintah semakin menunjukkan keseriusan memenuhi janjinya dalam pembiayaan pendidikan yang lebih besar anggarannya dari sebelumnya.

Hal ini bisa dilihat pada tahun anggaran 2009, ketika SBY menjadi Presiden dengan mengesahkan Undang-undang Nomor 41 tahun 2008 tentang APBN Tahun Anggaran 2009. Pada saat itu, produk legislasi menunjukkan komitmen dan *political will* pemerintah untuk memenuhi amanat konstitusi terkait, pengeluran wajib (*mandatory spending*) pemerintah di bidang pendidikan. Untuk konteks ini, saya sepakat dengan Prastowo (dalam Twitternya, Sabtu 2 Januari 2021), publik perlu memberikan apresiasi kepada Presiden SBY dan IKW. Dimana pemerintahan yang dipimpin SBY sudah memulai memenuhi amanat konstitusi di bidang pendidikan sejak tahun 2009. Iuga penghargaan

Oleh:  
Dr. Arwidayanto, M.Pd

yang sama diberikan kepada Presiden JKW sampai tahun 2021 melanjutkan kebijakan mengalokasikan anggaran pendidikan minimal 20% dari APBN.

### MENAKAR KETAATAN PEMERINTAH ALOKASIKAN ANGGARAN PENDIDIKAN 20% BERIMPLIKASI HUKUM

Ada pertanyaan menarik, untuk menakar atau mengukur dan menguji ketaatan pemerintah dalam mengalokasikan anggaran pendidikan 20% serta bagaimana realisasinya? Mencermati sisi formal Undang-undang tentang APBN maupun APBN perubahan (APBN-P), sejak tahun 2009-2020 terlihat alokasi anggaran pendidikan minimum 20% secara administratif. *Political will* pemerintah secara administratif untuk fungsi pendidikan minimal 20% perlu diberikan pujian, dan apresiasi, agar pemerintah terus memberikan perhatian lebih besar. Karena layanan pendidikan dipandang sebagai lokomotif peradaban, kemajuan dan daya saing bangsa Indonesia di level regional maupun internasional ke depannya, dan realisasi anggaran yang sungguh-sungguh.

Pertanyaan lanjutannya, apakah ketaatan pemerintahan mengalokasikan anggaran pendidikan 20% sudah sungguh-sungguh? Jika menulis dari dokumen Laporan Keuangan Pemerintah Pusat/Daerah (LKPP/LKPD) berkaitan dengan realisasi anggaran pendidikan belum ditemukan. Pemerintah terkesan terjebak pada

pencitraan administratif, komitmen semu, kurang tulus danulus. Karena memajukan sektor pendidikan dengan anggaran 20% sudah dicantumkan dalam Undang-undang APBN/APBD tetapi belum diikuti dengan LKPD.

Idealnya, realisasi *mandatory spending* perlu dilakukan investigasi, dan evaluasi secara periodik baik oleh DPR-RI dan DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota. Karena berkaitan dengan politik anggaran, maka sepatutnya Komisi X DPR-RI yang m e m b a n d i n g i pendidikan secara politik melalui fungsi pengawasan (*controlling*) yang dimiliki. Hasil evaluasi yang disampaikan Syaiful Huda selaku Ketua Komisi X DPR-RI menyimpulkan mayoritas daerah tak komitmen soal anggaran pendidikan 20% (sumber: Media Indonesia, online, 28 Juni 2020). Kesimpulan ini sesungguhnya memiliki konsekuensi Yuridis DPR dan DPRD bisa meminta pertanggungjawaban pemerintah merealisasikan anggaran pendidikan. Ketua Umum PGRI Muhammad Surya pada permohonan pengujian UU No. 18 Tahun 2006 di Gedung Mahkamah Konstitusi menyatakan bisa pemerintah yang tidak mengalokasikan anggaran 20% bisa mengarah pada sanksi salah satunya dalam *impeachment* (pemahzulan) karena tidak mematuhi Undang-undang. Termasuk kepala daerah yang mengabaikan amanat APBD, tidak mengalokasikan anggaran pendidikan minimum 20% dari total APBD. Kita tidak berharap sampai pada proses *impeachment*, melainkan muncul kesadaran dan *political will* pemerintah untuk memenuhi amanat undang-undang, sekaligus efek jera bagi yang melanggarnya.

Penegakkan hukum terkait dengan *mandatory spending* kelihatannya seperti Macan Ompong, tanpa taringnya. Terjadi pembiaran secara berjamaah untuk saling bermaklum. Terjemahan hukum oleh pemerintah terkait UUD 1945 dan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengalokasikan belanja pendidikan 20%, selalu bersikukuh menyatakan tidak melanggar, lagi pula, pendidikan hanya salah satu bidang disamping bidang-bidang lain yang juga perlu diperhatikan, diantaranya kesehatan, pertahanan dan keamanan (Paskah Suzetta, Bappenas: 2007). Narasi pemerintah seperti ini, menjadi rujukan akibatnya tidak menimbulkan efek jera untuk mematuhi regulasi. Penafsiran hukum dan realisasinya oleh pemerintah sesuai dengan terjemahannya masing-masing bisa mengarahkan pada kekuasaan totalitarian. Lord Action dalam Muni' Datun Ni'mah 2012 memandang cenderung untuk korup, dalam arti kemungkinan terjadi penyimpangan kekuasaannya (*abuse of power*). Karena pemerintah juga memiliki kepentingan-kepentingan dan tujuan-tujuan sendiri yang terkadang justru merugikan kepentingan umum, misalnya mendapatkan anggaran pendidikan sebesar 20% tidak bisa diwujudkan. Buktinya anomali hukum lainnya, bagi pemerintah daerah yang tidak memenuhi APBD 20% pemerintah pusat oleh pemerintah pusat. Seperti dijelaskan Dirjen Keuangan Perimbangan Keuangan Kemkeu Boediarto Teguh Widodo (2017) menjelaskan bahwa bagi daerah yang tidak mengalokasikan APBD 20%

untuk fungsi pendidikan di potong Dana Alokasi Umum (DAU) atau Dana Bagi Hasil (DBH)

Rangkaian penegakan hukum bagi pemerintah yang mengabaikan *mandatory spending* bisa dilihat dari laporan keuangan pemerintah pusat (LKPP) yang belum mencantumkan ketercapaian APBN dalam fungsi pendidikan. Termasuk legislasi belum serius menagih dan melakukan audit, terkait ada atau tidaknya pelanggaran Undang-undang oleh pemerintah dalam menjalankan fungsi pendidikan. Kita bisa menyaksikan amanat anggaran pendidikan 20% belum pernah mengantarakan satu rezim pemerintahan pusat maupun daerah diberikan sanksi atas pelanggaran, pengabaian dan tidak taatnya Presiden atau Kepala Daerah dalam menjalankan politik anggaran pendidikan. Fenomena Undang-undang APBN dan APBN-P yang disepakati legislatif dan eksekutif seperti komitmen semu, yang semestinya memiliki konsekuensi hukum bagi pemerintah pusat dan daerah. Jadi sudah saatnya pihak-pihak terkait untuk sungguh-sungguh merealisasikan anggaran pendidikan sebagai amanat Undang-undang, jika perlu pemerintah dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) bisa merilis data pemerintah yang sudah memenuhi dan tidak memiliki komitmen terkait *mandatory spending* untuk mencerdaskan masyarakat Indonesia yang berdaya saing unggul.

Penulis adalah Dosen Manajemen Pendidikan FIP UNG  
Email: arwidayanto@ung.ac.id

## **MENAKAR KETAATAN PEMERINTAH TERHADAP MANDATORY SPENDING BIDANG PENDIDIKAN**

Oleh : Dr. Arwildayanto, M.Pd  
(Dosen Manajemen Pendidikan FIP UNG, [arwildayanto@ung.a.c.id](mailto:arwildayanto@ung.a.c.id))

Diawal tahun 2021 ini, pemerintah memberikan kesempatan libur ditengah pandemik Covid 19 beraktivitas di rumah saja. Dimana-mana dilakukan razia protokol kesehatan secara ketat, guna mempercepat pemutusan transmisi covid 19. Kebijakan ini sangat baik dan perlu di support agar Negara Indonesia terbebas dari ancaman bahaya covid 19. Karena liburannya di rumah, kegiatan yang menarik dilakukan, salah satunya mengumpulkan beberapa referensi terkait kajian ekonomi pendidikan yang menjadi perhatian saya, sekaligus relevan dengan kondisi kekinian yang masih hangat dengan isu anggaran tahun 2021, terutama bidang pendidikan. Dalam pencarian referensi itu, saya menemukan suatu artikel yang dimuat pada media online Tempo (2 Januari 2021) berjudul Stafsus Sri Mulyani sebut capaian bapak Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan bapak Jokowi (JKW) di APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara).

Konten artikel tersebut menarik perhatian dan fokus untuk membacanya sampai tuntas. Sekaligus merasa perlu merespon pendapat Yustinus Prastowo selaku staf khusus ibu Sri Mulyani Menteri Keuangan RI, yang mengkritisi alokasi anggaran pendidikan terkait *mandatory spending* pada dua pemerintahan, baik era kepemimpinan SBY yang sudah berakhir maupun Presiden JKW yang masih menjabat saat ini. *Mandatory spending* yang dimaksudkan disini adalah belanja atau pengeluaran negara yang sudah diatur oleh Undang-undang dan menjadi kewajiban untuk dilaksanakan. Jika tidak dilaksanakan tentunya memiliki konsekuensi hukum, dalam berbagai bentuk sanksi, mulai yang ringan sampai berat. Tujuan *mandatory spending* ini adalah untuk mengurangi masalah ketimpangan sosial dan ekonomi. Sehingga dituntut pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mengalokasikan APBN dan APBD

### **Mandatory Spending Bidang Pendidikan**

Kewajiban belanja anggaran pendidikan oleh pemerintah pusat dan daerah, memiliki landasan hukum yang kuat yakni Undang-undang Dasar 1945 hasil amandemen keempat, pasal 31 ayat (4) berbunyi Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN serta dari APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Turunannya ada Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas menegaskan pemerintah dan pemerintah daerah untuk wajib bertanggung menyediakan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi. Ketersediaan layanan pendidikan oleh pemerintah didukung anggaran pendidikan yang dijelaskan pada pasal 49 ayat (1) Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD, (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. Anggaran pendidikan dimaksud dalam Undang-undang Nomor 45 tahun 2007 tentang APBN Tahun Anggaran 2008, dijelaskan pada Pasal 1 ayat 35 bahwa anggaran pendidikan adalah alokasi anggaran pada fungsi pendidikan di dalam

belanja negara, tidak termasuk gaji pendidik dan anggaran pendidikan kedinasan, lebih lanjut ayat (36) juga menjelaskan perhitungan persentase anggaran pendidikan adalah perbandingan anggaran pendidikan terhadap keseluruhan belanja negara, tidak termasuk keseluruhan gaji. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang dana pendidikan ditunjuk Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemdikbud) untuk menjadi pihak pelaksana utama (operator) yang memberikan pesan bahwa pemerintah semakin menunjukkan keseriusan memenuhi janjinya dalam pembiayaan pendidikan yang lebih besar anggarannya dari sebelumnya.

Hal ini bisa dilihat pada tahun anggaran 2009, ketika SBY menjadi Presiden dengan mengesahkan Undang-undang Nomor 41 tahun 2008 tentang APBN Tahun Anggaran 2009. Pada saat itu, produk legislasi menunjukkan komitmen dan *political will* pemerintah untuk memenuhi amanat konstitusi terkait, pengeluaran wajib (*mandatory spending*) pemerintah di bidang pendidikan. Untuk konteks ini, saya sepakat dengan Prastowo (dalam Twitternya, Sabtu 2 Januari 2021), publik perlu memberikan apresiasi kepada Presiden SBY dan JKW. Dimana pemerintahan yang dipimpin SBY sudah memulai memenuhi amanat konstitusi di bidang pendidikan sejak tahun 2009. Juga penghargaan yang sama diberikan kepada Presiden JKW sampai tahun 2021 melanjutkan kebijakan mengalokasikan anggaran pendidikan minimal 20% dari APBN.

### **Menakar Ketaatan Pemerintah Alokasikan Anggaran Pendidikan 20% Berimplikasi Hukum**

Ada pertanyaan menarik, untuk menakar atau mengukur dan menguji ketaatan pemerintah dalam mengalokasikan anggaran pendidikan 20% serta bagaimana realisasinya? Mencermati sisi formal Undang-undang tentang APBN maupun APBN perubahan (APBN-P), sejak tahun 2009-2020 kelihatannya alokasi anggaran pendidikan minimum 20% secara administratif. *Political will* pemerintah secara administratif untuk fungsi pendidikan minimal 20% perlu diberikan pujian, dan apresiasi, agar pemerintah terus memberikan perhatian lebih besar. Karena layanan pendidikan dipandang sebagai lokomotif peradaban, kemajuan dan daya saing bangsa Indonesia di level regional maupun internasional ke depannya. dan realisasi anggaran yang sungguh-sungguh.

Pertanyaan lanjutannya, apakah ketaatan pemerintahan mengalokasikan anggaran pendidikan 20% sudah sungguh-sungguh?. Jika menilik dari dokumen Laporan Keuangan Pemerintah Pusat/Daerah (LKPP/LKPD) berkaitan dengan realisasi anggaran pendidikan belum ditemukan. Pemerintah terkesan terjebak pada pencitraan administratif, komitmen semu, kurang tulus dan fulus. Karena memajukan sektor pendidikan dengan anggaran 20% sudah dicantumkan dalam Undang-undang APBN/APBD tetapi belum diikuti dengan LKPD.

Idealnya, realisasi *mandatory spending* perlu dilakukan investigasi, dan evaluasi secara periodik baik oleh DPR-RI dan DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota. Karena berkaitan dengan politik anggaran, maka sepatutnya Komisi X DPR-RI yang membidangi pendidikan secara politik melalui fungsi pengawasan (*controlling*) yang dimiliki. Hasil evaluasi yang disampaikan Syaiful Huda selaku Ketua Komisi X DPR-RI menyimpulkan mayoritas daerah tak komitmen soal anggaran pendidikan 20% (sumber; Media Indonesia, online, 28 Juni 2020). Kesimpulan ini sesungguhnya memiliki konsekuensi Yuridis DPR dan DPRD bisa meminta pertanggungjawaban pemerintah merealisasikan anggaran pendidikan. Ketua Umum PGRI Muhammad Surya pada permohonan pengujian UU No. 18 Tahun 2006 di Gedung Mahkamah Konstitusi menyatakan bisa pemerintah yang tidak mengalokasikan anggaran 20% bisa mengarah pada sanksi salah

satunya dalam *impeachment* (pemahzulan) karena tidak mematuhi Undang-undang. Termasuk kepala daerah yang mengabaikan amanat APBD, tidak mengalokasi anggaran pendidikan minimum 20% dari total APBD. Kita tidak berharap sampai pada proses *impeachment*, melainkan muncul kesadaran dan *political will* pemerintah untuk memenuhi amanat undang-undang, sekaligus efek jera bagi yang melanggarnya.

Penegakkan hukum terkait dengan *mandatory spending* kelihatannya seperti Macan Ompong, tanpa taringnya. Terjadi pembiaran secara berjamaah untuk saling bermaklum. Terjemahan hukum oleh pemerintah terkait UUD 1945 dan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengalokasikan belanja pendidikan 20%, selalu bersikukuh menyatakan tidak melanggar, lagi pula, pendidikan hanya salah satu bidang disamping bidang-bidang lain yang juga perlu diperhatikan, diantaranya kesehatan, pertahanan dan keamanan (Paskah Suzetta, Bappenas; 2007). Narasi pemerintah seperti ini, menjadi rujukan akibatnya tidak menimbulkan efek jera untuk mematuhi regulasi. Penafisran hukum dan realisasinya oleh pemerintah sesuai dengan terjemahannya masing-masing bisa mengarahkan pada kekuasaan totalitarian. Lord Action dalam Muni' Datun Ni'mah 2012) memandang cenderung untuk korup, dalam artian kemungkinan terjadi penyimpangan kekuasaannya (*abuse of power*). Karena pemerintah juga memiliki kepentingan-kepentingan dan tujuan-tujuan sendiri yang terkadang justru merugikan kepentingan umum, misalnya mendapatkan anggaran pendidikan sebesar 20% tidak bisa diwujudkan. Buktinya anomali hukum lainnya, bagi pemerintah daerah yang tidak memenuhi APBD 20% diberikan sanksi oleh pemerintah pusat. Seperti dijelaskan Dirjen Keuangan Perimbangan Keuangan Kemenkeu Boediarso Teguh Widodo (2017) menjelaskan bahwa bagi daerah yang tidak mengalokasikan APBD 20% untuk fungsi pendidikan di potong Dana Alokasi Umum (DAU) atau Dana Bagi Hasil (DBH)

Rangkaian penegakan hukum bagi pemerintah yang mengabaikan *mandatory spending* bisa dilihat dari laporan keuangan pemerintah pusat (LKPP) yang belum mencantumkan ketercapaian APBN dalam fungsi pendidikan. Termasuk legislatif belum serius menagih dan melakukan audit, terkait ada atau tidaknya pelanggaran Undang-undang oleh pemerintah dalam menjalankan fungsi pendidikan. Kita bisa menyaksikan amanat anggaran pendidikan 20% belum pernah mengantarkan satu rezim pemerintahan pusat maupun daerah diberikan sanksi atas pelanggaran, pengabaian dan tidak taatnya Presiden atau Kepala Daerah dalam menjalankan politik anggaran pendidikan. Fenomena Undang-undang APBN dan APBN-P yang disepakati legislatif dan eksekutif seperti komitmen semu, yang semestinya memiliki konsekuensi hukum bagi pemerintah pusat dan daerah. Jadi sudah saatnya pihak-pihak terkait untuk sungguh-sungguh merealisasikan anggaran pendidikan sebagai amanat Undang-undang. Jika perlu pemerintah dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) bisa merilis data pemerintah yang sudah memenuhi dan tidak memiliki komitmen terkait *mandatory spending* untuk mencerdaskan masyarakat Indonesia yang berdaya saing unggul.