



PUTUSAN

Nomor 026/PUU-IV/2006

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

Yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, telah menjatuhkan putusan dalam perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diajukan oleh:

1. **Pengurus Besar PGRI**, yang dalam hal ini diwakili oleh Ketua Umum Prof. DR. H. Mohamad Surya dan Ketua PB PGRI H.M. Rusli Yunus, alamat Jalan Tanah Abang III No. 24 Jakarta Pusat. Telepon 021–3841121 dan 021–3849856., Fax. 021–3446504;
2. **Santi Suprihatin**, Warga Negara Indonesia, pekerjaan ibu rumah tangga, beralamat di Jalan Mundu Dalam Tengah No. 20, Kelurahan Lagoa, Kecamatan Koja, Jakarta Utara;
3. **Abdul Rosid**, Warga Negara Indonesia, pekerjaan Guru Ngaji, beralamat di Jalan Sawah Baru No. 14, RT 007/RW 011, Kelurahan Rawa Badak, Kecamatan Koja, Jakarta Utara;
4. **Sumarni**, Warga Negara Indonesia, pekerjaan ibu rumah tangga, beralamat di Jalan Sawah Baru No. 14, RT 007/RW 011, Kelurahan Rawa Badak, Kecamatan Koja, Jakarta Utara;
5. **Zulkifli**, Warga Negara Indonesia, pekerjaan swasta, beralamat di Jalan Pembangunan III, RT 010/RW 003, Kelurahan Rawa Badak, Kecamatan Koja, Jakarta Utara;

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 4 Desember 2006 dan 5 Desember 2006, memberi kuasa kepada Dr. A. Muhammad Asrun, S.H.,M.H., Abdul Ficar Hadjar, S.H.,M.H, dan Mohammad Yusuf, SH, seluruhnya adalah para Advokat yang tergabung dalam TIM ADVOKASI UNTUK ANGGARAN PENDIDIKAN,

bertindak untuk dan atas nama para Pemohon, yang beralamat pada Muhammad Asrun and Partners (MAP) Law Firm di Jalan Tanah Abang III Nomor 24 Jakarta Pusat. Telepon 021–70333390 dan Fax: 021–3867842; Selanjutnya disebut sebagai ----- **para Pemohon**;

Telah membaca permohonan para Pemohon;

Telah mendengar keterangan dan membaca kesimpulan tertulis dari para Pemohon;

Telah mendengar dan membaca keterangan dan kesimpulan tertulis dari Pemerintah, serta keterangan tambahan terhadap kesimpulan tertulis bertanggal 27 April 2007;

Telah mendengar dan membaca keterangan tertulis dari Dewan Perwakilan Rakyat;

Telah memeriksa bukti-bukti;

DUDUK PERKARA

Menimbang bahwa para Pemohon, telah mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 12 Desember 2006 yang diterima dan terdaftar di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 28 Desember 2006, dengan registrasi perkara Nomor 026/PUU-IV/2006, dan telah diperbaiki tanggal 15 Januari 2007 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 22 Januari 2007, mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

I. LATAR BELAKANG PEMIKIRAN PENGAJUAN PERMOHONAN

I.A. PEMIKIRAN UMUM

I.A.1 Amanat Penyelenggaran Pendidikan dalam UUD 1945

Pendidikan merupakan tugas yang penting untuk dipikul oleh segenap warga bangsa, dengan tumpuan tanggung jawab utama pelaksanaan kegiatan pendidikan berada di pundak Pemerintah sesuai dengan amanat Pembukaan UUD 1945, yaitu “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia ... untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa”;

Sejalan dengan amanat Pembukaan UUD 1945 tersebut di atas, maka para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia menetapkan pengaturan lebih lanjut tentang

pendidikan dalam Pasal 31 Ayat (1) UUD 1945 (sebelum amandemen) bahwa, "Tiap-tiap warganegara berhak mendapatkan pengajaran." Semangat *the founding fathers* negara ini kemudian dilanjutkan oleh para elit politik yang menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan menegaskan ulang pentingnya pendidikan bagi bangsa kita. MPR periode 1999-2004 memutuskan pengaturan pendidikan dalam UUD 1945 hasil amandemen sebagaimana tercermin dalam ketentuan Pasal 31 berikut ini (**Bukti P-1**):

- (1) Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan.
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayai.
- (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 pendapat 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.

Segenap ketentuan 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 ke depan, 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 sepantasnya memberikan perhatian terhadap pendidikan, terutama melalui alokasi dana untuk kegiatan pendidikan.

Sebagai upaya memberi landasan legal bagi pelaksanaan pendidikan, Pemerintah bersama DPR telah membuat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (selanjutnya disebut UU No. 20 Tahun 2003, **Bukti P-2**). Pasal 1 UU No. 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, akhlaq mulia serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat bangsa dan negara.
2. Pendidikan nasional adalah pendidikan berdasarkan Pancasila dan UUD Republik Indonesia 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, non formal 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

UU No. 20 Tahun 2003 juga menjamin kesetaraan hak bagi setiap warganegara untuk mengikuti pendidikan sebagaimana tertulis dalam Pasal 4 Ayat (1), yaitu

bahwa: “setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu.”

Beberapa ketentuan lain dalam UU No. 20 Tahun 2003 yang menunjang terselenggaranya kegiatan pendidikan secara optimal dijabarkan berikut ini:

Pasal 6 Ayat (1)

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

- (1). Setiap warga negara yang berusia 6 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) a.

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

Pasal 46 Ayat (2)

- (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)

- (2). Sumber pendanaan pendidikan ditentukan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan dan keterlanjutan.

Pasal 48 Ayat (1)

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

Pasal 49 Ayat (1)

- (1). Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat.

Pasal 49 Ayat (2)

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

Pasal 49 Ayat (3)

- (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 dua puluh persen 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 13 Oktober 2005, menyatakan

bahwa Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara 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 Anggaran Pendapatan Belanja Negara 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 para Pemohon, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 026/PUU-III/2005 tanggal 22 Maret 2006 menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara 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 Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, 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 (*non-conforming*) dengan ketentuan Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945.

I.A.4. UPAYA-UPAYA PEMOHON (PGRI) DALAM RANGKA MEWUJUDKAN ANGGARAN PENDIDIKAN 20% APBN TAHUN ANGGARAN 2007;

Agar Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2005 tentang APBN 2006 benar-benar dapat diimplementasikan oleh pihak-pihak terkait, PGRI melakukan sejumlah kegiatan dan lobi ke berbagai pihak dan institusi pemerintahan, yang dapat dikategorikan ke dalam kegiatan sosialisasi internal dan sosialisasi eksternal.

1) Sosialisasi Internal

PGRI melakukan sosialisasi internal Putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006. Di tingkat Pusat, sosialisasi diawali

bersamaan dengan penyelenggaraan Konferensi Pusat (Konpus) yang berlangsung dari tanggal 16 sampai 18 Maret 2006 di Jakarta. Salah satu butir pernyataan akhir Konpus adalah mendesak Pemerintah untuk secara konsisten melaksanakan amanat UUD 1945 berkenaan dengan anggaran pendidikan sebagaimana diamanatkan Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945.

2) Sosialisasi Eksternal

Sosialisasi eksternal dilakukan melalui berbagai aktivitas seperti publikasi melalui media massa untuk memberikan informasi dan mendapatkan dukungan publik. Di tingkat Pusat, PGRI bersama ISPI banyak melakukan lobi ke pihak-pihak terkait, seperti Departemen Pendidikan Nasional, Bappenas, Departemen Keuangan, Departemen Dalam Negeri, dan secara informal kepada Presiden dan Wakil Presiden. Di tingkat daerah, para pengurus juga melakukan berbagai kegiatan, seperti misalnya audiensi dengan pemerintah daerah dan lobi dengan DPRD. Sosialisasi juga dilakukan melalui beragam kegiatan dan forum yang menjangkau publik yang lebih luas, seperti melalui kegiatan seminar dan *talk show* di radio-radio. Segenap kegiatan tersebut tidak lain dimaksudkan agar ada dukungan kuat untuk implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 026/PUU-III/2005.

3) Lobi dengan Legislatif

Dengan pihak Legislatif, PGRI juga melakukan audiensi dengan pimpinan DPR, DPD, dan MPR. Dengan pihak DPR, PGRI melakukan lobi dengan Komisi X dan Panitia Anggaran dengan himbauan agar anggaran pendidikan dapat dilaksanakan sesuai dengan amanat Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945. Pada umumnya sebagian besar anggota Komisi X DPR-RI mendukung Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 026/PUU-III/2005, sekalipun mengakui kendala keterbatasan dana sebagaimana sering dikemukakan oleh Pemerintah.

Dengan DPD-RI lobi dilaksanakan melalui kerjasama dengan Panitia AdHoc III yang membidangi masalah pendidikan, yang dapat diperlihatkan hasilnya berupa rekomendasi DPD agar Pemerintah menaati Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 026/PUU-III/2005 sebagaimana diperlihatkan melalui Keputusan DPD-RI Nomor 26/DPD/2006 tentang Anggaran Minimal Pendidikan Dua Puluh Persen dari APBN dan APBD Hasil Pengawasan atas Pelaksanaan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (**Bukti P-2a**). Dalam konsideran Keputusan DPD-RI tersebut dinyatakan sebagai berikut: *"bahwa dalam rangka peningkatan mutu*

Pendidikan Nasional, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 026/PUU-III/2005 telah menetapkan bahwa batas tertinggi dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2006 yang menetapkan 9,1% untuk pendidikan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.”

Selanjutnya DPD-RI memberikan rekomendasi sebagai berikut: “Setelah mencermati serta melakukan pengkajian secara mendalam dan komprehensif terhadap temuan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang berkaitan dengan alokasi anggaran minimal dua puluh persen dalam APBN dan APBD, DPD-RI merekomendasikan:

- 1. Tidak ada pilihan lain, pemerintah wajib memenuhi amanat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, serta Keputusan Mahkamah Konstitusi tentang alokasi anggaran pendidikan minimal 20% (dua puluh persen) di dalam APBN dan APBD.*
- 2. Dalam upaya pemenuhan target anggaran 20% (dua puluh persen) untuk pendidikan, pemerintah dapat melakukan upaya sebagai berikut:*
 - a) melakukan negosiasi ulang pembayaran utang pemerintah yang telah jatuh tempo termasuk di dalamnya melakukan negosiasi kepada 11 negara yang menawarkan potongan utang (debt swap) sehingga dana pembayaran utang sebesar 20% dari APBN dapat digunakan untuk pendidikan;*
 - b) menggunakan sisa anggaran tahun lalu sebesar 57 triliun untuk anggaran pendidikan.*

4) Dukungan Internasional

Sebagai bagian dari komunitas guru di tingkat internasional, PGRI menjadi anggota *Education International (EI)* yang beranggotakan 30 juta orang guru dari 325 organisasi guru di 150 negara. Atas dasar solidaritas sesama guru, *EI* memberikan dukungan terhadap perjuangan PGRI untuk mewujudkan anggaran pendidikan minimal 20% (dua puluh persen) dari APBN dan APBD, antara lain melalui:

a) Surat Dukungan Sekretaris Jenderal EI

Secara khusus Sekjen EI, Fred van Leuwen mengirim surat kepada Presiden Republik Indonesia dengan tembusan kepada Ketua DPR-RI, Ketua Mahkamah Konstitusi dan Menteri Pendidikan Nasional, yang isinya

memberikan dukungan kepada PGRI untuk memperjuangkan anggaran pendidikan minimal 20% dari APBN dan APBD (**Bukti P-2b**). Berikut petikan pernyataan EI tersebut: *“EI strongly supports its affiliate, PGRI’s campaign to raise the country’s education budget. In 2005, only 8,1% of the national budget was dedicated to education, far lower than that neighboring countries such as Thailand (27%) and Malaysia (20%). EI reminds the Indonesian government that the country’s constitution clearly states that 20% of the national budget should be to education. Furthermore, both EI dan PGRI express concern that while remarkable progress has been made in the enrollment rate for basic education, not enrollment rates, especially in secondary education are still quite low.”*

“We understand that Indonesia’s school system is large and is spread out over many island which present many challenges. Indonesia has made remarkable progress in expanding enrollment in basic education, however, Education International and its affiliate PGRI are concerned that the next enrollment rates are still low, especially in secondary education. This prejudice achievement of the UN Milenium Goals for Education.”

“Education International therefor express its strong support to PGRI in demanding that the Indonesian government should allocate 20% of the national budget to education, is requested by the Indonesian Constitution.”

b) Berita Education International: “INDONESIA: PGRI WINS COURT CASE FOR INCREASE IN EDUCATION BUDGED TO 20%” (Bukti P-2c).

Segenap uraian tentang langkah-langkah PGRI memperlihatkan bahwa para Pemohon telah upaya-upaya strategis dan maksimal untuk memperjuangkan implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 026/PUU-III/2005 untuk terpenuhinya anggaran pendidikan minimal 20% (dua puluh persen) dari APBN dan APBD sebagaimana amanat Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945. Komitmen PGRI untuk memperjuangkan pemenuhan anggaran pendidikan 20% (dua puluh persen) dari APBN dan APBD juga melatarbelakangi PGRI dan para pemohon lainnya untuk memajukan permohonan pengujian konstitusionalitas UU No. 18 Tahun 2006 terhadap UUD 1945.

Para Pemohon menyadari bahwa Pemerintah dan DPR-RI sesungguhnya harus mematuhi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 026/PUU-III/2005 untuk terpenuhinya anggaran pendidikan minimal 20% (dua puluh persen) dari APBN

sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945. Namun, sangat mengejutkan dan mengecewakan ternyata UU APBN Tahun Anggaran 2007 ternyata tidak mematuhi Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, karena menetapkan jumlah alokasi anggaran pendidikan yang dibawah perintah konstitusi, yaitu hanya sebesar 11,8% dari APBN (**Bukti P-3**). Penetapan angka 11,8 tersebut bahkan masih dibawah kesepakatan yang pernah dibuat antara Pemerintah yang diwakili oleh 7 Menteri Kabinet Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan Komisi X DPR-RI sebagaimana diungkapkan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 026/PUU-III/2005. Oleh karena itulah, PGRI dan para Pemohon perseorangan mengajukan permohonan Pengujian UU APBN Tahun Anggaran 2007 terhadap UUD 1945.

I.A.5 ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA 2007

Dalam bagian Penjelasan UU APBN Tahun Anggaran 2007 Alinea 2 Halaman 5 serta lampiran anggaran berdasarkan program yang merupakan bagian tak terpisahkan dari UU APBN Tahun Anggaran 2007 sektor pendidikan mendapatkan alokasi dana sebesar hanya sebesar 11,8 persen dari APBN senilai Rp.763,6 triliun, atau berkisar sebesar Rp.90,10 triliun. (**vide Bukti P-3**).

Jumlah anggaran/alokasi dana pendidikan tersebut hanyalah berkisar 11,8 % dari APBN 2007 saja, hal tersebut ternyata melanggar amanat UUD 1945 yang mengharuskan untuk memprioritaskan alokasi dana pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN maupun APBD, sebagaimana dikatakan dalam Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945, "Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan".

Walaupun pembuat UU APBN Tahun Anggaran 2007 menyadari meskipun dengan berbagai alasan, tidak bisa mengalokasikan dana pendidikan sebesar 20% dari APBN, namun hal tersebut tetap bertentangan dengan ketentuan Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945.

Bahwa dari kualifikasi para Pemohon sebagaimana terurai di muka, serta dari fakta alokasi dana pendidikan yang tertuang dalam UU APBN Tahun Anggaran 2007 yang tidak sinkron atau sejalan pikiran dari amanat Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945, dengan demikian menjadikan pendidikan di negeri kita tertinggal sebagaimana cita-cita dan fakta, yaitu sebagai berikut:

Peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM) sesuatu bangsa, melalui pendidikan dan penguasaan teknologi merupakan:

- a) SDM adalah asset setiap bangsa untuk dapat *survive* dalam dunia global sekarang ini;
- b) Syarat utama kemajuan dibidang ekonomi atau peningkatan kesejahteraan bangsa tersebut;
- c) SDM yang berilmu juga akan lebih baik dalam berbagai bidang lainnya, seperti sosial, politik dan budaya.

Pentingnya SDM bagi kemajuan bangsa dan negara dibuktikan oleh sejarah dan juga oleh majunya beberapa negara di kawasan Asia Timur.

I.A.6. UNDANG-UNDANG DASAR 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.7. PERBANDINGAN DENGAN NEGARA LAIN

Pendidikan Indonesia dibandingkan dengan negara di Asean atau Asia Timur, tertinggal dalam **(Bukti P-3a, Laporan Bank Dunia, Bappenas, Royal Netherlands Embassy, hal 1)**:

- a. Jumlah partisipasi murid dalam sistim 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 diatas sangat lambat, dan cenderung memburuk.
- d. Terdapat kesenjangan pendidikan antara wilayah-wilayah di Indonesia.
- e. Ciri-ciri pendidikan dasar yang ideal adalah sebagai berikut:

- a) 9 tahun belajar secara penuh dari 7 sampai 15 tahun.
- b) Tidak ada pembayaran apapun dari orang tua maupun siswa.
- c) Tidak ada persyaratan masuk.
- d) Penyediaan tempat belajar, dan sarana pendidikan dan guru sampai ke kampung dan daerah yang terpencil.
- e) Penyediaan tempat belajar dan guru bagi mereka yang cacat
- f) Kompetensi pada akhir 9 tahun belajar memungkinkan siswa dapat masuk di sekolah menengah.

f. Fakta-fakta perbandingan:

- *Human Development Index/Indeks Pembangunan Manusia*. (IPM) yang dikeluarkan oleh UNDP, maka Indonesia dalam posisi dibawah China, karena melek huruf dan lama belajar lebih buruk. Dua faktor pendidikan termasuk didalam 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, Singapore). **(vide Bukti P-3a, hal 11).**
- Anggaran pendidikan Malaysia, Singapore, Thailand, Taiwan rata-rata 20% dari Anggaran Belanja Negara nya. **(vide Bukti P-3a, hal. 12).**
- **Tenaga Kerja:** gambaran tenaga kerja Indonesia adalah 72% adalah mereka yang tidak sekolah atau tidak selesai SD (1k 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 perlunya 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 operasi yang cukup, evaluasi belajar dan mengajar yang profesional, evaluasi mutu dari siswa dan sekolah).

- Pendidikan dasar ini diluar 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 Singapore (2.7 juta), Taiwan (14 juta) Korea (47 juta) dengan program terarah menyelesaikan 9 tahun belajar dan 14 tahun. Untuk selanjutnya siswa ini meneruskan ke pendidikan menengah dan pendidikan tinggi.
- Data
 - Angka partisipasi murni (APK): 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 diatas 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 ditengah jalan.
 - Angka meneruskan (AT): siswa yang meneruskan kesekolah 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).

g. Untuk menuntaskan 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 dimana 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 sistim pengawasan dan evaluasi SD;
 - Menyesuaikan kurikulum pada keadaan lokal;
 - Menyediakan dana penyelenggaraan yang wajar dan cukup;
 - Memperkuat dinas-dinas pendidikan di wilayah;
2. 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 sistim 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.

3. Melek Huruf (*Litteracy*)

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

I.B.1. 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 persen dari APBN dalam Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945. Namun hingga permohonan ini diajukan, realisasi alokasi anggaran tersebut sebagaimana perintah konstitusi masih belum ada realiasinya. Oleh karena itu, tidak mengherankan setelah enampuluh 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.B. KATEGORI PELANGGARAN

I.B.1. Pelanggaran substansial

Pelanggaran substansial terletak pada metodologi perhitungan anggaran pendidikan. Secara substansial, menghitung anggaran pendidikan yang memasukkan komponen anggaran pendidikan kedinasan (*in-service training*) adalah *keliru karena bertentangan dengan konvensi internasional (UNESCO)* tentang cara menghitung anggaran pendidikan suatu negara yang mestinya hanya mencakup pendidikan formal yang bersifat *pre-service program*. 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 ini harus digunakan karena:

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

I.B.2. Pelanggaran hukum

Kesimpulan Pemerintah tersebut secara legal juga bertentangan dengan Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 dan Pasal 49 UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dalam Pasal 31 tersebut, dinyatakan bahwa *“Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari APBN serta dari APBD dst.”* Selanjutnya bunyi Pasal tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 Pasal 49 bahwa *“Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD.”* Pelanggaran legal dari sistem perhitungan yang dilakukan oleh Pemerintah adalah:

- Undang-undang telah mengikuti konvensi internasional yaitu dengan mengecualikan biaya pendidikan kedinasan dari pengertian dana pendidikan, sedang perhitungan Pemerintah tidak mengecualikannya.
- 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. Disini secara

legal terjadi pelanggaran dalam cara menghitung prosentase anggaran pendidikan karena tidak sesuai dengan amanat undang-undang.

- Karena gaji guru dikecualikan dalam proporsi tersebut, maka perhitungan Pemerintah melanggar undang-undang karena memasukkan komponen gaji guru yang dialokasikan melalui DAU dalam perhitungan anggaran pendidikan. Apabila gaji guru dikeluarkan maka anggaran pendidikan di Daerah yang diperoleh dari Pemerintah Pusat hanya sekitar Rp. 8,7 trilyun atau hanya sekitar 4% dari Belanja ke Daerah. Walaupun kontribusi komponen Belanja ke Daerah ini masih mendominasi proporsi pendapatan APBD, proporsi anggaran pendidikan itu menjadi semakin kecil apabila dibandingkan dengan total APBD di seluruh Daerah. Angka-angka proporsi tersebut masih jauh dari 20% yang ditetapkan UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003.

I.B.3. Pelanggaran intrinsik

Dibalik 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 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 secara legal Pemerintah melanggar undang-undang dengan belum memenuhi proporsi minimal 20% dalam mengalokasikan anggaran pendidikan tahun 2007, secara instrinsik, 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.

Pemohon terkejut dan sangat prihatin akan nasib pendidikan nasional. Karena dalam pengamatan pemohon, pendidikan dasar yang di dalam Pasal 31 Ayat (2) UUD 1945 “wajib dibiayai oleh Pemerintah” belum merata dan masih jauh dari bermutu. Agar merata dan memenuhi standar pendidikan bermutu nasional minimal saja, maka diperlukan dana Rp 58 triliun. Menurut perhitungan bersama BAPPENAS, BPS dan UNDP, satuan biaya untuk setiap peserta didik di tingkat SD sebesar Rp1.174.700,- dan untuk SMP sebesar Rp 2.283.000,-. Artinya, hanya untuk memenuhi kewajiban konstitusional Pemerintah melaksanakan ketentuan Pasal 31 Ayat (2) UUD 1945 diperlukan dana Rp 58 triliun. Dengan bersikap bahwa dengan anggaran sebagai tertuang dalam UU APBN Tahun Anggaran 2007 untuk Depdiknas alokasi anggaran Rp 43.489.207.500,- dan Departemen Agama Rp 10.775.882.200,- maka Pemerintah masih belum memenuhi ketentuan Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945. Alokasi anggaran tersebut baru mencapai 11,8 persen dari APBN 2007, atau masih jauh dari perintah konstitusi sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN.

Dilihat dari alokasi anggaran yang disediakan untuk pendidikan dasar yang wajib, universitas yang berperan memajukan IPTEK dan pendidikan yang bermutu dari TK, SD, SMP, SMA dan Perguruan Tinggi yang kesemuanya oleh Pemerintah dijadikan wilayah tanggung jawab Departemen Pendidikan Nasional untuk mengelolanya, hanya disediakan anggaran untuk pendidikan dasar yang wajib saja masih kurang. Ini berarti bahwa tanggung jawab konstitusional Pemerintah untuk melaksanakan Pasal 31 Ayat (1), Ayat (3), Ayat (5) UUD 1945 tidak mungkin dilaksanakan.

Pemohon menyadari dan memahami bahwa Pemerintah wajib membiayai kegiatan pendidikan di berbagai Departemen, baik Departemen Pertahanan, Kepolisian R.I., Depkumham, BPN, Departemen Kesehatan, Departemen Perindustrian, Departemen ESDM, Depbudpar, Departemen Kelautan, Departemen Kehutanan, Departemen Pertanian, Departemen Dalam Negeri, LEMHANAS, LAN dan Depkeu dan Kementerian/LPND lainnya. Tetapi kegiatan “kependidikan” yang dilaksanakan

di departemen dan lembaga pemerintahan tersebut bukanlah “pendidikan” seperti dimaksud dalam pengertian pendidikan dalam Pasal 1 Ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003, yang tertulis sebagai berikut:

“Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana dan proses pembelajaran agar peserta didik, secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spritual, keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta ketrampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.”

Makna dari ketentuan tersebut adalah hakikatnya memandang pendidikan sebagai proses untuk membantu anak dan generasi muda untuk menjadi manusia dewasa yang cerdas, berkarakter, bermoral, berilmu dan bertaqwa dan menguasai keterampilan vokasional/profesional. Berangkat dari pemahaman ini tepatlah kalau UU No. 20 Tahun 2003 menafsirkan ketentuan Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 sebagaimana dimuat dalam Pasal 49 Ayat (1) yang tertulis:

“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 Pendapat dan Belanja Daerah (APBD).”

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 dan Pasal 49 Ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003.

Sesungguhnya pemahaman tentang anggaran pendidikan sebagaimana digariskan dalam Pasal 49 Ayat (1) UU No. 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 terkebelakang hanya 2,8% GNP, yang maknanya sama dengan pemahaman Pasal 49 Ayat (1) UU No. 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.

Tabel: 01
Pendapatan Per-kapita, Proporsi Pengeluaran Pendidikan terhadap Pendapatan Nasional Bruto (GDP) dan Total Pengeluaran Pemerintah*

Negara	Pendapatan Per kapita (\$)	% GDP	% APBN
Singapura	22,604	3,1	23,4
Jepang	21,930	3,5	9,9
Korea Selatan	11,594	4,1	17,5
Malaysia	9,572	4,6	15,4
Thailand	7,742	4,7	20,1
China	2,935	2,2	12,2
Philipina	2,762	3,2	15,7
India	1,422	3,1	11,6
Indonesia	1,166	2,3	7,8
Vietnam	600	2,8	7,4
Indonesia**	811	2,6	13,8

Catatan: * = Data pada kolom kedua adalah tahun 1995, sedang data pada kolom ketiga dan keempat sebagian besar tahun 1995, sebagian kecil antara tahun 1993 dan 1996.

** =Keadaan awal tahun 2003

Sumber: The World Bank (2004). *Education in Indonesia: Managing the Transition to Decentralization (Indonesia Education Sector Review)*, Volume 2, p. 2-4; UNDP (1998). *Human Development Report 1998*. New York: Oxford University Press, pp. 128-130; *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2003 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2004*. Jakarta: Bappenas, pp.II-1 s/d II-2. **(Bukti P-3b)**

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**. Dibandingkan dengan negara lain, termasuk negara yang lebih terkebelakang seperti Srilanka, prosentase anggaran yang disediakan oleh Pemerintah merupakan yang terendah.

Atas dasar semua pertimbangan tersebut di atas, PGRI dan pemohon perseorangan mengajak semua pihak baik DPR maupun Pemerintah untuk mensyukuri lahirnya ketentuan Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 1945, yang diikuti dengan kelahiran UU Nomor 20 Tahun 2003, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005, dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (**Bukti P-4**), yang kesemuanya merupakan kerangka dasar strategis bagi dapat diselenggarakannya satu sistem pendidikan nasional yang merata, relevan dan bermutu yang dapat memajukan IPTEK, sehingga dapat mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan kebudayaan nasional. Dan kesemua cita-cita tersebut hanya dapat terlaksana bila benar-benar dilaksanakan ketentuan Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945, yang kemudian ditafsirkan Pemerintah dan DPR dalam Pasal 49 Ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2003.

Adalah keyakinan profesional dan ilmiah kami bahwa kondisi kehidupan bangsa yang penuh masalah, sehingga jauh dari terwujudnya kehidupan bangsa yang cerdas, kehidupan bangsa yang sehat dan sejahtera kehidupan rakyatnya, di mana akar masalahnya terletak pada belum didukungnya secara memadai penyelenggaraan pendidikan nasional sehingga mampu mencerdaskan kehidupan berbangsa dan memajukan kebudayaan nasional serta meningkatkan kesejahteraan rakyat sehingga dapat melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Oleh karena itu, berangkat dari kesadaran itulah, PARA PEMOHON mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 terhadap UUD 1945;

II. KEDUDUKAN HUKUM DAN KEPENTINGAN KONSTITUSIONAL PEMOHON

II.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 konstitusional terhadap pelaksanaan hak-hak dasar setiap warganegara sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU No. 24 Tahun 2003, **Bukti P-5**). Mahkamah Konstitusi merupakan badan judicial yang menjaga hak asasi manusia sebagai manifestasi peran *the guardian of the constitution* (pengawal konstitusi) dan *the sole interpreter of the constitution* (penafsir tunggal konstitusi).

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 bahwa hanya 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) UU No. 24 Tahun 2003, bahwa "Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewajiban konstitusionalnya 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

II.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 UU No. 20 Tahun 2003 dan Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (selanjutnya disebut UU No. 14 Tahun 2005). 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.

II.3 Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, para Pemohon juga memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana dimaksudkan di dalam Pasal 51 UU Nomor 24 Tahun 2003, 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 terdiri:

- a. Pengurus Besar Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI);
- b. Perorangan yang terdiri dari 4 (empat) orang tua murid SD, yang terpaksa tidak dapat melanjutkan sekolah karena tidak ada biaya.

Bahwa PGRI beranggotakan sekitar 1,6 juta guru dan pelaksana pendidikan, serta memiliki cita-cita organisasi untuk memajukan pendidikan (**Bukti P-6,**

Anggaran dasar PGRI), sehingga dengan demikian PGRI berkepentingan terhadap penyelenggaraan pendidikan dan peningkatan mutu pendidikan yang sangat bergantung pada Anggaran yang disediakan oleh pemerintah. UU No. 20 Tahun 2003, menetapkan guru sebagai profesi, sedangkan UU No. 14 Tahun 2005 yang disahkan 6 Desember 2005 yang lalu, menetapkan bahwa masa depan profesi guru tergantung pada komitmen dan konsistensi pemerintah dalam melaksanakan kedua Undang-Undang tersebut.

Kelompok Pemohon yang terdiri dari orang tua murid adalah pihak yang secara langsung terlibat dan merasakan langsung betapa mahal kegiatan pendidikan, tidak terkecuali pada tingkat Sekolah Dasar, yang sekalipun Pemerintah telah menyatakan kegiatan belajar di tingkat Sekolah Dasar tidak dipungut biaya pendidikan, tetapi tetap dibutuhkan anggaran, misalnya, untuk penyediaan buku-buku pelajaran yang relatif mahal saat ini. Oleh karena itu, mereka memahami dan menyadari pentingnya implementasi amanat Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 bahwa “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya duapuluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.”

- II.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 secara hak secara kolektif oleh para guru dan kelompok masyarakat di dalam UU No. 20 Tahun 2003 dan UU No. 14 Tahun 2005. Lebih jelasnya lagi Pasal 1 butir (4) UU No. 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) UU No. 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 di mana Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 telah mengamanatkan alokasi anggaran pendidikan minimal 20% dari APBN.

Pasal 1 butir (27) UU No. 20 Tahun 2003 juga memberi peran pada masyarakat untuk terlibat dalam memajukan pendidikan. Ketentuan Pasal 1 butir (2) 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 UU No. 14 Tahun 2005. Di dalam bagian “Menimbang” UU No. 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.”

UU No. 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 dan ISPI.

Perseorangan orang tua murid yang *dropped out* SD jelas juga memiliki basis hukum untuk bertindak atau "*legal standing*" dalam permohonan pengujian UU APBN Tahun Anggaran 2007. Pasal 6 UU No. 14 Tahun 2005 memberi legitimasi moral dan hukum kepada guru untuk melaksanakan tugasnya sebagai pendidik dan memperjuangkan peningkatan mutu pendidikan.

Dengan konstruksi berpikir demikian, maka dapat dikatakan bahwa para pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian UU APBN Tahun Anggaran 2007 terhadap UUD 1945. Karena itu kami berpendapat bahwa kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon sangat kuat dan relevan dengan permohonan ini.

Bahwa para Pemohon menilai UU APBN Tahun Anggaran 2007 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 tersebut, sebagaimana telah ditentukan dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

III. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

A. Bahwa Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 jo. Pasal 10 Ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan :

"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 pengujian UU APBN Tahun Anggaran 2007."

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 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2007 (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Tahun 2006, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4662) **sepanjang menyangkut anggaran pendidikan sebesar 11,8% (sebelas koma delapan persen) sebagai batas tertinggi** bertentangan dengan Pasal 31 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2007 (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Tahun 2006, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4662) **sepanjang menyangkut anggaran pendidikan sebesar 11,8% (sebelas koma delapan persen) sebagai batas tertinggi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat**.
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil-dalil permohonan, para Pemohon telah mengajukan bukti tertulis yang telah diberi meterai cukup dan telah disahkan oleh Mahkamah Konstitusi, yang diberi tanda P-1 sampai dengan P-6, sebagai berikut:

- Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
- Bukti P-2a : Fotokopi Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 26/DPD/2005;
- Bukti P-2b : Fotokopi Surat Sekretaris Jenderal *Education International* kepada Presiden Republik Indonesia;
- Bukti P-2c : Fotokopi Berita *News Letter Education International*;

- Bukti P-3 : Fotokopi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007;
- Bukti P-3a : Fotokopi Laporan Bank Dunia-Bappenas-Royal *Netherlands Embassy*, January 2007;
- Bukti P-3b : Fotokopi Table 01, Laporan *The World Bank (2004), Education in Indonesia: Managing the Transition to Decentralization*, Vol 2, p.2-4;
- Bukti P-3c : Fotokopi Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007;
- Bukti P-4 : Fotokopi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen;
- Bukti P-5 : Fotokopi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- Bukti P-6 : Fotokopi Anggaran Dasar Persatuan Guru Republik Indonesia;

Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 13 Februari 2007, telah di dengar keterangan Pemerintah, yang mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

I. UMUM

Dalam rangka melaksanakan amanat Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara diajukan oleh Presiden setiap tahun untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagaimana tertuang dalam Surat Keputusan DPD Nomor 28/DPD/2006 tanggal 13 Juli 2006.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2007 disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara dalam rangka mendukung terwujudnya perekonomian nasional berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Penyusunan APBN Tahun Anggaran 2007 berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah

tahun 2007 dalam rangka mewujudkan Indonesia yang aman dan damai, adil dan demokratis, serta meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2007 merupakan pelaksanaan tahun ketiga dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004-2009 dan merupakan kelanjutan RKP Tahun 2006. Penyusunan RKP merupakan pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Di dalam RPJMN Tahun 2004-2009 telah ditetapkan 3 (tiga) Agenda Pembangunan, yaitu:

1. Menciptakan Indonesia yang aman dan damai;
2. Menciptakan Indonesia yang adil dan demokratis;
3. Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat.

Ketiga agenda tersebut merupakan pilar pokok untuk mencapai tujuan pembangunan nasional sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Keberhasilan pelaksanaan satu agenda akan ditentukan oleh kemajuan pelaksanaan agenda lainnya.

Sebagai dokumen perencanaan pembangunan nasional, RKP memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro serta program-program kementerian/lembaga. Lintas kementerian/lembaga, dan lintas wilayah yang tercerminkan dalam bentuk kerangka regulasi serta kerangka investasi pemerintah dan layanan umum.

Dengan demikian RKP merupakan pedoman bagi penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dimana kebijakan APBN ditetapkan secara bersama-sama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah. Dengan cakupan dan cara penetapan tersebut, RKP mempunyai fungsi pokok sebagai berikut:

1. menjadi acuan bagi seluruh komponen bangsa, karena memuat seluruh kebijakan publik;
2. menjadi pedoman dalam menyusun APBN, karena memuat arah kebijakan pembangunan nasional satu tahun;
3. menciptakan kepastian kebijakan, karena merupakan komitmen Pemerintah.

Penyusunan APBN Tahun Anggaran 2007 dilakukan dengan mengacu pada amanat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Sesuai dengan ketentuan Pasal 12 dan Pasal 13 undang-undang dimaksud, penyusunan APBN Tahun Anggaran 2007 berpedoman kepada RKP, kerangka ekonomi makro, dan pokok-pokok kebijakan fiskal tahun 2007 sebagaimana telah dibahas dan disepakati bersama dalam Pembicaraan Pendahuluan RAPBN Tahun Anggaran 2007 antara Pemerintah dengan DPR. APBN Tahun Anggaran 2007 juga mempertimbangkan kondisi ekonomi, sosial, dan politik, yang berkembang dalam beberapa bulan terakhir, serta berbagai langkah kebijakan yang diperkirakan akan ditempuh dalam tahun 2007.

Penyusunan APBN Tahun Anggaran 2007 juga diarahkan untuk mengatasi masalah-masalah mendasar yang menjadi prioritas pembangunan, yaitu:

- a. penanggulangan kemiskinan;
- b. peningkatan kesempatan kerja, investasi, dan ekspor;
- c. revitalisasi pertanian dalam arti luas dan pembangunan perdesaan;
- d. **peningkatan aksesibilitas dan kualitas pendidikan dan kesehatan;**
- e. penegakan hukum dan HAM, pemberantasan korupsi, dan reformasi birokrasi;
- f. penguatan kemampuan pertahanan, pemantapan keamanan dan ketertiban, serta penyelesaian konflik;
- g. rehabilitasi dan rekonstruksi Nanggroe Aceh Darussalam, Nias, Yogyakarta dan Jawa Tengah, serta mitigasi dan penanggulangan bencana;
- h. percepatan pembangunan infrastruktur;
- i. pembangunan daerah perbatasan dan wilayah terisolir.

Selain itu, berbagai besaran APBN Tahun Anggaran 2007 sangat dipengaruhi oleh asumsi makro yang mendasarinya, yaitu pertumbuhan ekonomi, laju inflasi, nilai tukar rupiah, tingkat suku bunga SBI 3 (tiga) bulan, harga minyak internasional, dan tingkat produksi minyak Indonesia.

Berdasarkan arah perkembangan kerangka ekonomi makro Indonesia tahun 2007, maka kebijakan fiskal tahun 2007 akan tetap diarahkan untuk menjaga stabilitas ekonomi makro namun tetap mendukung momentum pertumbuhan ekonomi yang lebih berkualitas.

Karena itu strategi kebijakan fiskal tahun 2007 diarahkan pada dua langkah mendasar. Pertama, memadukan secara sinergi antara langkah-langkah konsolidasi fiskal untuk mewujudkan kesinambungan fiskal dengan upaya menstimulasi perekonomian dengan kualitas pertumbuhan ekonomi, penciptaan lapangan pekerjaan, dan penanggulangan kemiskinan. Kedua, dalam hal pengelolaan utang, mengupayakan penurunan beban utang, pembiayaan yang efisien, dan menjaga kredibilitas pasar modal.

Di bidang belanja Pemerintah Pusat, kebijakan APBN Tahun Anggaran 2007 akan diarahkan pada langkah-langkah strategis untuk mempertajam prioritas alokasi anggaran, yaitu antara lain untuk:

1. perbaikan pendapatan aparatur negara dan pensiunan;
2. pemenuhan kewajiban pembayaran bunga utang;
3. peningkatan kualitas pelayanan dan operasional pemerintahan serta pemeliharaan aset negara;
4. investasi pemerintah di bidang infrastruktur untuk mendukung kegiatan ekonomi nasional;
5. pemberian subsidi untuk membantu menstabilkan harga barang dan jasa yang berdampak luas ke masyarakat;
6. **peningkatan anggaran pendidikan sejalan dengan amanat UUD 1945**; serta
7. **kesinambungan bantuan langsung ke masyarakat di bidang pendidikan dan kesehatan.**

Dalam rangka meningkatkan aksesibilitas dan kualitas pendidikan, Pemerintah secara bersungguh-sungguh telah mengusahakan terpenuhinya amanat Pasal 31 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, hal ini ditandai dengan alokasi anggaran pendidikan yang meningkat dari tahun ke tahun berikutnya.

II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) 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 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.

Ketentuan di atas dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan "*hak konstitusional*" adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sehingga agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

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

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi RI telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang menurut Pasal 51 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (*vide* putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan putusan-putusan berikutnya), harus memenuhi 5 (lima) syarat yaitu :

- a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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.

Menurut para Pemohon dalam permohonannya bahwa dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 maka hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan, karena alokasi dana anggaran pendidikan yang tertuang dalam undang-undang *a quo* tidak sinkron atau tidak sejalan dengan amanat Pasal 31 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga menjadikan pelaksanaan dan penyelenggaraan pendidikan di Indonesia menjadi tertinggal.

Karena itu, perlu dipertanyakan kepentingan para Pemohon apakah sudah tepat sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh keberlakuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007. Juga apakah terdapat kerugian konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (*khusus*) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, dan apakah ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji.

Pemerintah juga mempertanyakan siapa yang sebenarnya dirugikan atas keberlakuan undang-undang *aquo*, apakah Pengurus Besar Persatuan Guru Republik Indonesia (disingkat PB PGRI) itu sendiri, para anggotanya atau para guru di seluruh Indonesia, pertanyaan yang sama juga berlaku terhadap para Pemohon perseorangan, karena para Pemohon tidak secara tegas dan jelas menguraikan siapa yang sebenarnya dirugikan atas keberlakuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007.

Bahwa penyelenggaraan pendidikan di Indonesia menjadi tanggung jawab Pemerintah dan seluruh komponen bangsa Indonesia pada umumnya, karena itu Pemerintah berpendapat bahwa para Pemohon tidak dapat mengklaim dirinya sebagai pihak yang secara eksklusif bertanggung jawab dan berkepentingan atas terselenggaranya pendidikan di Indonesia, sehingga menurut anggapan Pemerintah permohonan para Pemohon tersebut tidak terkait dan/atau berhubungan dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional atas keberlakuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007.

Bahwa menurut anggapan para Pemohon, dalam permohonannya mendalilkan bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007, yaitu dengan ditetapkannya anggaran sektor pendidikan sebesar Rp. 54.067.138.418.000,- yang ekuivalen dengan 11,8 (sebelas koma delapan) persen dari keseluruhan jumlah APBN tahun anggaran 2007 sebesar Rp. 763.570.799.018.000,-

Pada kenyataannya:

- a. Negara secara terus menerus berusaha memenuhi ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 31 Ayat (4), dengan tetap menjaga keseimbangan pemenuhan amanat konstitusional lainnya dan keberlangsungan pengelolaan anggaran Negara secara sehat;
- b. Pemerintah berkomitmen untuk terus meningkatkan anggaran pendidikan yang akan dipenuhi dengan mekanisme APBN. Pemerintah telah secara terus-menerus melakukan upaya perbaikan di berbagai bidang pendidikan, yang dibuktikan dengan meningkatnya anggaran pendidikan secara progresif dan signifikan dari tahun ke tahun;
- c. Sistem pendidikan di Indonesia tetap berfungsi dan berjalan sebagaimana mestinya walaupun terdapat berbagai kendala dan masalah yang dihadapi;

d. Pemerintah juga secara sungguh-sungguh memperhatikan putusan Mahkamah Konstitusi RI (*vide* putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012/PUU-III/2005 dan 026/PUU-III/2005).

Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah meminta kepada para Pemohon melalui Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk menjelaskan dan membuktikan secara sah terlebih dahulu apakah benar para Pemohon sebagai pihak yang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan. Pemerintah beranggapan bahwa tidak terdapat dan/atau telah timbul kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon atas keberlakuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007, karena itu kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam permohonan pengujian ini tidak memenuhi persyaratan sebagaimana tercantum pada Pasal 51 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang terdahulu.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, Pemerintah memohon agar 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 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007.

III. **PENJELASAN PEMERINTAH ATAS PERMOHONAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 2006 TENTANG ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA TAHUN ANGGARAN 2007**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2007 diarahkan untuk melaksanakan amanat konstitusi untuk 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; jaminan sosial yang memungkinkan

pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia bermartabat, dan mendapat pendidikan yang layak.

Disamping itu, keseimbangan pembangunan termasuk di dalamnya penganggaran perlu tetap harus dijaga agar dapat mencapai prioritas-prioritas perbaikan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan dan pelaksanaan tugas kenegaraan yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. 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 (dua puluh) persen dari APBN dan APBD untuk pendidikan nasional.

Namun mengingat amanat konstitusi yang juga mengharuskan Pemerintah memperhatikan berbagai bidang lainnya secara keseluruhan, dalam tahun 2007 anggaran pendidikan diperkirakan mencapai sekitar 11,8 (sebelas koma delapan) persen dari Anggaran Pendapatan Belanja Nasional (APBN).

Perhitungan anggaran pendidikan sebagai prosentase terhadap APBN tersebut adalah nilai perbandingan (dalam persen) antara alokasi anggaran pada fungsi pendidikan di dalam belanja negara (tidak termasuk gaji pendidikan dan anggaran pendidikan kedinasan) terhadap keseluruhan belanja negara (tidak termasuk keseluruhan gaji).

Definisi anggaran pendidikan yang dipakai dalam tahun 2007 tersebut tetap konsisten dengan amanat dalam Pasal 31 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 49 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Selain itu, pengalokasian anggaran pendidikan juga 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 para pendidik.

Dengan demikian, 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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mengacu kepada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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 tersebut di atas diharapkan pemenuhan amanat konstitusi dapat dicapai, baik di APBN maupun APBD.

Sejalan dengan upaya pemenuhan anggaran pendidikan sesuai amanat konstitusi, yang juga sangat penting untuk disiapkan adalah program peningkatan akses dan kualitas pendidikan yang akan menjadi panduan nasional agar pengalokasian anggaran pendidikan dapat efektif dan nyata.

Anggaran Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 terdiri atas Anggaran Belanja Pemerintah Pusat dan Anggaran Belanja Daerah, lebih lanjut Anggaran Belanja Pemerintah Pusat dikelompokkan atas:

- a. belanja pemerintah pusat menurut organisasi;
- b. belanja pemerintah pusat menurut fungsi; dan
- c. belanja pemerintah pusat menurut jenis belanja.

Pengelompokkan belanja pemerintah pusat menurut fungsi adalah perwujudan tugas pemerintahan di bidang tertentu yang dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional.

Dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 sudah menyebutkan fungsi pendidikan. Sehingga menyebabkan **perhitungan anggaran pendidikan sebagai prosentase terhadap APBN adalah nilai perbandingan (dalam persen) antara alokasi anggaran pada fungsi pendidikan di dalam belanja negara (tidak termasuk gaji pendidikan dan anggaran pendidikan kedinasan) terhadap keseluruhan belanja negara (tidak termasuk keseluruhan gaji).**

Lebih lanjut berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga terdapat 11 (sebelas) fungsi alokasi anggaran, yang salah satunya adalah fungsi pendidikan.

Sebagaimana diketahui Fungsi Pendidikan selalu mengalami kenaikan dari tahun ke tahun, dalam tabel berikut dapat diketahui kenaikan fungsi pendidikan dalam alokasi anggaran berdasarkan fungsi sejak Tahun Anggaran 2005 sampai dengan Tahun Anggaran 2007, sebagai berikut :

Tabel 1

**Alokasi Anggaran Fungsi Pendidikan TA. 2005 s.d. 2007
berdasarkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
(dalam ribuan rupiah)**

FUNGSI	TA 2005	TA 2006	TA 2007
PENDIDIKAN	33,397,563,201	44,109479,693	54,067,138,418

Tabel 2

**Alokasi Anggaran Fungsi Pendidikan TA. 2005 s.d. 2006
berdasarkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan
(dalam ribuan rupiah)**

FUNGSI	TA 2005	TA 2006
PENDIDIKAN	34,147,134,111	48,954,738,608

Berdasarkan alokasi anggaran fungsi pendidikan tersebut di atas, terlihat bahwa secara signifikan pemerintah telah berusaha meningkatkan alokasi anggaran untuk fungsi pendidikan dari tahun ke tahun. Pemerintah juga telah berusaha untuk meningkatkan anggaran untuk fungsi pendidikan dengan menggunakan mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBN-P).

Berdasarkan **perhitungan anggaran pendidikan sebagai prosentase terhadap APBN adalah nilai perbandingan (dalam persen) antara alokasi anggaran pada fungsi pendidikan di dalam belanja negara (tidak termasuk gaji pendidikan dan anggaran pendidikan kedinasan) terhadap keseluruhan belanja negara (tidak termasuk keseluruhan gaji)**, maka didapatkan presentase sekitar 11,8 (sebelas koma delapan) persen.

Berdasarkan Tabel 1 dan Tabel 2 tersebut di atas, dapat terlihat kesungguhan Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk memenuhi ketentuan Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “*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.*”

Atas dasar uraian tersebut di atas, Pemerintah berpendapat bahwa keberatan **para Pemohon** terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 secara substantif justru akan merugikan hak konstitusional warga negara pada umumnya karena:

- apabila Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, maka pemerintah tidak memiliki landasan hukum untuk melakukan pembiayaan kegiatan pemerintahan pada umumnya termasuk bidang pendidikan, dan hal tersebut akan menimbulkan ketidakpastian hukum (*unrechtszekerheid*) dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan.
- Jika Pemerintah harus melaksanakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun sebelumnya yakni Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006 maka anggaran fungsi pendidikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006 secara nominal maupun prosentase justru lebih kecil dari tahun 2007.
- Juga seperti diketahui bahwa permohonan pengujian undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara telah diajukan sebanyak 3 (tiga) kali termasuk permohonan Pemohon yang sekarang dalam proses persidangan di Mahkamah Konstitusi (*vide* permohonan dengan registrasi Nomor 012/PUU-III/2005, 026/PUU-III/2005 dan 026/PUU-IV/2006), dan dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi yang tentunya wajib dihormati dan dilaksanakan dengan penuh tanggung

jawab oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), utamanya yang berkaitan dengan anggaran pendidikan.

Berdasarkan penjelasan di atas, Pemerintah berpendapat bahwa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 tidak bertentangan dengan Pasal 31 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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 Republik Indonesia yang memeriksa dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
5. Menyatakan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 tetap mempunyai kekuatan hukum dan tetap berlaku diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

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

Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 13 Februari 2007, telah di dengar keterangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, yang mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

Keterangan Lisan DPR-RI

Prof. Anwar Arifin (Wakil Ketua Komisi X DPR-RI)

- Bahwa di dalam Undang-Undang Pendidikan ada beberapa hak warga negara yang harus dipenuhi yaitu:

Pertama, Penerjemahan atau penjabaran dari Pasal 31 Ayat (1) dari UUD 1945 adalah pendidikan layanan khusus, diberikan bagi warga negara yang tinggal di daerah terpencil, di daerah bencana seperti yang terkena banjir di Jakarta dan tsunami di Aceh, juga berhak memperoleh pendidikan yang disebut kemudian juga di pulau terpencil, di pinggir gunung, di lereng gunung, serta bagi warga negara yang mempunyai bakat istimewa dan potensi kecerdasan yang tinggi; Selanjutnya warga negara yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya mendapat beasiswa;

Kedua, Pasal 31 Ayat (2) UUD 1945 jelas sekali mengatur bahwa setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan Pemerintah wajib menyediakan biayanya atau membiayainya. Sekarang ini ada sekitar 41 juta anak Indonesia yang harus mengikuti pendidikan dasar yang dalam undang-undang pendidikan yaitu anak yang berusia tujuh sampai lima belas tahun harus diberikan pendidikan dasar dan kalau dihitung indeksnya kira-kira satu anak membutuhkan biaya 1,5 juta/tahun/anak, berarti memerlukan anggaran kurang lebih 62 triliun, yang harus di bagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Sampai hari ini DPR belum mendapatkan satu peraturan pemerintah yang dapat membagi antara pusat dan daerah berapa sebenarnya pembagian yang wajar, misal, jika pemerintah daerah dapat membiayai 40 triliun dari 61 triliun, maka pemerintah pusat dapat mengalokasi dana 21 triliun dari APBN dalam bentuk BOS dalam bentuk gaji pendidik dan sebagainya, dan tunjangan-tunjangan pendidik untuk memenuhi Undang-Undang Guru dan Dosen. Sebagaimana dalam komitmen DPR-RI dengan Pemerintah, yang harus tuntas pada tahun 2008;

Ketiga, Pasal 31 Ayat (5) UUD 1945, Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk kemajuan peradaban dan kesejahteraan

umat manusia, artinya, bahwa bagaimana pengembangan ilmu dan teknologi itu menuju kepada masyarakat yang berbasis ilmu dan teknologi, karena pengembangan ilmu dan teknologi bisa menolong bangsa ini keluar dari krisis. Ini adalah alokasi dana, jadi dengan bagus sekali UUD 1945 menetapkan sistematika seperti itu. Jadi sebenarnya ada tiga hal yang harus dipenuhi dan itulah yang dijabarkan di dalam berbagai pasal dalam UUD 1945. Dengan demikian satu perintah yang baru dalam Undang-Undang Pendidikan adalah bagaimana mempertemukan sumber daya alam dengan sumber daya manusia, yang juga merupakan kewajiban Pemerintah dalam dana 20% dimaksud;

Kemudian ada pendidikan yang bertaraf internasional yang dapat menghasilkan anak-anak Indonesia yang unggul dan kompetitif secara global dan dapat memenangkan pertarungan era globalisasi, oleh karenanya DPR saat itu, Prof. Anwar Arifin dengan Heri Achmadi dan teman-teman merumuskan 20% di luar gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan, yang kemudian cara pemenuhannya dimuat pada penjelasan Pasal 49 Ayat (1) tersebut, dengan cara bertahap. Dengan harapan dalam perkembangan selanjutnya, misalnya subsidi BBM dapat dikurangi secara perlahan-lahan, sehingga anggaran pendidikan mendapatkan pengalihan subsidi dari subsidi BBM dan listrik pada pendidikan, akan tetapi Mahkamah Konstitusi menghapuskan penjelasan tersebut sehingga posisi dari anggaran pendidikan seperti yang tercantum di dalam APBN 2006;

- Bahwa mengapa Pasal 49 UU Sisdiknas, mengeluarkan gaji guru atau pendidik dan pendidikan kedinasan dari dana pendidikan? Sebelumnya digunakan kata dana, karena kata dana tersebut memang judul dari Bab dimaksud adalah Bab XIII tentang Pendanaan Pendidikan. Secara jujur waktu itu DPR tidak membedakan anggaran dengan dana saat membuatnya, dan sekarang baru terasa ternyata perbedaan tersebut menimbulkan permasalahan. Bab mengenai pendanaan pendidikan, bukan saja mengenai sumbernya, tetapi juga pengelolaannya, penggunaannya dan sebagainya diatur dalam satu bab tersendiri;
- Bahwa suasana kebatinan ketika menyusun undang-undang ini harus juga mendapat perhatian, UU Sisdiknas dibuat pada tahun 2003 yang mulai digarap tahun 2002, bahkan sebenarnya RUU ini lebih dulu lahir dibandingkan dengan amandemen UUD 1945 yang terakhir, dengan demikian RUU Sisdiknas lebih

maju daripada undang-undangnya, artinya, pada waktu itu semua anggota Komisi VI diberikan tugas untuk memperjuangkan agar dalam amandemen UUD 1945 memasukkan angka 20%. Oleh karena itu, hal tersebut adalah sebagai hasil dari perjuangan rakyat. Sehingga kalau di MPR ada Pemerintah mungkin tidak ada angka 20% tersebut. Hal inilah yang membuka gerbang yang sangat besar;

- Bahwa karena UU Sisdiknas lahir 2003 sebelum Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, oleh karena itu masih mengatur norma di penjelasan yaitu dipenuhi secara bertahap. Untuk menyelesaikan konflik pemenuhan 20% dana pendidikan, hal itu dilakukan mengingat UU Sisdiknas diselesaikan dengan pemerintah, maka komprominya adalah dapat diselesaikan secara bertahap, dengan pertimbangan yang sangat rasional di mana anggaran pendidikan baru 17 triliun –masih rendah– sekarang ada kenaikan tiga kali lipat, begitu juga anggaran APBN kita ada kenaikan kurang lebih 300%;
- Bahwa pada waktu 2003, anggaran pendidikan masuk dalam DAU sedangkan pendidikan kedinasan dialokasikan di departemen masing-masing dan tidak ketahuan apa itu anggaran pendidikan dan sebagainya. Ketika pasal ini dirumuskan dan dikonsultasikan pada Departemen Keuangan berkali-kali, di mana waktu itu diwakili oleh Bapak Anggito untuk merumuskan pasal ini dan juga dicoba simulasi, dan saat Bapak A. Ritonga masih Dirjen Anggaran beliau mengatakan, kalau semua yang berbunyi pendidikan dimasukkan maka menjadi 18% lebih, tetapi berdasarkan Bank Dunia sebesar 17%, tidak naik juga; Anggaran Pendidikan untuk gaji pendidik terutama untuk SD dan SMP sampai SMA dialokasikan dalam DAU, dan konsensus dengan pemerintah cara menghitung dua puluh persen adalah tidak keseluruhan dari APBN, karena belanja pusat setelah keluar DAU dengan DAK. Kalau dihitung dari seluruh APBN diluar gaji pendidik, maka persentasenya masih jauh di bawah;
- Bahwa kalau menghitung berdasarkan keseluruhan APBN hanya 18%, sehingga kenaikan anggaran pendidikan boleh dikata tidak mempunyai arti. Akan tetapi dengan mencantumkan seperti ini, maka anggaran pendidikan dapat menjadi tiga kali lipat lebih;
- Bahwa DPR memang menghendaki berapa jumlah APBN keluarkan dulu 20% sisanya untuk departemen lain, kalau itu dilakukan maka permasalahan

selesai. Logikanya adalah jika anggaran pendidikan naik maka harus ada yang turun, dengan demikian maka anggaran pendidikan dapat mencapai dua puluh persen, kalau memang dapat dikerjakan bersama-sama. Jika 20% anggaran pendidikan terpenuhi, paling tidak harus dituangkan dalam Peraturan Pemerintah;

- Bahwa ciri sederhana Pemerintah berhasil di bidang pendidikan adalah dengan melihat apakah masih ada anak kecil di jalan, sebagai perbandingan adalah di Cina, India, dan Singapura tidak pernah terlihat anak kecil yang berkeliaran di jalan selama jam belajar;

MASDUKI BAILOWI (KOMISI X DPR-RI)

- Bahwa setidaknya-tidaknya DPR dikategorikan sebagai melakukan pelanggaran bersama-sama Pemerintah dalam konteks di mana tidak dapat memenuhi anggaran 20% sebagaimana diamanatkan oleh Konstitusi. Perlu dijelaskan secara anatomis bahwa ada perbedaan-perbedaan yang mendasar antara kami dari Komisi X khususnya dan DPR pada umumnya dengan Pemerintah dalam hal dalam konteks sama-sama melanggar Konstitusi;
- Bahwa dalam pertemuan sebelum memutuskan Undang-Undang APBN 2007, dari Pimpinan DPR bersama pimpinan-pimpinan fraksi, dan pimpinan komisi, dari Komisi X diundang untuk melakukan dialog dan silaturahmi ke istana negara, dalam konteks bagaimana mencapai dua puluh persen. Komisi X berharap ketika itu ada sebuah skenario, skenario alternatif setidaknya-tidaknya ada skenario ada dua puluh persen dan ada skenario tidak dua puluh persen dari Pemerintah, Komisi X tidak membuat skenario, karena memang sesuai undang-undang untuk perencanaan mengenai anggaran negara termasuk di dalamnya anggaran pendidikan bukan wewenang dari DPR, tetapi wewenang dari Pemerintah. DPR mempunyai hak yang terkait dengan hak budget, dan biasanya DPR melakukan pendalaman-pendalaman bagaimana mencapai dua puluh persen, tetapi di dalam dialog bersama Presiden dan Wakil Presiden beserta seluruh jajarannya tidak ditemukan satupun sebuah skenario alternatif mengenai pendidikan dengan perencanaan dua puluh persen tersebut. Dengan kata lain, sebenarnya Komisi X memang diajak melakukan pelanggaran oleh Pemerintah untuk itu. Komisi X sebenarnya melakukan interupsi dan protes karena Menteri Keuangan RI tidak mengeluarkan satu skenario mengenai dua

puluh persen dan dijelaskan pula oleh Bapak Wakil Presiden, bahwa memang tidak dapat dilakukan satu skenario dua puluh persen karena secara kalkulasi ekonomi tidak memungkinkan. Komisi X sebenarnya ingin melanjutkan satu diskusi lebih jauh, karena melihat dalam proses bernegara, dalam proses merumuskan perencanaan-perencanaan anggaran negara, betapa antara satu departemen dengan departemen yang lain masing-masing berebut untuk memperbesar anggaran, tanpa memperhitungkan mana anggaran yang harus dibesarkan berdasarkan payung Konstitusi dan tidak, sehingga akhirnya walaupun dari Komisi X diminta untuk memperbesar anggaran berdasarkan payung Konstitusi, tetapi karena ada semangat sektoralisme untuk membesarkan anggaran itu, maka Komisi X tidak dapat dan sulit dalam kenyataan politik ketika membahas antara Pemerintah dengan DPR di anggaran besar;

- Bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2004 tentang Keuangan Negara memang membagi betapa pentingnya sebuah perencanaan yang dilakukan oleh Pemerintah;
- Bahwa pengesahan dari *budgeting* atau anggaran disahkan antara Pemerintah dan DPR walaupun memang hak *budget* ada di DPR, tetapi sebenarnya inisiatif merencanakan ada pada Pemerintah. Di situlah sebenarnya *goodwill* menjadi penting, hal itulah disebutkan mengenai skenario, karena tidak terlihat adanya *goodwill*. Ketika Komisi X membahas bersama Pemerintah dalam hal ini sektor di Depdiknas, skenario itu ada memang, jadi dibahas bersama di Komisi X, tetapi ketika sampai pada tingkat yang lebih koordinasi antara Diknas dengan Pemerintah dalam hal ini Departemen Keuangan dan kemudian dibicarakan secara bersama-sama, skenario tersebut hilang;
- Bahwa seharusnya perencana pendidikan dan semuanya dipimpin oleh orang yang mempunyai pandangan-pandangan dengan rezim pendidikan dan bukan dengan pandangan-pandangan perencanaan pendidikan yang satu dengan rezim ekonomi;
- Bahwa semangat di Panitia Anggaran sebenarnya, ketika terjadi pembahasan antara Pemerintah dengan DPR terdapat semangat sektoral, hal itu berakibat tidak sehat. Oleh karena itu, Komisi X menginginkan agar setidaknya-tidaknya ada sebuah pertimbangan di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, betapa pentingnya anggaran yang menjadi prioritas adalah prioritas yang berdasarkan

payung Konstitusi, bukan hal yang lain. Karena selama hal itu tidak dijadikan alasan di satu pihak dan tidak ada *goodwill* di lain pihak, terutama dari Pemerintah, maka mungkin setiap tahun barangkali, bahkan setahun dua kali, atau tiga kali akan berhadapan dengan Mahkamah Konstitusi;

HERI ACHMADI (KOMISI X DPR-RI)

- Bahwa dampak Putusan Mahkamah Konstitusi bagi DPR menimbulkan dilema yang sangat sulit. Di satu sisi, Mahkamah Konstitusi menggugurkan penjelasan Pasal 49 Ayat (1) Undang-Undang Sikdiknas yang seharusnya berakibat hukum pembatalan Undang-Undang APBN 2005, tetapi di sisi lain Mahkamah Konstitusi menolak permohonan untuk menyatakan APBN tidak berlaku dengan alasan akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Sehingga tentu sangat membingungkan karena ada semacam *ambiguity*;
- Bahwa DPR sangat sulit menafsirkan atau menerjemahkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 026/UU-III/2005, ketika berdiskusi dengan komisi-komisi sehingga dipandang menjadi semacam *loop hole* karena tidak tegas. Oleh karena itu, jalan keluarnya adalah ke Mahkamah Konstitusi setiap tahun untuk diuji. Namun berakibat DPR menjadi kesukaran untuk memutuskan atau mendesak baik Pemerintah maupun ketika berdebat dengan komisi-komisi lain bahwa dua puluh persen adalah sebuah keharusan yang tidak dapat ditunda-tunda;
- Bahwa ketika Mahkamah Konstitusi memberikan Putusan harus dilakukan penambahan, memang telah terjadi penambahan yang luar biasa cukup besar, sebanyak 1,5 persen dari anggaran belanja pusat pada waktu itu, sehingga anggaran pendidikan pada waktu 2006 yang semula 9,1 persen menjadi lebih dari 10,5 persen lebih. Sedangkan untuk tahun 2007, yang di dapat dari Departemen Pendidikan Nasional angka sektor pendidikan adalah 54,3 triliun dari anggaran belanja pusat.
- Bahwa selama dua tahun pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, anggaran belanja telah naik dua kali lipat lebih dan anggaran belanja pusatnya pun naik 25 persen sekian. Bersamaan dengan itu anggaran pendidikan juga telah naik lebih dari dua kali lipat, namun demikian persentasenya karena anggaran totalnya juga naik, maka anggaran pendidikan tetap saja jongsok.

Perhitungan DPR, kalau di satu kondisi yang sangat hebat, pada tahun 2008 dapat menaikkan anggaran sebesar lima belas triliun, maka kita bukan lebih dari sembilan persen, bukannya naik justru akan turun persentasenya;

- Bahwa mengenai Pasal 49 UU Sisdiknas, pada waktu itu harus diakui hal tersebut merupakan perdebatannya panjang sekali, karena perintahnya dua puluh persen APBN/APBD, di mana ada tumpang tindih dalam APBN/APBD yang disebut dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan dana-dana lainnya, sehingga pada waktu itu jalan tengah adalah memisahkan gaji guru dan pendidikan kedinasan, karena kalau gaji itu dimasukkan maka seluruh APBD sudah lebih dari dua puluh persen dan Pemerintah Daerah tenang-tenang saja, sebab tidak ada fungsi insentif sama sekali, tidak ada fungsi pendorong dari UU Sisdiknas, bahwa jika nanti salah atau tidak menurut Undang-Undang Dasar hal itu merupakan wewenang Mahkamah Konstitusi untuk memutuskannya;
- Bahwa Komisi X berprinsip sebelum ada komitmen yang baru, maka yang lama harus dijalankan. Sebenarnya pada waktu itu rapat pimpinan di DPR memutuskan untuk membentuk Pansus tentang anggaran pendidikan dua puluh persen yang melibatkan keseluruhan, Akan tetapi sampai sekarang belum dibentuk, Komisi X pun tenang-tenang saja kalau pimpinan DPR belum membentuk Pansus, artinya komitmen tersebut masih berlaku, karena tidak ditolak dan Pemerintah juga tidak mengajukan apa-apa. Bila Pemerintah tidak memenuhi komitmen tersebut, maka menjadi tanggung jawab Pemerintah sendiri kepada publik bukan urusan Komisi X;
- Bahwa mengenai kompetisi sektoral, memang menjadi sangat berat dan mengakibatkan terjadinya inefisiensi anggaran yang luar biasa, karena dapat dibayangkan Departemen Industri dan Departemen Kelautan, masih mempunyai SMK di daerah-daerah, Departemen Pertanian masih ada juga beberapa sekolah kejuruan yang terpencar-pencar dan hal itu memang tidak dapat dikendalikan karena memang itu dianggap peliharaannya atau bagaimana kita tidak tahu juga. Namun, yang paling besar adalah di bidang pendidikan tinggi, misalnya Departemen keuangan lebih dari satu triliun untuk pendidikan tinggi kedinasannya dan juga di departemen-departemen yang lain.
- Bahwa tidak beranjaknya persentase, meskipun nominalnya naik adalah karena yang dilakukan oleh Pemerintah adalah kalau naik sepuluh persen maka secara merata dibagi sepuluh persen, hal itu lah yang terjadi selama ini;

- Bahwa secara keseluruhan sangat tergantung pada komitmen dari pimpinan pemerintahan yang paling tinggi, yaitu Presiden;

Keterangan Tertulis DPR-RI

A. Ketentuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 yang dimohonkan untuk diuji materiil adalah:

Ketentuan Lampiran anggaran sektor pendidikan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007.

B. Hak konstitusional para Pemohon yang dilanggar :

Para Pemohon dalam permohonannya mengemukakan hak konstitusionalnya yang dilanggar dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007, dalam Ketentuan Lampiran anggaran sektor pendidikan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007.

Ketentuan dimaksud oleh Pemohon dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya ketentuan Pasal 31 Ayat (4) 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-RI

Atas dasar permohonan para Pemohon dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Pendidikan adalah hak asasi manusia, dan karena itu dalam Pasal 31 Ayat (1) UUD 1945 (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) ditetapkan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh pendidikan. Bahkan setiap warga negara Indonesia wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya [Pasal 31 Ayat (2) UUD 1945]. Pemerintah juga harus memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia [Pasal 31 Ayat (5)].

Dengan substansi di atas terdapat tiga hal pokok yaitu : (1) Hak warga negara untuk memperoleh pendidikan; (2) Wajib belajar bagi setiap warga negara yang harus dibiayai oleh Pemerintah; dan (3) Memajukan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi untuk kemajuan peradaban dan kesejahteraan umat manusia. Untuk itu semua maka negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional [pasal 31 ayat (4) UUD 1945].

Untuk menjalankan 4 ayat dari Pasal 31 UUD 1945 itu, maka Pemerintah harus mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang [Pasal 31 Ayat (3) UUD 1945]. Ayat ini telah terpenuhi dengan terbentuknya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas).

Berdasarkan uraian di atas maka menurut UUD 1945 terlihat jelas bahwa negara memprioritaskan anggaran 20 % dari APBN dan 20 % dari APBD untuk tiga hal pokok, yaitu :

1. Memenuhi hak warga negara memperoleh pendidikan
2. Melaksanakan dan membiayai Wajib Belajar
3. Memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk kemajuan peradaban dan kesejahteraan umat manusia.

2. Hak Warga Negara

Hak warga negara untuk memperoleh pendidikan yang diatur dalam UUD 1945 [Pasal 31 Ayat (1)] itu sekaligus mengandung arti bahwa negara berkewajiban memenuhinya. Dalam Sistem Pendidikan Nasional yang diatur dalam UU Sisdiknas, dijelaskan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh pendidikan yang bermutu, yaitu pendidikan yang membuat peserta didik secara aktif mengembangkan **potensi dirinya** untuk menolong diri, masyarakat, bangsa dan negaranya. Juga setiap warga negara berhak mendapat pendidikan seumur hidup [Pasal 5 Ayat (1) dan (5) UU Sisdiknas].

Selain itu warga negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual dan/atau sosial serta warga negara yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa berhak memperoleh **pendidikan khusus**.

Sedang warga negara di daerah terpencil atau terkebelakang serta masyarakat adat yang terpencil berhak memperoleh **pendidikan layanan khusus**.

Untuk memenuhi hak warga negara itu maka pemerintah wajib memfasilitasi pengembangan potensi diri warga negara, baik melalui jalur formal maupun melalui jalur non formal. Sejak usia dini pemantauan terhadap potensi diri peserta didik ini harus sudah dilakukan dengan cermat lalu diberi suasana pembelajaran yang memungkinkan potensi itu berkembang pesat. Hal ini merupakan salah satu hak peserta didik yang harus dipenuhi oleh pemerintah, yaitu hak mendapatkan pelayanan pendidikan sesuai dengan bakat, minat dan kemampuannya. Jika hal ini terpenuhi maka dari 200 juta lebih penduduk Indonesia akan diperoleh banyak bibit unggul dalam berbagai jenis bidang (seni, olah raga, ilmu, teknologi, kesehatan, pertanian, perbangkan, birokrasi, wirausaha, dan banyak lagi). Itulah sebabnya peserta didik yang berprestasi tetapi orang tuanya tidak mampu membiaya pendidikan berhak memperoleh beasiswa. Bahkan peserta didik yang orang tuanya tidak mampu membiayainya, berhak memperoleh biaya pendidikan [Pasal 12 Ayat (1) huruf c dan d].

Hingga saat ini hak-hak warga negara dan hak-hak peserta didik belum terurus dan belum terpenuhi sebagaimana mestinya. **Pendidikan khusus** untuk anak Indonesia yang merupakan pendidikan bagi warga negara dan peserta didik yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena kelainan fisik, emosional, mental, dan sosial belum terlaksana sebagaimana mestinya. Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) baru menyelenggarakan Pendidikan Luar Biasa (PLB) bagi yang memiliki kelainan fisik. Sedang yang memiliki kelainan emosional, mental dan sosial belum terselenggara sebagaimana mestinya.

Apalagi **pendidikan khusus** bagi anak Indonesia yang memiliki **potensi kecerdasan** dan **bakat istimewa** boleh dikatakan sama sekali **belum terselenggara**. Pada hal dewasa ini kita sedang berada pada abad pertarungan talenta atau bakat istimewa. Abad ini akan didominasi oleh pesatnya perkembangan ilmu dan teknologi disegala bidang. Berbagai negara bangsa terus mencari dan mengembangkan anak-anak mudanya yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa untuk mencapai prestasi maksimal. Persaingan bukan saja dalam bidang ilmu dan teknologi, tetapi juga dalam bidang olah

raga dan seni. Indonesia butuh talenta (seniman, olahragawan/atlit, ilmuwan, teknolog dan banyak lagi) untuk mampu berkompetisi dan menang dalam kompetisi itu. Jika hal ini tergarap dengan baik melalui pendidikan dan perbaikan gizi serta kesehatan warga negara, maka dari 200 juta lebih penduduk Indonesia, akan lahir banyak manusia unggul dengan talenta istimewa.

Komisi X DPR RI telah mendorong pemerintah untuk memberi perhatian penuh dan menyediakan biaya untuk **penyelenggaraan pendidikan khusus** itu, terutama yang berusia 7 s/d 15 tahun (wajib belajar). Komisi X DPR RI juga mendorong anggotanya untuk berpartisipasi sebagai penyelenggara dalam penyelenggaraan pendidikan khusus itu. Dengan demikian hak warga negara untuk memperoleh pendidikan sesuai bakat, minat dan kemampuannya dapat terpenuhi.

Komisi X DPR RI juga mendorong pemerintah agar **pendidikan layanan khusus** itu dapat diselenggarakan dengan konseptual, kelembagaan yang mantap dan menyediakan dana yang cukup. Komisi X DPR RI pun dapat mendorong anggotanya untuk berpartisipasi dalam pendidikan layanan khusus itu, agar diskriminasi dalam pemenuhan hak warga negara tidak terjadi lagi.

3. **Wajib Belajar**

Perintah UUD 1945 yang kedua [Pasal 31 Ayat (2)] yang sudah dijabarkan dalam UU Sisdiknas adalah wajib belajar bagi setiap warga negara yang biayanya wajib disediakan oleh pemerintah. Undang-Undang Sisdiknas menetapkan bahwa setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar (Pasal 6 UU Sisdiknas). Justru itu Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai lima belas tahun itu. Bahkan Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi (Pasal 11 UU Sisdiknas). Bahkan Pemerintah dan Pemerintah Daerah harus menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar **tanpa memungut biaya**. Wajib belajar merupakan **tanggung jawab negara** yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat (Pasal 34 UU Sisdiknas).

Jelas sekali bahwa wajib belajar bagi anak yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun merupakan tanggung jawab negara. Artinya tidak boleh lagi ada anak usia 7 s/d 15 tahun yang berkeliaran di jalan apalagi untuk mencari uang atau melakukan kegiatan yang tak terpuji. Namun sampai saat ini masih banyak anak yang usia 7 s/d 15 tahun yang belum menikmati pendidikan dasar (SD dan SMP), sehingga perintah konstitusi belum terlaksana dengan baik. Depdiknas dan Depag (Departemen Agama) belum secara konseptual, kelembagaan dan dana yang cukup (sekitar Rp. 65 triliun) untuk melaksanakan dan menuntaskan pendidikan dasar bagi 41 juta anak Indonesia yang berusia 7 s/d 15 tahun.

Keinginan yang kuat untuk menuntaskan wajib belajar pada tahun 2008 tidak akan tercapai jika tidak ada terobosan yang kreatif dari pemerintah, yang menjadi tanggung jawab Menteri Pendidikan Nasional. **Penuntasan wajib belajar tidak mungkin dicapai dengan hanya menggunakan jalur pendidikan formal saja, tetapi juga harus menggunakan pendidikan nonformal, termasuk pendidikan khusus dan pendidikan layanan khusus.** Penuntasan **wajib belajar melalui jalur formal** sangat tergantung dari tiga variabel pendidikan yaitu : (1) **Sarana dan prasarana**; (2) **Pendidik dan tenaga kependidikan**; dan (3) **Peserta didik**. Hal ini masih merupakan masalah yang belum terpecahkan dengan baik.

Di bidang **sarana dan prasarana**, Depdiknas dan Depag harus memiliki data yang akurat tentang jumlah sekolah yang harus direhabilitasi berdasarkan kondisi berat, sedang dan ringan. Kategorisasi ini untuk memudahkan skala prioritas dan langkah antisipasi agar proses belajar mengajar tidak terganggu karena terjadi kerusakan gedung. Pemerintah juga perlu meneliti dengan cermat berapa ruang kelas baru yang dibutuhkan untuk mempercepat proses penambahan ruang kelas baru yang dibutuhkan. Pembangunan unit sekolah baru harus dilakukan secara selektif. Dengan demikian di dalam melakukan pembangunan unit sekolah baru adalah berdasarkan kebutuhan dari suatu daerah yang sudah memadai muridnya.

Perbaikan sarana dan prasarana juga harus didukung oleh ketersediaan dan distribusi guru. Jumlah guru yang hanya 2,7 juta pada seluruh jenjang (SD, SMP, SMA) dengan sebaran yang sangat luas dan tidak merata merupakan jumlah yang tidak memadai dibandingkan dengan jumlah peserta didik yang

mencapai lebih kurang 48 juta siswa yang 41 juta diantaranya siswa di jenjang SD dan SMP.

Dalam hal **peserta didik**, pemerintah dan DPR RI sudah berusaha untuk menyelesaikan kendala yang melekat kepada peserta didik. Kendala yang selama ini diidentifikasi adalah beratnya biaya yang harus ditanggung oleh peserta didik dalam menanggung biaya operasional sekolah. Untuk mengatasi kendala tersebut Pemerintah dan DPR RI telah meluncurkan program BOS (Bantuan Operasional Sekolah, yang mulai ada melalui APBN-P tahap pertama tahun 2005 atas desakan DPR RI khususnya Komisi X DPR RI), BOS buku dan BOM (Bantuan Operasional Murid). Berbagai bantuan itu diharapkan dapat membebaskan tanggungan biaya pendidikan dasar yang merupakan perintah UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 31 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 49.

Wajib belajar melalui jalur pendidikan non formal, sangat perlu perhatian, perencanaan dan program yang matang, karena berbagai kenyataan membuktikan, bahwa walaupun ada BOS di sekolah dan ada perbaikan sarana prasarana sekolah, tetapi angka putus sekolah di beberapa daerah tidak menurun. Sebaliknya penambahan jumlah penduduk dan keinginan masyarakat untuk mengikuti pendidikan juga semakin meningkat. Hal ini merupakan tantangan yang membutuhkan terobosan inovatif disertai langkah-langkah konkrit dalam pencapaian penuntasan program wajib belajar yang menjadi tanggung jawab negara.

Pendidikan non formal memiliki kelebihan yang tidak dimiliki oleh pendidikan formal seperti aspek fleksibilitas, yang diantaranya dapat diselenggarakan pada waktu yang disepakati dengan menggunakan fasilitas sekolah formal di sore hari atau dengan fasilitas yang lebih sederhana. Dengan kelebihan yang dimiliki pendidikan non formal untuk menuntaskan program wajib belajar, sudah selayaknya pendidikan non formal memperoleh dukungan politik yang lebih besar dari pemerintah dan legislatif. Komisi X DPR RI harus juga mengambil peranan yang berarti baik melalui jalur politik, maupun melalui jalur sosial dan kultural.

Variabel yang tatkala pentingnya adalah **pendidik dan tenaga kependidikan**. Hal ini bukan saja untuk jenjang pendidikan dasar, tetapi juga untuk pendidikan menengah dan pendidikan tinggi. Khusus untuk pendidik atau guru untuk

jenjang pendidikan dasar dalam menuntaskan wajib belajar, masih jauh dari cukup. Masalah guru bantu dan kekurangan guru terutama di daerah terpencil dan daerah konflik, hingga saat ini belum terpecahkan. Setiap tahun ada sekitar 60.000.000 guru PNS dan non PNS yang akan pensiun. Justru itu diperlukan guru yang baru tidak kurang dari 100.000 setiap tahun.

Peningkatan terhadap jumlah dan kualitas pendidikan (guru) tidak dapat dilepaskan dari upaya perbaikan kesejahteraan guru dan kualifikasi guru. Undang-Undang tentang Guru dan Dosen Nomor 14 Tahun 2005 telah mengamanahkan agar kesejahteraan guru segera ditingkatkan melalui tunjangan fungsional, tunjangan profesi dan maslahat tambahan. Bahkan dalam hal tunjangan fungsional dan maslahat tambahan guru, UUGD tersebut memerintahkan agar dilaksanakan sejak undang-undang itu diundangkan (Pasal 80 UUGD). Namun hingga saat ini hak guru yang seharusnya sudah diperoleh karena sudah dianggarkan dalam APBN belum dapat dinikmati oleh guru akibat Depdiknas (apalagi Depag) tidak membuat perencanaan yang baik untuk merealisasikannya.

Untuk memenuhi kualifikasi, sertifikasi dan kesejahteraan guru di SD, SMP dan SMA, maka diperlukan anggaran sekitar Rp 72 trilyun. Anggaran ini tentu sudah termasuk sebagian dari pelayanan pendidikan dasar yang memerlukan sekitar Rp. 1,5 juta/pemurid/tahun. Berapa dana untuk guru/murid/tahun belum pernah dihitung oleh Pemerintah maupun Pemerintah Daerah, sehingga menyulitkan dalam penetapan anggaran pendidikan permurid pertahun diluar dana untuk guru.

4. Memajukan Ilmu dan Teknologi

Perintah UUD 1945 yang ke 5 yang harus dilakukan oleh Pemerintah ialah memajukan ilmu dan teknologi, dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban dan kesejahteraan umat manusia [pasal 31 ayat (5) UUD 1945]. Hal ini menjadi tanggung jawab negara, bukan saja untuk memajukan peradaban dan kesejahteraan masyarakat, tetapi juga untuk persaingan antar bangsa.

Komisi X DPR RI telah mendesak Depdiknas agar membuat peta tentang jumlah dan jenis keahlian yang harus dimiliki oleh bangsa Indonesia dewasa ini dan masa yang akan datang, untuk memajukan kesejahteraan atau menghilangkan kemiskinan. Hal ini tentu berkaitan dengan juga dengan

pemetaan bidang ilmu, teknologi dan seni yang harus dikembangkan oleh pendidikan tinggi. Hingga saat ini pemetaan itu belum mampu diberikan oleh Depdiknas.

Depdiknas misalnya seharusnya memiliki peta berapa ahli flu burung, ahli jantung, ahli kakao, ahli jarak pagar, ahli atom, ahli teknologi komunikasi dan lain-lainnya yang diperlukan bangsa Indonesia untuk eksis dan terhormat dalam pergaulan internasional. Hal ini belum kelihatan, sehingga sukar sekali diukur kemajuan pengembangan ilmu dan teknologi dan pengembangan keahlian yang dimiliki dan akan dimiliki, serta dana yang diperlukan. Depdiknas dan Depag belum punya visi, misi dan strategi dalam melaksanakan perintah Pasal 31 Ayat (5) UUD 1945 itu.

Tantangan yang ada saat ini dan masa depan antara lain adalah **mempertemukan sumber daya alam dengan sumber daya manusia**, dengan **mengembangkan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal**. Dalam hal ini Indonesia harus memiliki misalnya : Sekolah Kejuruan Lebah Madu, Sekolah Kejuruan Jagung, Sekolah Kejuruan Rumput laut dan banyak lagi yang sesuai dengan sumber daya alam lokal yang tersedia. Bahkan hal ini dapat ditingkatkan pada jenjang pendidikan tinggi, baik program diploma maupun sekolah tinggi. Di Amerika Serikat misalnya terdapat tidak kurang dari empat Sekolah Tinggi Lebah Madu.

Hal tersebut akan mempercepat penyerapan tenaga kerja, membendung arus urbanisasi, dan menghidupan ekonomi lokal, sehingga kesejahteraan masyarakat dapat dicapai. Dengan demikian dalam pengembangan ilmu dan teknologi serta penyediaan tenaga ahli (pakar dan profesional) harus mampu mempertemukan sumber daya alam (SDA) dengan sumber daya manusia (SDM);

5. Anggaran Pendidikan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 31 Ayat (4) dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional P 49 Ayat (1) telah mengamanahkan, bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20 persen dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20 % dari APBD. Hal ini dimaksudkan untuk memenuhi hak warga negara memperoleh pendidikan yang bermutu tanpa diskriminasi dan melaksanakan wajib belajar sembilan tahun

serta memajukan ilmu dan teknologi untuk kemajuan peradaban dan kesejahteraan umat manusia.

Namun di dalam perjalanannya masih ada perbedaan persepsi terhadap pengklasifikasian/komponen yang masuk dalam anggaran pendidikan. Selain itu adanya pola penganggaran Depdiknas yang masih tumpang tindih, tidak efektif dan efisien membuat kekhawatiran bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Hal ini terbukti dari hasil yang pernah dilakukan oleh Komisi X DPR RI, yaitu dalam mengkaji ulang anggaran Depdiknas pada APBN 2006.

Berdasarkan hal tersebut, Depdiknas harus memperbaiki secara radikal (sampai ke akarnya) di dalam membuat penganggaran agar dapat menjawab apabila suatu saat anggaran pendidikan benar-benar dapat mencapai 20 persen. Dengan demikian Depdiknas harus dapat membuat perencanaan penganggaran sesuai peraturan perundang-undangan yang ada dan aspirasi masyarakat, dengan sasaran dan capaian yang jelas dan tahapan-tahapannya. Sampai saat ini cara penganggaran di departemen, masih melanjutkan tradisi lama, dan bahkan terkesan kuat tidak terfokus sesuai dengan Pasal 31 UUD 1945 dan UU Sisdiknas serta Renstra Pendidikan yang dibuat oleh Depdiknas dan Depag. Artinya rujukan normatif itu belum diterapkan secara konsisten dalam politik anggaran. Hal ini merupakan kelemahan terbesar dari birokrasi pendidikan.

6. Bahwa dalam proses amandemen Undang-Undang Dasar 1945, telah terjadi perdebatan yang cukup alot mengenai bunyi Pasal 31 Ayat (4) yang menyebutkan, "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". Perdebatan terjadi dalam menentukan kata "wajib" atau "harus", yang kemudian ditentukan kata "memprioritaskan" yang dianggap lebih fleksibel dan mengandung pengertian bahwa negara dalam menentukan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 % (dua puluh persen) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dengan mempertimbangkan kondisi keuangan negara.
7. Bahwa semangat DPR RI dalam memenuhi amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memasukkan Pasal 31 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam

konsideran Mengingat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007, dengan menyadari bahwa pemenuhan anggaran pendidikan yang cukup akan memberikan manfaat yang sangat besar bagi kemajuan dan peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM) yang akan membawa kemajuan dan kejayaan bangsa Indonesia di masa yang akan datang secara menyeluruh.

8. Bahwa pemenuhan anggaran pendidikan sebesar 20 % (dua puluh persen) menjadi kewajiban anggaran pendapatan dan belanja negara dan kewajiban anggaran pendapatan dan belanja daerah, adapun pencapaian sekitar 11,8 (sebelas koma delapan) persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 mengingat keseimbangan pembangunan untuk mencapai prioritas perbaikan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan dan pelaksanaan tugas kenegaraan yang telah diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Oleh karena itu pemenuhan anggaran pendidikan sebesar 20 % tidak dapat dilakukan sekaligus dengan tanpa mempertimbangkan kepentingan pembangunan sektor-sektor lain di luar sektor pendidikan.

9. Bahwa dengan keterbatasan keuangan negara, dalam rangka mencapai anggaran pendidikan nasional sebesar 20 % sesuai yang diamanatkan Pasal 31 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, akan dilaksanakan dengan cara meningkatkan persentase dana pendidikan dari tahun ke tahun, dan hal ini telah menjadi keputusan Pemerintah dan Komisi VI DPR RI (periode keanggotaan 1999 – 2004) yang menjadi rujukan untuk pembahasan selanjutnya:

Tahun	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Persentase Dana Pendidikan (%)	6,6	9,3	12,0	14,7	17,4	20,1

Dengan pengertian bahwa anggaran sebesar 20 % APBN di atas dihitung dari Anggaran Belanja Pusat, yaitu : APBN dikurangi anggaran daerah yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan dana bagi hasil pendapatan minyak dan gas bumi, serta sumber daya alam lain.

10. Bahwa permohonan para Pemohon mengenai penghentian sementara Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007, akan menimbulkan kevakuman hukum dan

mengakibatkan terhentinya roda pemerintahan sebab undang-undang tersebut tidak hanya mengatur mengenai alokasi anggaran sektor pendidikan saja, tetapi juga mengatur alokasi anggaran bidang-bidang lain dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pasal 58 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa, "Undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku, sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 7 Maret 2007, telah didengar keterangan dari Pemerintah (Menteri Keuangan dan Kepala Bappenas), keterangan dari DPR (Panitia Anggaran), serta keterangan tambahan dari DPR-RI (Komisi X), sebagai berikut:

Keterangan Kepala Bappenas

Bahwa Pemerintah menyadari sepenuhnya betapa pendidikan merupakan salah satu bidang yang sangat penting dan strategis dalam 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 untuk meningkatkan alokasi anggaran pendidikan, sehingga secara bertahap dapat memenuhi kebutuhan nyata.

Perhatian Pemerintah yang sangat tinggi pada pembangunan pendidikan nasional tercermin dengan jelas dalam dokumen perencanaan pembangunan nasional, baik di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 maupun Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yakni rencana tahunan pemerintah sebagai turunan dari RPJMN. Dalam penyusunan rancangan awal RKP Tahun 2008, bidang pendidikan menjadi salah satu prioritas pembangunan nasional. Pemerintah bahkan telah mengidentifikasi empat fokus utama dalam Prioritas Peningkatan Akses dan Kualitas Pendidikan, yaitu:

- (1) Akselerasi Penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun yang Merata dan Bermutu;
- (2) Peningkatan Ketersediaan, Kualitas dan Kesejahteraan Pendidik;
- (3) Peningkatan Akses, Pemerataan dan Relevansi Pendidikan Menengah dan Tinggi yang Berkualitas; dan
- (4) Peningkatan Pendidikan Luar Sekolah.

Mengenai **fokus pertama**, *Akselerasi Penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun yang Merata dan Bermutu*, kami pandang sebagai isu yang sangat penting, karena sampai sekarang belum seluruh anak usia 7-15 tahun dapat mengikuti pendidikan dasar, meskipun jumlahnya terus menurun. Penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun 2008, yang ditandai oleh angka partisipasi kasar (APK) jenjang SMP/MTs dan yang setara sebesar 95 persen, membutuhkan perhatian besar dan strategi yang tepat.

Sedangkan **fokus kedua**, *Peningkatan Ketersediaan, Kualitas, dan Kesejahteraan Pendidik*, dimaksudkan untuk menjawab tuntutan mengenai ketersediaan guru-guru bermutu, yang sejalan dengan tahapan pemenuhan amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Memenuhi kebutuhan pendidik yang berkualitas dan meningkatkan kesejahteraan mereka perlu dilakukan secara simultan. Hal ini sangat penting karena akan berdampak pada peningkatan mutu pendidikan nasional, sekaligus sebagai upaya meningkatkan martabat guru sebagai suatu profesi yang mulia.

Adapun **fokus ketiga**, *Peningkatan Akses, Pemerataan dan Relevansi Pendidikan Menengah dan Tinggi yang Berkualitas*, dimaksudkan untuk meningkatkan kesempatan lulusan sekolah menengah pertama (SMP) dan madrasah tsanawiyah (MTs) untuk dapat melanjutkan ke jenjang berikutnya. Penting diketahui, jumlah lulusan pada jenjang SMP/MTs semakin banyak sejalan dengan pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun. Selain itu, fokus ketiga ini penting sebagai upaya untuk meningkatkan ketersediaan sumber daya manusia (SDM) Indonesia yang lebih berkualitas. Sedangkan **fokus keempat**, *Peningkatan Pendidikan Luar Sekolah*, lebih ditekankan pada upaya penurunan angka buta aksara dan penyediaan layanan pendidikan anak usia dini.

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. Namun mengingat amanat konstitusi untuk memperhatikan berbagai bidang secara keseluruhan, dalam tahun 2007 anggaran pendidikan diperkirakan masih mencapai sekitar 11,8% dari APBN. Perhitungan anggaran pendidikan sebagai prosentase terhadap APBN tersebut adalah nilai perbandingan (dalam persen) antara alokasi anggaran pada fungsi pendidikan di dalam belanja negara (tidak termasuk gaji pendidik dan anggaran pendidikan kedinasan) terhadap keseluruhan belanja negara (tidak termasuk keseluruhan gaji). Definisi anggaran pendidikan yang dipakai dalam tahun 2007 tersebut tetap konsisten dengan amanat dalam Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 dan Pasal 49 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Selain itu pengalokasian anggaran pendidikan juga harus sejalan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang telah menetapkan fungsi pendidikan (beserta anggarannya) dilimpahkan ke Daerah, serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, yang mendukung perbaikan kesejahteraan pendidik. Dengan demikian 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.

Ada beberapa hal penting dan mendasar yang perlu dipikirkan dan dikaji bersama baik oleh Pemerintah, DPR, para pemangku kepentingan, maupun pihak-pihak yang menaruh perhatian pada pembangunan pendidikan nasional mengenai ketentuan anggaran pendidikan antara yang tertuang di dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Di dalam **UUD 1945** Pasal 31 Ayat (4) disebutkan: "Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional." Sementara itu, **Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003** Pasal 49 Ayat (1) menyebutkan: "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).”

Kedua amanat tersebut sama-sama menekankan perlunya mengalokasikan anggaran pendidikan secara memadai, untuk dapat memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Namun, kedua amanat tersebut memiliki implikasi yang sangat berbeda. **Apabila kita hanya merujuk pada amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003, maka anggaran pendidikan yang harus disediakan oleh Pemerintah menjadi lebih besar, karena gaji pendidik dan penyelenggaraan pendidikan kedinasan tidak dihitung sebagai bagian dari anggaran pendidikan.** Pendidik memiliki peran yang sangat strategis dalam penyelenggaraan pendidikan dan proses belajar mengajar. Untuk itu sejalan dengan upaya peningkatan kesejahteraan pendidik, gaji pendidik perlu diperhitungkan sebagai bagian dari anggaran pendidikan. Negara-negara lain, termasuk negara maju sekalipun, menghitung gaji pendidik sebagai satu kesatuan dalam anggaran pendidikan seperti formula yang tertuang dalam *World Education Report*. Dalam konteks ini, **anggaran yang dialokasikan untuk gaji pendidik sesungguhnya setara bobotnya dengan anggaran yang dialokasikan untuk pembangunan sarana dan prasarana pendidikan serta penyediaan biaya operasionalnya.** Seluruh komponen tersebut memberi kontribusi yang sama besarnya pada peningkatan kinerja pendidikan nasional. Mengacu kepada Undang-Undang Dasar 1945, pemenuhan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% juga bukan hanya kewajiban APBN tetapi juga bagi APBD, sehingga kedepan dengan menggunakan definisi anggaran pendidikan tersebut di atas diharapkan pemenuhan amanat konstitusi dapat dicapai, baik di APBN maupun di APBD.

Terkait dengan amanat untuk menyelenggarakan Wajib Belajar Pendidikan Dasar tanpa memungut biaya sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Pasal 34 Ayat (2), Pemerintah telah dan akan terus berupaya melaksanakan amanat tersebut. Penyediaan sarana dan prasarana pendidikan terus ditingkatkan untuk mendukung program tersebut, sehingga pelayanan pendidikan lebih mudah dijangkau dan dekat dengan tempat tinggal anak. Biaya operasional sekolah (BOS) juga disediakan dalam jumlah yang signifikan. Bahkan dengan adanya BOS, pada tahun 2006 sudah sekitar 70 persen SD/MI dan SMP/MTs yang tidak lagi memungut biaya sekolah, sehingga beban

orangtua untuk membiayai pendidikan anaknya menjadi berkurang (Balitbang, Depdiknas 2006). Meskipun demikian, memang masih ada sebagian sekolah/madrasah yang masih memungut biaya terutama sekolah/madrasah yang berada di perkotaan, sekolah swasta, dan sekolah unggulan. Untuk itu, Pemerintah akan terus berupaya agar lebih banyak lagi sekolah/madrasah yang dapat membebaskan siswa dari biaya sekolah, serta menyediakan berbagai pendidikan alternatif seperti SMP Terbuka, Kelompok Belajar Paket A dan Paket B, serta Pesantren Salafiyah yang menyelenggarakan Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun, untuk memungkinkan seluruh anak Indonesia dapat mengikuti pendidikan dasar.

Mulai tahun 2007 ini Pemerintah juga memulai uji-coba Program Keluarga Harapan (PKH), dengan memberikan bantuan tunai bersyarat bagi rumah tangga sangat miskin. Persyaratan yang ditetapkan dalam PKH terkait dengan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM), khususnya bidang pendidikan dan kesehatan. Terkait dengan PKH pendidikan, rumah tangga sangat miskin akan mendapat bantuan tunai jika menyekolahkan anaknya pada jenjang SD/MI dan SMP/MTs atau yang sederajat. Program ini diharapkan dapat membantu meningkatkan pelayanan pendidikan dan memberi kesempatan bagi anak-anak dari keluarga sangat miskin untuk bisa sekolah, sehingga diharapkan dapat memutus rantai kemiskinan.

Selaku Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas, merasa perlu menyampaikan perspektif yang lebih luas dan menyeluruh berkenaan dengan perencanaan pembangunan nasional. Diperlukan membangun kesadaran bersama bahwa sektor-sektor pembangunan lain seperti kesehatan, pertahanan-keamanan, dan infrastruktur juga penting dan strategis yang memerlukan perhatian. Di sektor kesehatan, kita masih menghadapi masalah rendahnya derajat kesehatan dan gizi penduduk Indonesia. Sektor pertahanan-keamanan masih harus diperkuat untuk menjaga stabilitas nasional, menjamin keamanan dalam negeri, dan menghadapi berbagai bentuk ancaman baik dari dalam maupun luar negeri. Sektor infrastruktur juga masih banyak yang harus dibangun atau diperbaiki bukan saja untuk memudahkan pelayanan publik, tetapi juga untuk mendukung kegiatan perekonomian nasional sehingga berdampak pada pertumbuhan. Dengan pertumbuhan yang meningkat kita akan dapat membiayai berbagai kebutuhan pembangunan yang terus meningkat termasuk

untuk pendidikan secara berkesinambungan. Disamping itu kita juga masih menghadapi masalah serius yakni kemiskinan dan pengangguran yang memerlukan penanganan yang serius pula.

Perlu ditekankan, pada dasarnya Pemerintah memiliki komitmen kuat untuk menyediakan anggaran pendidikan sesuai dengan amanat konstitusi. Pemerintah memandang perlu adanya pembahasan bersama antara Pemerintah, DPR-RI, dan para pemangku kepentingan yang lain, termasuk Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), untuk melihat kembali berbagai peraturan perundangan yang terkait dengan anggaran pendidikan. Pembahasan bersama ini sekaligus diharapkan dapat merumuskan strategi dan tahapan pemenuhan 20 persen bagi anggaran pendidikan, yang tentu saja didasari oleh pertimbangan kemampuan keuangan negara dan pertimbangan menyeluruh terhadap kebutuhan pembangunan di sektor-sektor lain yang menjadi kewajiban negara.

Sejalan dengan pemenuhan anggaran pendidikan, maka perlu diperhatikan pula pemanfaatan anggaran yang tersedia secara lebih efisien dan efektif untuk menjamin peningkatan kinerja pembangunan pendidikan. Kita tidak ingin dana yang tersedia digunakan untuk hal-hal yang tidak perlu dan yang tidak berdampak langsung kepada peningkatan akses dan mutu pendidikan. Selain itu peningkatan anggaran pendidikan perlu pula diarahkan untuk mengatasi 3 (tiga) masalah pokok pembangunan pendidikan yang mencakup:

- (1) Penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun yang berkualitas dan memenuhi standar pelayanan pendidikan seperti yang telah diatur dalam peraturan perundangan. Dalam beberapa tahun ke depan perlu dipikirkan untuk melangkah ke Wajib Belajar 12 Tahun. Upaya tersebut bertujuan untuk meningkatkan daya saing sumber daya manusia Indonesia sehingga mampu menghadapi persaingan antarbangsa di era global. Pada saat yang sama upaya tersebut perlu dilengkapi dengan penyiapan anak untuk bersekolah sehingga keberhasilan program wajib belajar yang bermutu dapat dicapai;
- (2) Peningkatan ketersediaan dan kualitas guru yang diikuti dengan peningkatan kesejahteraan mereka, agar dapat menjalankan tugas-tugas profesional sebagai pendidik dengan lebih baik; dan

- (3) Penyediaan sarana dan prasarana pendidikan serta fasilitas pendukung, yang bertujuan untuk meningkatkan aksesibilitas masyarakat pada pelayanan pendidikan yang bermutu.

Bahwa tidak dapat prioritas-prioritas yang harus dijalankan, kemudian salah satu diabaikan, seperti pendidikan, karena kesehatan juga merupakan prioritas yang perlu diutamakan. Sehingga tidak mungkin memenuhi dahulu salah satunya, sebelum kemampuan keuangan negara terpenuhi;

Keterangan Menteri Keuangan RI

Sehubungan dengan kebutuhan untuk memenuhi amanat Konstitusi, tentu Pemerintah berusaha selalu menyusun argumennya secara konsisten dari tahun ke tahun. Episode dua tahun yang lalu atau bahkan tahun lalu Pemerintah hadir pada sidang dalam kasus yang sama dan menyampaikan berbagai formula mengenai apa yang diinterpretasikan dari anggaran pendidikan, karena tidak dapat tidak, kita semua sebenarnya terkait dengan bagaimana menginterpretasikan di dalam Undang-Undang Dasar sendiri yang menyampaikan anggaran pendidikan versus versi dari Undang-Undang Sisdiknas.

Pengertian Sisdiknas secara umum yaitu mencakup seluruh komponen yang saling terkait untuk mencapai tujuan pendidikan, maka Pemerintah juga bukan tanpa pemikiran yang sangat serius untuk memikirkan setiap pos yang dianggap memang dapat mencapai tujuan pendidikan. Kita semua paham bahwa tujuan pendidikan tidak akan tercapai kalau anak-anak kurang gizi, tidak akan tercapai kalau guru-gurunya tidak digaji cukup, tidak akan tercapai apabila infrastruktur yang lain-lain tidak dibangun. Sehingga dalam hal ini kita tidak melihat satu tujuan yang diamanatkan oleh Konstitusi sebagai suatu eksklusifitas yang kemudian menafikan tujuan lain yang sebetulnya kita semua memahami itu adalah satu keterkaitan.

Pemohon mungkin juga ingat, bahwa tahun lalu Pemerintah menyampaikan berbagai interpretasi formula. Karena sebetulnya penyebut dan pembilang sesuai interpretasi kita dapat berbeda-beda, kalau Pemerintah mengingatkan tahun lalu bahwa penyebutnya adalah disebutkan fungsi pendidikan. Kalau tidak meng-*exclude*-kan gaji guru, kalau memasukkan seluruh anggaran pendidikan kedinasan. Kalau pembilangnya adalah hanya keseluruhan belanja negara atau

pembilangnya adalah belanja pemerintah pusat saja atau pembilangnya adalah hanya anggaran kementerian dan lembaga.

Pemerintah dalam hal ini Departemen Keuangan bersama Bappenas setiap kali ingin menyusun RKP, Anggaran Pendidikan dipatok lebih dahulu tidak boleh lebih kecil, atau paling tidak dan sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi tahun lalu, bahkan setiap anggaran departemen lain yang bergerak katakanlah seperti terjadi bencana banjir kemarin, yang kemudian memunculkan kebutuhan untuk segera membangun seluruh Kanal Timur, akan menghasilkan anggaran 3,7 triliun dana tambahan. Untuk itupun Pemerintah sudah menyiapkan di APBN-P agar tidak melanggar Putusan Mahkamah Konstitusi, otomatis menambah anggaran di Departemen Diknas dan Departemen Agama, bahkan tanpa pertanyaan uang tersebut mau dipakai untuk apa? Hanya karena Pemerintah sangat-sangat serius, ingin terus menerus menunjukkan kepada seluruh *stakeholder*, bahwa Pemerintah tidak main-main di dalam menjaga atau yang mengawal anggaran untuk sektor pendidikan.

Setiap angka bergerak di sektor lain Pemerintah selalu mengintruksikan kepada Dirjen Anggaran dan Bappenas bahwa secara proporsional Diknas dan Agama pasti naik. Mungkin untuk seluruh Pemohon dan seluruh *stakeholder* di Republik ini harus lebih *concern* juga. Kalau anggaran di Diknas saja dalam dua tahun terakhir sudah naik hampir dua kali lipat, dari 23 triliun mendekati hampir 50 triliun. *The question* adalah, *the quality of spending?* Bagaimana kita membelanjakan? Kalau Pemerintah menceritakan tentang bagaimana suasana birokrasi di Republik Indonesia dengan sistem penggajian. Kalau Pemerintah harus memperbaiki sistem birokrasi dengan konsekuensi seluruh anggaran dari birokrasi naik, Departemen Diknas dan Agama akan naiknya lebih spektakuler lagi.

Apakah kita melaksanakan amanat Konstitusi hanya sekedar untuk memberikan tambahan angka dan kita kehilangan orientasi yang sebetulnya dimandatkan oleh Undang-Undang Dasar adalah mencapai tujuan pendidikan nasional, mencapai tujuan pendidikan nasional adalah kita mencapai masyarakat manusia-manusia Indonesia yang lebih cerdas dan yang lain-lain?

Pemerintah (Presiden bersama Menteri) sangat serius, di dalam melaksanakan seluruh tugas penyelenggaraan negara, Pemerintah selalu mencoba berpegang pada Undang-Undang Dasar 1945. Namun seperti tahun lalu Pemerintah telah menyampaikan, bahwa di dalam realita harus melaksanakan

seluruh fungsi kenegaraan dan pemerintahan. Itu semuanya dilaksanakan di dalam suatu proporsionalitas yang menyeimbangkan seluruh kebutuhan bernegara. Jadi kalau ingin membandingkan Indonesia dalam dua tahun terakhir, kenaikan yang luar biasa diberikan kepada seluruh sektor pendidikan, dan diakui sekarang Indonesia relatif setara dengan negara-negara lain. Pemerintah tidak mengatakan sudah puas, Presiden berkali-kali masih meminta kepada Bappenas dan Menteri Keuangan untuk menjaga sektor pendidikan dan kesehatan adalah prioritas nomor satu. Pendidikan gratis, jumlah kesehatan anak balita, semuanya menjadi prioritas bagi Pemerintah setiap kali, setiap rupiah yang tersedia ada ruang, Pemerintah selalu masukkan pada sektor pendidikan.

Bahwa Presiden, Wakil Presiden, dan seluruh kabinet ikut mengawal anggaran pendidikan di dalam setiap proses pembuatan. Pemerintah meyakinkan kepada seluruhnya bahwa walaupun kita mencapai 11,8 persen menurut versi, definisi yang disepakati tahun lalu oleh Mahkamah Konstitusi;

Bahwa saat ini Pemerintah sudah mulai menyusun untuk RKP 2008 dan mulai menyusun APBN 2008. Jangan dikira bahwa Pemerintah tidak dalam posisi sangat dilematis untuk melaksanakan proses itu, apalagi menghadapi situasi yang akhir-akhir ini dengan berbagai macam bencana, masalah keselamatan masyarakat kita sendiri, umpamanya seperti rel yang tidak ada *maintenance*-nya, berbagai kebutuhan infrastruktur yang pada akhirnya membuat korban adalah seluruh masyarakat Indonesia. Setiap saat secara *random* dapat menjadi korban dari situasi kondisi dimana kita tidak memelihara dan tidak menciptakan infrastruktur yang cukup bagi seluruh masyarakat kita.

Bahwa Pemerintah sangat *committed* dan hal tersebut disampaikan di dalam setiap kesempatan dan di dalam interaksi Pemerintah dengan DPR. Pemerintah berterima kasih bahwa APBN adalah undang-undang mengenai Anggaran Pendapatan Belanja Negara yang merupakan kesepakatan Pemerintah bersama DPR. Sehingga menurut Pemerintah secara institusional—Pemerintah bersama DPR—tentu harus bertanggung jawab terhadap bentuk APBN-nya, karena anggaran adalah hasil bersama antara Pemerintah dengan DPR secara institusional dan hal itu menjadi *guidance* bagi kita untuk melaksanakan seluruh *resource* yang dimiliki oleh Pemerintah atau yang bisa dimobilisir oleh negara untuk dipakai sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat;

Keterangan Dr. Ir. I Wayan Koster, MM. (Panitia Anggaran)

Panitia Anggaran DPR tentunya sangat berkepentingan dan mempunyai komitmen untuk mewujudkan semangat yang muncul di dalam masyarakat sekaligus untuk memenuhi mandat Konstitusi, khususnya Pasal 31 Undang-Undang Dasar 1945. Di dalam mewujudkan semangat Konstitusi serta aspirasi masyarakat tersebut, Panitia Anggaran telah berupaya semaksimal untuk memenuhi apa yang menjadi harapan masyarakat tersebut. Dalam kaitan tugas Panitia Anggaran di DPR untuk membahas anggaran tersebut, memang Panitia Anggaran di DPR masih menghadapi satu persoalan yang berkaitan dengan Pasal 23 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 di mana "RUU APBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD." Ini adalah satu-satunya rancangan undang-undang yang menjadi kewenangan Pemerintah untuk dijadikan sebagai satu inisiatif, sehingga memang tidak pernah DPR mempunyai kewenangan inisiatif untuk mengajukan RUU APBN. Posisi DPR adalah membahas apa yang diajukan oleh Pemerintah termasuk di dalamnya adalah penentuan pagunya. DPR telah menerima pagu yang disampaikan oleh Pemerintah setiap tahun sesuai dengan RAPBN dan Panitia Anggaran di DPR berupaya betul untuk memenuhi mandat Konstitusi tersebut untuk memenuhi kenaikan anggaran pendidikan yang besarnya dua puluh persen tersebut. Di dalam pembahasan tersebut, karena ini merupakan kesepakatan yang harus diambil bersama antara Pemerintah dan DPR, tentunya DPR tidak dapat bertindak sepihak saja, walaupun DPR sangat menyadari bahwa posisi anggaran pendidikan harus betul-betul memenuhi ketentuan Konstitusi serta memenuhi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan dalam APBN 2007, DPR dapat menyetujui anggaran pendidikan dengan rumusan yang baru, yaitu adalah sebesar 65 triliun yang secara persentasasi adalah 11,8 persen yang mencakup anggaran untuk Departemen Pendidikan Nasional 43,5 triliun, Departemen Agama 12,9 triliun, serta anggaran pendidikan yang dialokasikan melalui DAU dan DAK dikurangi dengan gaji pendidik yang besarnya kira-kira 9,6 triliun;

Panitia Anggaran menyadari betul bahwa angka ini masih jauh dari mandat yang ditentukan oleh Konstitusi, tetapi inilah yang dapat disepakati pada saat itu meskipun di dalam pembahasannya pandangan fraksi-fraksi sangat bervariasi dan

variasi pendapat di dalam DPR harus menjadi keputusan kita bersama dan akhirnya inilah menjadi kesepakatan.

Panitia Anggaran berharap agar ke depan, karena mandat untuk melaksanakan inisiatif DPR pengajuan APBN adalah oleh Pemerintah. Sehingga Pemerintah yang harus lebih mempunyai komitmen untuk mengangkat anggaran pendidikan sesuai mandat Konstitusi. Kita tidak dapat lagi beralih bahwa anggaran tidak ada, kemudian sektor lain juga memerlukan dan sebagainya, karena ini adalah memang betul-betul sudah menjadi mandat Konstitusi, tidak ada sektor lain di dalam Konstitusi itu yang diatur secara *clear* seperti anggaran pendidikan, dan tentunya ke depan agar benar-benar menjadi komitmen kita bersama;

Kaitannya dengan proses pembahasan APBN itu sendiri, DPR membahas Rancangan APBN yang diajukan oleh Pemerintah melalui pagu indikatif semua Departemen dan Kementerian yang sudah tertera di dalam RAPBN itu sendiri, yang di dalam penentuan pagu itu telah membagi habis pendapatan negara. Kemudian dari pagu indikatif berubah menjadi pagu sementara berdasarkan diskusi bersama antara Pemerintah dengan DPR. Di dalam pembahasan itu, karena pendapatan itu sudah dibagi habis dalam belanja departemen, satu pemikiran diskusi untuk menaikkan anggaran pendidikan untuk melaksanakan Konstitusi itu tidak pernah tercapai kesepakatan untuk menurunkan pagu dari departemen yang lain. Itu tidak pernah tercapai kesepakatan untuk kalau ini dinaikkan tentu harus menurunkan yang lain, yang dapat kami lakukan pada pembahasan itu adalah tanpa mengurangi belanja departemen yang lain, itu ada upaya efisiensi yang dilakukan dengan membahas rencana kerja Pemerintah kemudian juga prioritas-prioritas tertentu serta fokus sehingga akhirnya dari pagu indikatif itu menjadi pagu sementara dan pagu sementara inilah yang diajukan oleh Presiden di dalam nota APBN yang disampaikan pada tanggal 16 Agustus. Kenaikan atau perubahan dari pagu indikatif menjadi pagu sementara itu memang perubahannya tidak banyak, walaupun di dalam pembahasan itu yang dijadikan prioritas itu adalah pendidikan dan juga kesehatan termasuk infrastruktur. Di dalam pembahasan-pembahasan itu memang ada, bagaimana walaupun anak cerdas tetapi jalan yang ke sekolah itu tidak baik, harus diaspal juga. Bagaimana kalau anaknya tidak sehat? DPR terbentur oleh argumen-argumen seperti itu juga termasuk yang lain-lain, sehingga terjadilah kesepakatan-kesepakatan yang

akhirnya memang naik anggaran pendidikan dan kenaikannya paling tinggi dibandingkan dengan sektor-sektor yang lain, tetapi tidak signifikan, tetap tidak mencapai apa yang menjadi mandat Konstitusi. Begitu pagu sementara yang diajukan oleh Pemerintah melalui Nota APBN 16 Agustus kepada DPR, kami membahas kembali menjadi pagu definitif dengan melakukan optimalisasi;

Optimalisasi ini yang kemudian dilakukan efisiensi dan sebagainya itu, sehingga akhirnya ada angka tertentu sampai disepakati defisit APBN, dengan menambah angka tertentu sehingga ini masih mungkin dibagi lagi dalam belanja ke departemen-departemen. Pembagian ini juga sudah tetap kami dari DPR untuk memprioritaskan anggaran pendidikan, sampai di sini pembahasannya Pak, bahkan yang lebih ruwet lagi dalam diskusi itu adalah ada pemikiran-pemikiran untuk memasukkan gaji pendidik sebagai bagian daripada anggaran pendidikan. Ini kami menentang keras, dengan energi yang besar sehingga akhirnya itu memang anggaran untuk gaji pendidik itu tidak masuk, kalau gaji pendidik diformulasikan masuk dalam anggaran pendidikan, selesai urusannya dan tidak ada lagi gugatan ini saya kira. Mungkin lebih dari dua puluh persen, tetapi semangat kita, Konstitusi kita bukan itu dan masih ada acuan formal yang kita pegang yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, karena di situ jelas-jelas mengatur bahwa anggaran pendidikan itu di luar gaji pendidik, acuan kami masih di situ karena itu tetap bertahan bahwa gaji pendidik belum bisa masuk dalam formulasi anggaran pendidikan. Jadi plus minusnya yang dapat kami sampaikan di dalam pembahasan Panitia Anggaran DPR itu bahwa dari pagu indikatif ke pagu sementara sampai pagu definitif, yang keluar angka terakhir itu adalah pagu definitif itu adalah 11,8 persen itu yang tersebar di Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Agama, kemudian departemen lain yang melaksanakan fungsi pendidikan serta DAU dan DAK, di luar gaji pendidik dan gaji yang lain;

Bahwa DPR belum pernah melakukan perbandingan APBN yang disusun oleh DPR dengan APBN yang disusun oleh Pemerintah, hal tersebut tentunya akan digunakan sebagai masukan di dalam pembahasan RAPBN 2008;

Keterangan Heri Achmadi (Komisi X DPR-RI)

Dalam proses pengambilan keputusan APBN Tahun 2006, ada *minderheid nota* dari 41 orang, tetapi pada tahun 2007, tidak ada *minderheid nota*, karena sudah dapat dibayangkan bahwa masalah tersebut akan digugat kembali ke Mahkamah Konstitusi. Komisi X DPR-RI sesungguhnya tidak berlindung di bawah

ketentuan undang-undang yang mengatur bahwa inisiatif anggaran itu dari Pemerintah. betapa beratnya kalau sebuah rancangan usulan sudah dimasukkan untuk mencari kompromi-kompromi, karena pembahasan anggaran itu berjenjang. Pagu-pagu itu ditetapkan memang di dalam Panitia Anggaran Besar yang diwakili oleh seluruh wakil dari komisi-komisi, itu sudah terwakili di sana. Namun demikian di dalam tahapannya nantinya juga harus kembali lagi kepada komisi dan di antara komisi pun ada berbagai perdebatan panjang yang ada di sana. Sesungguhnya kalau secara terbatas sebenarnya di dalam level komisi sudah pernah membahas kemungkinan-kemungkinan skenario; Sehingga DPR RI sudah mencoba, melakukan perhitungan-perhitungan berdasarkan kemungkinan-kemungkinan yang ada tersebut, namun ketika gugatan tahun lalu tersebut disampaikan, dari pimpinan fraksi, pimpinan komisi, seluruh Pimpinan DPR melakukan rembukan atau rapat konsultasi, yang menghasilkan dua kesimpulan pokok yang diambil; *pertama*, adalah membawa persoalan ini di dalam konsultasi dengan Presiden, dan hal itu sudah dilakukan di Istana Negara dan yang *kedua* adalah membentuk semacam Pansus untuk menetapkan bagaimana penanganan dari masalah anggaran pendidikan ini di dalam DPR sendiri. Malangnya, sampai sekarang Pansus di DPR tersebut belum dibentuk, sehingga bukan sepenuhnya memang kesalahan dari Pemerintah – tidak ada yang salah – dan belum ada satu kesepakatan tentang penanganan yang lebih menyeluruh mengenai anggaran pendidikan, sekalipun semua fraksi pada waktu itu menyatakan pada intinya semuanya adalah *committed* untuk melaksanakan anggaran dua puluh persen tersebut;

Berkaitan dengan tahapan anggaran yang ada sekarang ini, anggaran pendidikan memang naik, namun demikian anggaran negara kita juga naik hampir dua kali lipat, sehingga sesungguhnya persentasenya tidak juga menanjak naik. Komisi X DPR-RI memohon juga untuk memenuhi anggaran pada tahun 2007 ini sesuai kesepakatan dengan Pemerintah yaitu sebanyak 14,7%, dengan demikian seharusnya anggaran tersebut sudah mencapai 76 triliun pada tahun ini. Hal demikian yang waktu itu tidak diizinkan oleh Mahkamah Konstitusi dan sekarang ini baru dicapai 11,8%. Namun, kalau dibandingkan dengan negara-negara di Asia Tenggara saja—katakanlah di Malaysia—per APBN sudah mencapai sekitar 28 persen, sedangkan kalau dilihat dari sisi PDB-nya di Malaysia sudah mencapai sekitar hampir delapan persen;

Dari hasil kajian yang dibuat oleh Bappenas bersama dengan atau Departemen Keuangan dengan *World Bank*, di Indonesia angka totalnya adalah 17,6 persen dan pembagiannya adalah tiga puluh persen adalah anggaran pusat, dan tujuh puluh persen adalah anggaran daerah. Selama ini daerah memang mengeluarkan lebih banyak untuk fungsi pendidikan termasuk guru, namun sekalipun sudah dimasukkan gaji guru, tetap saja belum mencapai angka dua puluh persen yang dimandatkan oleh Undang-Undang Dasar;

Bahwa untuk penuntasan Wajib Belajar dalam dua tahun sesuai dengan komitmen yang sudah ada akan dibutuhkan hampir enam puluh triliun, karena itu sungguh mengkhawatirkan apabila anggaran pendidikan tidak terpenuhi, maka program Wajib Belajar sembilan tahun pun juga akan tidak dapat dilaksanakan;

Menimbang bahwa DPR-RI telah menyampaikan keterangan tertulis tambahan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 3 April 2007, mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

A. Ketentuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 yang dimohonkan untuk diuji materiil adalah Ketentuan Lampiran anggaran sektor pendidikan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007;

B. Hak Konstitusional Pemohon yang dilanggar.

Pemohon dalam permohonannya mengemukakan hak konstitusionalnya dilanggar dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 yakni dalam ketentuan Lampiran anggaran sektor pendidikan yang dalam Undang-Undang tersebut ditentukan sebesar 11, 8%.

Ketentuan dimaksud oleh Pemohon dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya ketentuan Pasal 31 Ayat (4) 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 Tambahan DPR-RI

Atas dasar permohonan Pemohon dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Bahwa DPR RI dalam membahas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara pada setiap tahun anggaran berhadapan dengan ketentuan Pasal 23 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa:

“Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah “.

Ini merupakan satu-satunya Rancangan Undang-Undang yang diajukan Pemerintah yang memuat PAGU anggaran. Dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang mengenai anggaran pendapatan dan belanja Negara, DPR RI berupaya untuk memenuhi amanat ketentuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional sebagaimana disebutkan dalam Pasal 49 Ayat (1) sebagai berikut:

“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) “.

DPR RI menyadari bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 sebesar 11,8% belum memenuhi ketentuan tersebut. Walaupun demikian dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 diwarnai dengan pandangan fraksi-fraksi di DPR RI yang memberikan pendapat secara bervariasi, namun pada akhirnya dari pandangan fraksi tersebut harus diambil keputusan bersama bahwa anggaran pada sektor pendidikan belum memenuhi amanat konstitusi sebesar 20%.

2. Bahwa Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diajukan oleh Pemerintah dituangkan dalam PAGU sementara. Dalam rapat-rapat antara Pemerintah dan DPR RI dilakukan diskusi mengenai PAGU anggaran tersebut, yang ternyata tidak pernah tercapai kesepakatan untuk menurunkan anggaran yang telah dialokasikan pada sektor/departemen lain dengan maksud untuk memenuhi alokasi

anggaran pendidikan sebesar 20%. Walaupun demikian ada upaya melakukan efisiensi sebagaimana yang dilakukan dalam rencana kerja Pemerintah.

3. Bahwa benar dalam Pasal 31 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan 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“. Namun untuk mencapai prioritas tersebut terdapat benturan/kendala karena terdapat banyak aspek kehidupan yang menjadi tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dari rumusan tersebut terdapat banyak aspek yang perlu dilakukan secara simultan oleh negara, sehingga tidak hanya dititikberatkan pada satu aspek saja, misalnya bidang pendidikan;

4. Bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara dalam rangka mendukung terwujudnya perekonomian nasional berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional;
5. Bahwa dalam rangka penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sampai saat ini belum ada konsep anggaran sebagai “ tandingan “ APBN. Walaupun sudah ada wacana dari pimpinan komisi dan fraksi-fraksi DPR RI untuk membentuk Pansus DPR RI mengenai penanganan pendidikan. Karena ada semangat DPR RI untuk dapat melaksanakan amanat konstitusi untuk memenuhi anggaran pendidikan sebesar 20%;

Menimbang bahwa Pemohon telah menyampaikan Kesimpulan Tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 20 Maret 2007 dan 26 Maret 2007 yang isi selengkapnya ditunjuk dalam berkas perkara;

Menimbang bahwa Pemerintah telah menyampaikan Kesimpulan Tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 27 Maret 2007, mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

I. UMUM

Sebagai perwujudan dari amanat konstitusi yang digariskan dalam Pasal 23 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan pelaksanaan kebijakan fiskal dalam fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi, disusun berdasarkan pada ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan peraturan perundang-undangan lainnya. Sesuai dengan ketentuan yang digariskan dalam peraturan perundang-undangan tersebut, penyusunan APBN berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Kerangka Ekonomi Makro, dan Pokok-pokok Kebijakan Fiskal tahun berjalan sebagaimana telah dibahas dan disepakati bersama dalam Pembicaraan Pendahuluan Rancangan APBN antara Pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Sebagai piranti kebijakan fiskal, maka APBN Tahun Anggaran 2007 disusun untuk sejauh mungkin mengakomodasi aspirasi dan kehendak rakyat. Namun melihat berbagai perkembangan dan keadaan yang terjadi hingga saat ini belum kondusif, maka APBN Tahun Anggaran 2007 masih akan menghadapi banyak tantangan dan kendala, berkaitan dengan adanya kecenderungan inflasi yang terus naik, nilai tukar rupiah yang berfluktuasi dan cenderung melemah terhadap dolar Amerika Serikat, perkembangan harga minyak bumi di pasar internasional serta kejadian bencana alam yang dialami oleh beberapa daerah di Indonesia.

Pendidikan merupakan suatu proses yang dinamik sesuai dengan perubahan masyarakat dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Dalam era globalisasi dan informasi saat ini, keterbukaan telah menjadi karakteristik kehidupan yang demokratis, dan hal ini membawa dampak pada cepat usangnya kebijakan maupun praksis pendidikan. Parameter kualitas

pendidikan, baik dilihat dari segi pasokan, proses, dan hasil pendidikan selalu berubah. Tanggung jawab pendidikan merupakan tanggung jawab bersama Pemerintah, masyarakat dan orang tua. Oleh sebab itu, pendidikan harus secara terus-menerus perlu ditingkatkan kualitasnya, melalui sebuah pembaruan yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik (*stakeholders*) agar mampu mempersiapkan generasi penerus bangsa sejak dini sehingga memiliki unggulan kompetitif dalam tatanan kehidupan nasional dan global.

Pembaharuan sistem pendidikan nasional dilakukan untuk memperbaharui visi dan misi pembangunan pendidikan nasional. Visi sistem pendidikan nasional sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia agar berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah, mengisyaratkan bahwa penyelenggaraan pendidikan pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan harus berlangsung secara sinergis. Dengan visi pendidikan tersebut, pendidikan nasional mempunyai misi mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi seluruh rakyat Indonesia; membantu dan memfasilitasi pengembangan potensi anak bangsa secara utuh sejak usia dini sampai akhir hayat dalam rangka mewujudkan masyarakat belajar; meningkatkan kesiapan masukan dan kualitas proses pendidikan untuk mengoptimalkan pembentukan kepribadian yang bermoral; meningkatkan keprofesionalan dan akuntabilitas lembaga pendidikan sebagai pusat pembudayaan ilmu pengetahuan, keterampilan, pengalaman, sikap, dan nilai berdasarkan standar nasional dan global; dan memberdayakan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan berdasarkan prinsip otonomi dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengertian pendidikan sebagaimana yang terdapat dalam ketentuan Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyatakan 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 Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 20

Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dinyatakan pengertian Sistem Pendidikan Nasional adalah **keseluruhan komponen pendidikan** yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, maka sistem pendidikan nasional dapat dilaksanakan dengan adanya satu kesatuan keseluruhan komponen pendidikan nasional saling terkait satu sama lain dan tidak dapat dipisahkan. Komponen pendidikan nasional tersebut diantaranya adalah peserta didik; jalur, jenjang dan jenis pendidikan; standar nasional pendidikan; kurikulum; pendidik dan tenaga kependidikan; sarana dan prasarana pendidikan; pendanaan pendidikan; pengelolaan pendidikan; peran serta negara dan masyarakat serta hal-hal lain yang terkait dengan pendidikan.

Dalam UU Sisdiknas, terdapat inkonsistensi dalam pasal-pasal mengenai pendanaan pendidikan sehingga mengakibatkan terjadinya interpretasi yang berbeda-beda. Demikian juga halnya dengan adanya perbedaan interpretasi antara anggaran pendidikan yang terdapat dalam Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 dengan frasa dana pendidikan dalam ketentuan Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas.

Dalam Pasal 46 Ayat (2) UU Sisdiknas dinyatakan "Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab menyediakan **anggaran pendidikan** sebagaimana diatur dalam pasal 31 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." Sedangkan dalam ketentuan Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas dinyatakan "**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)." Ketentuan Pasal 46 Ayat (2) UU Sisdiknas yang menggunakan frasa **anggaran pendidikan sejalan dengan pengertian frasa anggaran pendidikan dalam Pasal 31 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945** yang menyatakan "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."

Ketentuan Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas yang menggunakan frasa **dana pendidikan** dan frasa **selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan**

telah menunjukkan inkonsistensi dalam pengaturan sistem pendidikan nasional. Sebagai salah satu komponen paling utama dalam sistem pendidikan nasional, pendidik justru tidak termasuk dalam anggaran pendidikan yang digunakan dalam penyelenggaraan sistem pendidikan nasional.

Dalam UU Sisdiknas, pendidik merupakan salah satu penopang dan penggerak sistem pendidikan nasional dan dalam ketentuan Pasal 40 Ayat (1) UU Sisdiknas menyatakan pendidik mempunyai hak untuk mendapatkan penghasilan dan jaminan kesejahteraan yang pantas dan memadai. Pendidik sebagai garda terdepan dalam mengusung tujuan pendidikan nasional juga dijamin hak-haknya untuk memperoleh penghasilan dan jaminan kesejahteraan lainnya. Tenaga pendidik yang mencapai dua juta orang telah menyerap sekitar 43% dari total belanja pegawai, hal ini menunjukkan betapa besar beban negara apabila tenaga pendidik tidak diperhitungkan dalam anggaran pendidikan sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 31 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Frasa “selain pendidikan kedinasan” dalam ketentuan Pasal 49 Ayat (2) UU Sisdiknas juga tidak konsisten dengan ketentuan Pasal 1 Angka 3 UU Sisdiknas.

Pendidikan kedinasan juga merupakan salah satu komponen sistem pendidikan nasional dan diatur dalam Pasal 29 UU Sisdiknas. Pendidikan kedinasan merupakan pendidikan profesi yang berfungsi meningkatkan kemampuan dan keterampilan dalam melaksanakan tugas kedinasan dan secara aktif mengembangkan potensi pegawai/peserta didik untuk memiliki spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. **Pendidikan kedinasan juga mempunyai tujuan yang sama dengan jenis pendidikan lainnya, meskipun pendidikan kedinasan diselenggarakan oleh departemen atau lembaga pemerintah non departemen namun tujuan dari pendidikan kedinasan adalah meningkatkan kualitas sumber daya manusia sehingga dapat meningkatkan kualitas penyelenggaraan negara. Oleh karenanya** pembiayaan pendidikan kedinasan tidak dapat dipisahkan dalam pembiayaannya dalam anggaran pendidikan.

Dalam Pasal 31 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan “*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.” Dalam ketentuan UUD 1945 tersebut, konstitusi tidak membedakan jenis pendidikan sehingga yang dimaksudkan dalam anggaran pendidikan adalah keseluruhan anggaran dalam APBN yang terkait dengan seluruh komponen sistem pendidikan nasional. Pendidik dan pendidikan kedinasan merupakan komponen sistem pendidikan nasional dan pendanaan/pembiayaan atas kedua hal tersebut juga merupakan kewajiban negara.

Sedangkan dalam ketentuan Pasal 49 Ayat (2) UU Sisdiknas terdapat frasa dana pendidikan dan frasa *“selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan”*. Frasa *“dana pendidikan”* dan *“selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan”* dalam UU Sisdiknas tersebut telah melampaui ketentuan yang diatur dalam Pasal 31 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

II. DISTRIBUSI/ALOKASI BELANJA NEGARA DALAM ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA

Dalam sistem anggaran APBN maupun APBD, terdapat 3 (tiga) kelompok alokasi yang menjadi dasar fundamental dalam APBN maupun APBD, yang terdiri atas:

1. Pendapatan Negara dan hibah;
 - Penerimaan Perpajakan;
 - Penerimaan Perdagangan Internasional;
 - Penerimaan Bukan Pajak
 - Hibah.
2. Belanja Negara;
 - Dikelola Pemerintah Pusat;
 - Belanja Pegawai;
 - Belanja Barang;
 - Belanja Modal (investasi dan pembangunan);
 - Belanja lain (bantuan, hibah, tanggap darurat).
 - Beban *Non-discretionary*;
 - Subsidi;

- Bunga dan cicilan pinjaman.
- Belanja Perimbangan Otonomi Daerah

3. Pembiayaan (Belanja Negara – Pendapatan Negara)

Beban *Non-discretionary* berupa subsidi dan bunga serta cicilan pinjaman adalah beban yang penggunaannya sudah tertentu dan tidak dapat dielakkan.

Biaya perimbangan otonomi daerah merupakan sumber pembiayaan daerah pada APBD dan jumlah tersebut merupakan bagian terbesar dari dana APBD.

Alokasi belanja negara secara umum juga dapat terbagi dalam 5 (lima) kriteria, yaitu belanja pegawai, pembayaran bunga utang, subsidi, belanja ke daerah dan belanja negara lainnya. Dapat kami sampaikan tabel proporsi alokasi belanja negara dalam prosentase jangka waktu tahun anggaran 2005 sampai dengan tahun anggaran 2007 sebagai berikut:

Tabel 1

PROPORSI ALOKASI BELANJA NEGARA, 2005 - 2007

URAIAN	2005	2006	2007	RATA-RATA
belanja pegawai	10.6	10.9	13.3	11.6
pembayaran bunga utang	12.8	11.8	11.1	11.9
subsidi	23.7	16.0	13.5	17.7
belanja ke daerah	29.5	33.8	33.9	32.4
belanja negara lainnya	23.4	27.5	28.2	26.4
Jumlah	100.0	100.0	100.0	100.0

Berdasarkan tabel tersebut di atas, dapat terlihat bahwa proporsi rata-rata terbesar dalam belanja negara adalah biaya belanja yang diberikan ke daerah dan terdapat peningkatan dari tahun ke tahun. Hal ini dikarenakan adanya amanat yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Alokasi belanja negara negara untuk belanja pegawai juga terdapat peningkatan, hal ini telah sejalan dengan upaya pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai.

Belanja Negara yang dialokasikan untuk pembayaran bunga utang dan subsidi dari tahun ke tahun mengalami penurunan. Hal ini terjadi karena telah semakin berkurangnya utang dan pemerintah telah mengupayakan alokasi anggaran subsidi untuk kegiatan atau program yang lebih terarah.

Dengan demikian apabila anggaran pendidikan dipaksakan terlebih dahulu 20% maka kegiatan pembangunan lainnya termasuk infrastuktur, penanganan bencana alam, pertahanan dan keamanan, kerjasama luar negeri, pengembangan hukum, peningkatan kesejahteraan rakyat, kesehatan, dan lainnya hanya menggunakan 6% dari jumlah belanja negara yang tersisi.

Dikarenakan terdapat berbagai macam interpretasi dalam penghitungan presentase anggaran pendidikan dalam UUD 1945 dengan UU Sisdiknas, bersama ini perkenankan kami menyampaikan alternatif-alternatif dalam penghitungan rasio anggaran pendidikan.

TABEL 2
ALTERNATIF RASIO ANGGARAN PENDIDIKAN

		(dalam persen)		
		2005	2006	2007
1.	Anggaran Fungsi Pendidikan / Belanja Negara	5.9	6.8	7.1
2.	Anggaran Fungsi Pendidikan / Belanja Pemerintah Pusat	8.1	10.3	10.7
3.	Anggaran Fungsi Pendidikan / Belanja K&L (Kementerian dan Lembaga)	21.1	21.6	21.0
4.	Anggaran pendidikan pada semua K&L / Belanja Negara	6.6	7.8	7.8
5.	Anggaran pendidikan pada semua K&L / Belanja Pemerintah Pusat	9.0	11.8	11.8
6.	Anggaran pendidikan pada semua K&L / Belanja K&L	23.5	24.8	23.0
7.	Anggaran fungsi pendidikan + anggaran pendidikan dalam Dana Perimbangan / Belanja Negara	13.5	18.4	18.4

8.	Anggaran pendidikan pada semua K&L + anggaran pendidikan dalam Dana Perimbangan / Belanja Negara	14.1	19.4	19.1
9.	Anggaran yang terkait dengan pendidikan pada semua Kementerian/ Lembaga dikurangi gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan / Anggaran yang terkait dengan pendidikan pada semua Kementerian / Lembaga	81.8	82.6	84.4
10.	Anggaran Pendidikan pada Dep.Diknas dan Depag dikurangi gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan / Belanja pemerintah Pusat	7.0	9.1	9.5
11.	Anggaran Pendidikan pada Dep.Diknas dan Depag dikurangi gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan / Belanja Kementerian & Lembaga	18.3	19.0	18.7
(dalam ribu rupiah)				
a.	Fungsi Pendidikan	33,397,563,201	44,109,479,693	54,067,138,418
b.	Anggaran Pendidikan semua K&L	37,104,682,887	50,602,543,607	59,411,562,148
c.	Anggaran pendidikan dalam Dana Perimbangan	42,607,961,000	74,819,374,120	86,439,060,640
d.	Anggaran Pendidikan K&L + anggaran pendidikan dalam Dana Perimbangan	79,712,643,887	125,421,917,727	145,850,622,788
e.	Fungsi pendidikan + anggaran pendidikan dalam dana perimbangan	76,005,524,201	118,928,853,813	140,506,199,058
f.	Anggaran yang terkait dengan pendidikan pada semua Kementerian/Lembaga dikurangi gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan	30,362,640,732	41,782,293,254	50,159,872,194
g.	Anggaran Pendidikan pada Dep.Diknas dan Depag dikurangi gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan	28,844,895,288	38,890,623,355	48,192,974,388
A	Belanja Negara	565,069,821,744	647,667,816,140	763,570,799,018
B	Belanja Pemerintah Pusat	411,667,570,580	427,598,300,000	504,776,199,968
C	Belanja K&L	157,960,100,270	204,236,682,667	258,004,744,676

Berdasarkan alternatif rasio 1 sampai dengan 11, maka menurut kami rasio anggaran ke 8 (delapan) yang kami nilai paling sesuai dengan definisi anggaran pendidikan dalam Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945. Rasio anggaran pendidikan tersebut merupakan rasio anggaran pendidikan dari pendekatan yang lebih luas, yaitu keseluruhan anggaran belanja negara karena juga memperhitungkan dana APBN untuk pendidikan yang diberikan ke daerah melalui Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus.

Dapat kami sampaikan bahwa perhitungan rasio anggaran pendidikan alternatif kedelapan tersebut di atas, adalah sebagaimana yang terdapat pada tabel di bawah ini.

Tabel 3
Anggaran Pendidikan TA 2007
(dalam miliar rupiah)

URAIAN	APBN 2007
Anggaran Terkait Pendidikan	59,411.0
DAU dan DAK Pendidikan	86,534.3
Gaji Pendidik dalam DAU $1.8/2.5 \times 70\% \times 90\% \times \text{DAU}$)	74,747.5
Anggaran Non Gaji Pendidik dalam DAU ($4\% \times \text{DAU}$)	6,591.5
DAK Pendidikan	5,195,3
Anggaran Terkait Pendidikan + DAU dan DAK Pendidikan	145,945.8
Belanja Negara (Total APBN)	763,570.8
Rasio Anggaran Pendidikan Terhadap Belanja Negara	19.1

Berdasarkan kriteria ke-8 (ke delapan) tersebut di atas, bersama ini kami sampaikan juga anggaran yang terkait dengan pendidikan yang terdapat pada kementerian/lembaga. Data-data anggaran ini perlu kami sampaikan untuk menunjukkan fungsi pendidikan tidak hanya dilakukan oleh Departemen Pendidikan Nasional dan Departemen Agama saja melainkan juga dilakukan oleh kementerian/lembaga lainnya. Dengan demikian negara telah melaksanakan amanat konstitusi yang menyatakan bahwa Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan sistem pendidikan nasional.

Tabel 4
Rekapitulasi Data Anggaran Yang Terkait Dengan Pendidikan
Pada Kementerian/Lembaga

(dalam ribuan rupiah)

NO	KEMENTERIAN/ LEMBAGA	2005	2006	2007
1	MPR	957,560	958,000	2,728,026
2	DPR	3,552,734	5,458,500	4,841,201
3	BADAN PEMERIKSA KEUANGAN	2,852,502	11,129,562	14,649,100
4	MAHKAMAH AGUNG	4,363,871	10,520,302	12,000,000
5	KEJAKGUNG	11,000,000	19,624,039	32,493,669
6	SEKRETARIAT NEGARA	1,750,000	1,216,927	7,712,907
7	DEP. DALAM NEGERI	80,318,337	93,349,165	93,349,165
8	DEPLU	9,085,227	18,128,864	15,163,000
9	DEPHAN	666,011,425	772,164,507	772,164,507
10	DEP. HUKUM DAN HAM	45,778,030	59,808,472	80,706,842
11	DEPARTEMEN KEUANGAN	91,432,814	91,517,771	70,514,481
12	DEPARTEMEN PERTANIAN	166,217,051	233,855,986	268,580,459
13	DEP. PERINDUSTRIAN	104,304,736	96,798,272	19,566,226
14	DEP. ENERGI DAN SDM	232,892,806	292,369,285	46,896,320
15	DEP. PERHUBUNGAN	426,746,231	520,885,276	520,885,276
16	DEPDIKNAS	27,113,972,339	36,755,857,973	44,058,392,664
17	DEPARTEMEN KESEHATAN	258,529,367	576,217,539	667,770,284
18	DEPARTEMEN AGAMA	6,310,267,266	8,233,401,183	10,233,217,525
19	DEPNAKERTRANS	390,210,211	420,842,296	8,097,062
20	DEPARTEMEN SOSIAL	41,910,275	59,173,883	14,773,787
21	DEP. KEHUTANAN	55,580,076	100,746,604	71,246,390
22	DEP. KELAUTAN DAN PERIKANAN	40,940,844	79,007,334	66,257,600
23	DEP. PU	156,944,663	205,560,937	38,437,548
24	MENKO PEREKONOMIAN	270,100	279,675	1,500,840
25	MENKO KESRA	255,325	244,683	422,600
26	DEP. BUDPAR	48,235,867	49,289,014	69,925,315
27	KEMENTERIAN NEGARA RISTEK	300,000	503,192	1,250,000
28	KEMENTERIAN LINGK. HIDUP	8,908,450	8,219,800	6,981,772

29	MENEG KOPERASI DAN UKM	25,652,425	71,640,515	4,484,720
30	KEMENTERIAN NEGARA PAN	1,298,423	1,026,930	194,450
31	BADAN INTELIJEN NEGARA	1,438,417	1,438,480	3,025,710
32	LEMBAGA SANDI NEGARA	1,898,087	5,464,474	14,585,146
33	B P S	4,844,623	6,494,212	15,842,434
34	BAPPENAS	22,500,000	37,080,100	96,847,600
35	BPN	13,923,368	14,784,065	14,784,065
36	PERPUSTAKAAN NASIONAL	2,600,000	2,800,000	2,583,463
37	DEP. KOMINFO	31,246,338	28,979,707	28,300,860
38	KEPOLISIAN NEGARA	457,839,468	581,040,995	988,867,273
39	BADAN POM	-	117,937,121	19,078,352
40	LEMBAGA KETAHANAN NASIONAL	7,882,433	15,326,787	34,269,623
41	BKPM	2,860,000	4,805,000	2,842,904
42	MENEG PERCPTAN. DAERAH TERTINGGAL	-	79,104,000	2,631,800
43	BKKBN	9,994,125	15,902,131	19,859,481
44	BMG	2,424,552	11,843,452	8,447,169
45	KPU	-	3,143,999	21,121,017
46	LIPI	4,786,000	13,165,310	6,103,728
47	BADAN TENAGA NUKLIR NASIONAL	7,305,155	6,938,433	2,028,768
48	BPPT	1,096,405	2,549,900	2,875,400
49	LAPAN	55,308	772,160	2,028,768
50	BAKOSURTANAL	1,333,142	2,000,000	2,216,700
51	BADAN PENGAWAS TENAGA NUKLIR NASIONAL	4,851,743	1,994,551	2,183,552
52	LAN	37,668,690	21,041,131	21,041,131
53	ARSIP NASIONAL RI	2,453,390	2,463,800	9,900,000
54	B K N	1,116,496	1,232,275	1,071,459
55	BPKP	20,187,168	20,946,372	15,872,875
56	DEP. PERDAGANGAN	26,783,734	67,879,203	20,461,609
57	MENEG PERUMAHAN RAKYAT	216,540	1,281,415	1,121,680
58	MENPORA	6,838,750	9,595,130	9,013,151
59	BRR ACEH DAN NIAS	130,000,000	734,742,918	837,352,694
	JUMLAH	37,104,682,887	50,602,543,607	59,411,562,148

III. KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada yang terhormat Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang memeriksa dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
5. Menyatakan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 tetap mempunyai kekuatan hukum dan tetap berlaku diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;

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

Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian Putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan ditunjuk dalam Berita Acara Persidangan, dan merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan Putusan ini;

PERTIMBANGAN HUKUM

Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan para Pemohon adalah sebagaimana telah diuraikan di atas;

Menimbang bahwa sebelum memasuki pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu akan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

1. Apakah Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan yang diajukan oleh para Pemohon;
2. Apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

KEWENANGAN MAHKAMAH

Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Mahkamah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, antara lain untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Hal itu dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (LN RI Tahun 2003 Nomor 98, TLN RI Nomor 4316, selanjutnya disebut UUMK), *juncto* Pasal 12 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (LN RI Tahun 2004 Nomor 8, TLN RI Nomor 4358);

Menimbang bahwa yang diajukan oleh para Pemohon untuk diuji adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 (LN RI Tahun 2006, Nomor 94, TLN RI Nomor 4662, selanjutnya disebut UU APBN TA 2007). Mahkamah dalam Putusan Perkara Nomor 026/PUU-III/2005, berpendapat bahwa Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara termasuk dalam pengertian Undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24C UUD 1945 sehingga Mahkamah bewenang untuk melakukan pengujian terhadap Undang-Undang APBN. Dengan mengacu pada pendapat Mahkamah tersebut,

maka dengan demikian Mahkamah mempunyai wewenang untuk menguji UU APBN TA 2007;

KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

Menimbang bahwa Mahkamah dalam Putusan Perkara Nomor 026/PUU-III/2005 telah memberikan kedudukan hukum (*legal standing*) kepada Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) dengan kualifikasi sebagai perorangan atau kumpulan perorangan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 51 UUMK untuk mengajukan permohonan pengujian atas UU Nomor 13 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006 sebagai bertentangan dengan Pasal 31 UUD 1945, oleh karenanya dalam permohonan *a quo* Mahkamah berpendapat bahwa PGRI tetap memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian UU APBN TA 2007.

Menimbang bahwa terhadap Pemohon selebihnya yaitu; Santi Suprihatin, Abdul Rosid, Sumarni, Zulkifli, Mahkamah berpendapat pemohon termasuk dalam kualifikasi perorangan atau kumpulan perorangan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 51 UUMK yang memiliki hak konstitusional dalam bidang pendidikan sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 31 UUD 1945, oleh karenanya kepada para Pemohon tersebut haruslah diberikan kedudukan hukum (*legal standing*).

Menimbang bahwa terdapat seorang Hakim Konstitusi yang berpendapat bahwa para Pemohon tidak mengalami kerugian secara langsung menurut Pasal 51 UU MK. UU APBN TA 2007 tidak termasuk dalam pengertian undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*) tetapi dalam pengertian undang-undang dalam arti formil (*wet in formele zin*) sehingga tidak mengikat umum. Oleh karenanya para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*)", sementara seorang Hakim Konstitusi lainnya berpendapat bahwa komponen gaji guru seharusnya termasuk dalam cara penghitungan anggaran pendidikan karena berkait dengan kedudukan hukum (*legal standing*) guru atau pendidik dalam permohonan Pengujian undang-undang *a quo*;

POKOK PERMOHONAN

Menimbang bahwa dalam permohonannya para Pemohon memohon agar Mahkamah memutuskan bahwa UU APBN TA 2007 sepanjang menyangkut

anggaran pendidikan sebesar 11,8% (sebelas koma delapan persen) sebagai batas tertinggi adalah bertentangan dengan Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 dan oleh karenanya harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

Menimbang bahwa Mahkamah sebelumnya pernah memutus perkara pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 yang berkaitan dengan besaran (persentase) anggaran pendidikan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006 (selanjutnya disebut UU APBN TA 2006) terhadap Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945, yaitu dalam Perkara Nomor 012/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 026/PUU-III/2005. Dalam dua perkara tersebut Mahkamah telah menggunakan formula atau rumus yang telah disetujui oleh DPR dan Presiden untuk menentukan komponen anggaran pendidikan yang dimaksudkan oleh Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 yaitu sebagaimana tertuang dalam Pasal 49 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (selanjutnya disebut UU Sisdiknas) yang terdiri atas dana untuk pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan. Formula atau rumusan tersebut dilatarbelakangi niat untuk dapat terlaksananya ketentuan konstitusional dengan baik, karena apabila dalam formula tersebut kemudian dimasukkan di dalamnya komponen gaji pendidik dan pendidikan kedinasan, hal demikian akan menjadikan jumlah nominal anggaran pendidikan yang cukup besar sehingga jumlahnya menjadi mendekati angka 20%, namun penghitungan yang demikian tidak banyak artinya secara langsung dalam memperbaiki dunia pendidikan nasional;

Menimbang bahwa Mahkamah juga telah memutus Perkara Nomor 011/PUU-III/2005 yang pada amarnya menyatakan Penjelasan Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena memuat norma baru yang berbeda dengan norma Pasal 49 Ayat (1). Putusan Mahkamah terhadap Penjelasan Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas tersebut, selanjutnya dijadikan dasar oleh Mahkamah untuk memutus permohonan Perkara Nomor 012/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 026/PUU-III/2005 yang menyangkut soal persentase anggaran pendidikan dalam UU APBN TA 2005 dan 2006. Dengan adanya putusan tersebut maka alokasi anggaran pendidikan nasional sebesar 20% tidak dapat dilakukan secara bertahap tetapi harus dipenuhi untuk setiap tahun anggaran;

Menimbang bahwa dalam putusan perkara sebelumnya Mahkamah dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa untuk dikatakan sebagai bertentangan dengan UUD 1945 tidak selalu harus dalam posisi bertentangan secara *diametrical* atau *conflict* tetapi dapat saja tidak konsisten, atau tidak sesuai dengan UUD 1945. Alokasi anggaran pendidikan yang kurang dari 20% adalah bertentangan dengan UUD 1945, namun Mahkamah tidak secara serta-merta dalam putusannya menyatakan UU APBN Tahun 2005 dan Tahun 2006 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena adanya pertimbangan khusus sebagaimana telah dinyatakan dalam pertimbangan putusan perkara tersebut;

Menimbang bahwa petitum permohonan para Pemohon dalam perkara *a quo* pada intinya adalah sama dengan amar putusan Mahkamah pada perkara Nomor 026/PUU-III/2005. Dalam pemeriksaan persidangan perkara *a quo* Mahkamah tidak mendapatkan hal-hal yang berbeda dengan perkara Nomor 026/PUU-III/2005 kecuali telah terjadi kenaikan persentase anggaran pendidikan tahun 2007 menjadi sebesar 11,8% atau sejumlah Rp. 54.067.138.418.000,- yang diperoleh dari keseluruhan jumlah APBN TA 2007;

Menimbang bahwa Pemerintah dalam keterangan di persidangan pada tanggal 13 Februari 2007 yang disampaikan oleh Dirjen Anggaran Departemen Keuangan menyatakan bahwa penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 dilakukan dengan menyeimbangkan antara berbagai kebutuhan untuk mencapai tujuan bernegara dengan kemampuan negara untuk membiayai. Pemerintah secara signifikan telah berusaha meningkatkan alokasi anggaran untuk fungsi pendidikan dari tahun ke tahun, dan juga telah berusaha untuk meningkatkan anggaran fungsi pendidikan dengan menggunakan mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBN-P);

Menimbang bahwa Pemerintah dalam persidangan tanggal 7 Maret 2007 yang diwakili oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan (BAPPENAS) menyatakan, pada dasarnya Pemerintah memiliki komitmen yang kuat untuk menyediakan anggaran pendidikan sesuai dengan amanat konstitusi, dan memandang perlu adanya pembahasan bersama antara Pemerintah, DPR dan para pemangku kepentingan yang lain termasuk di dalamnya PGRI, untuk melihat kembali berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan anggaran pendidikan. Pembahasan bersama tersebut diharapkan merumuskan strategi dan

tahapan pemenuhan dua puluh persen bagi anggaran pendidikan yang didasari oleh pertimbangan kemampuan keuangan negara dan pertimbangan menyeluruh terhadap kebutuhan pembangunan di sektor-sektor lain yang menjadi kewajiban negara.

Menimbang bahwa Pemerintah dalam keterangannya bertanggal 14 Februari 2007 memohon kepada Mahkamah untuk memberi putusan, yang pada pokoknya menyatakan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 tetap mempunyai kekuatan hukum dan tetap berlaku diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menimbang bahwa dalam Putusan Perkara Nomor 026/PUU-III/2005 Mahkamah telah menetapkan cara penghitungan persentase anggaran pendidikan sesuai dengan kesepakatan yang dicapai dalam pembahasan anggaran antara Pemerintah dan DPR. Cara perhitungan tersebut adalah dengan menjumlahkan anggaran pada kuota anggaran untuk Departemen Pendidikan Nasional dikurangi gaji guru/dosen dan kuota anggaran untuk Departemen Agama dikurangi gaji guru serta dikurangi anggaran pendidikan kedinasan dan dibagi dengan Anggaran Belanja Pusat (ABP);

Menimbang, dalam Kesimpulan Pemerintah bertanggal 21 Maret 2007 dalam Tabel 2 Alternatif yang kesebelas dari Rasio Anggaran Pendidikan untuk Tahun Anggaran 2007 sesuai dengan alternatif dalam Putusan Perkara Nomor 026/PUU-III/2005. Dalam Tabel yang diajukan oleh Pemerintah tersebut anggaran pendidikan untuk Tahun Anggaran 2007, tertulis angka 18,7%, dengan demikian persentase tersebut sesuai dengan penghitungan Pemohon;

Menimbang bahwa terhadap kemungkinan berulangnya permohonan serupa pada masa-masa yang akan datang yaitu berkaitan dengan persentase anggaran pendidikan dalam APBN yang tidak sesuai dengan Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 Mahkamah perlu untuk menyampaikan pendapatnya sebagai berikut. Putusan pada Perkara 012/PUU-III/2005 dan 026/PUU-III/2005 pada pokoknya berkaitan dengan: (1) penentuan komponen anggaran pendidikan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945, (2) setelah ditetapkannya komponen anggaran pendidikan maka dapat dihitung besaran atau persentasenya dibandingkan

dengan keseluruhan APBN, (3) penentuan apakah besaran (persentase) anggaran pendidikan yang berada di bawah 20% dari APBN sebagai bertentangan dengan UUD 1945. Dalam kedua putusan tersebut Mahkamah telah menyatakan pendapatnya, bahwa komponen anggaran pendidikan adalah sebagaimana telah ditetapkan oleh Presiden bersama DPR sebagaimana termuat dalam Pasal 49 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas). Pendirian Mahkamah demikian tidak berkaitan dengan masuk-tidaknya komponen gaji pendidik sebagai bagian dari anggaran pendidikan. Oleh karena itu, apabila Pemerintah berpendapat sebagaimana dimaksud dalam keterangan tambahan bertanggal 27 April 2007 bahwa komponen gaji pendidik sebagai bagian dari penghitungan anggaran pendidikan, maka hal itu hanya dapat dilakukan dengan cara terlebih dahulu mengubah formula penghitungan berdasarkan ketentuan Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas yang berbunyi, "*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)*";

Menimbang bahwa adanya keterangan tambahan tertulis Pemerintah bertanggal 27 April 2007 yang memohon agar ***Mahkamah tidak mendasarkan penghitungan dengan menggunakan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari UUD 1945 (seperti UU Sisdiknas) karena pengujian UU APBN adalah terhadap UUD 1945***, Mahkamah perlu menegaskan bahwa formula penghitungan anggaran pendidikan dimaksud tidak ditentukan oleh Mahkamah, tetapi ditentukan oleh kesepakatan Pemerintah bersama DPR dalam menjabarkan ketentuan Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 sebagaimana tertuang dalam Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas. Oleh karena itu, sepanjang ketentuan Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas tersebut belum diubah maka ketentuan tersebut tetap berlaku dan mengikat umum, termasuk Pemerintah, DPR, dan Mahkamah sendiri;

Menimbang bahwa seorang Hakim Konstitusi sesuai dengan Pendapat Berbedanya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 026/PUU-III/2005, berpendapat bahwa UU APBN TA 2007 tidak bertentangan dengan Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945, karena persentase Anggaran Pendidikan dalam APBN 2007 lebih

besar daripada APBN 2006. Namun, karena terikat dan harus menaati Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 026/PUU-III/2005 tersebut, Hakim Konstitusi tersebut tidak mengajukan Pendapat Berbeda dalam Putusan ini;

Menimbang bahwa dengan berdasarkan putusan-putusan Mahkamah tersebut telah jelas cara menghitung persentase anggaran pendidikan dan selama masih berada di bawah 20% pasti bertentangan dengan UUD 1945. Dengan demikian selama tiada perubahan tentang komponen anggaran pendidikan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas dan apabila terjadi permohonan pengujian serupa kepada Mahkamah, maka Mahkamah akan menggunakan cara penghitungan yang sama atau dengan kata lain Mahkamah telah menetapkan rumus penghitungan secara tetap dan baku berdasarkan Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas. Dengan adanya rumus penghitungan yang baku tersebut setiap orang dapat melakukan penghitungan sendiri persentase anggaran pendidikan secara tepat dan pasti karena berangkat dari dasar penghitungan yang pasti pula yaitu dari besaran atau jumlah yang dicantumkan dalam APBN. Demikian pastinya penghitungan untuk mendapatkan persentase anggaran pendidikan yang dihasilkan dari penghitungan secara matematis dan pasti, yang hasil penghitungan tersebut dapat diterima sebagai fakta yang tak terbantahkan di mana setiap orang dapat mengetahuinya dan kemudian melihat apakah masih dibawah 20%, oleh karenanya hal yang demikian menurut Mahkamah harus dianggap sebagai fakta yang tidak perlu pembuktian;

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 untuk 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 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 yang proporsional dengan mempertimbangkan akibat hukum yang akan ditimbulkan. Dengan adanya putusan yang demikian masih membuka kesempatan bagi otoritas penyusun APBN untuk meningkatkan persentase anggaran pendidikan melalui mekanisme APBN-P (Anggaran Pendapatan Belanja Negara–Perubahan) melalui *legislative review*. Anggaran Pendapatan Belanja Negara yang berbentuk undang-undang mempunyai karakteristik yang berbeda dengan undang-undang pada umumnya. Dalam hal undang-undang pada umumnya, pernyataan "tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat" dalam putusan Mahkamah berlaku dengan sendirinya karena ketentuan yang diuji tersebut langsung tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum sejak saat putusan Mahkamah diucapkan. Hal demikian berbeda dengan UU APBN yang mempunyai akibat hukum yang lebih luas. Pengembalian kepada keadaan yang konstitusional atau tidak melanggar UUD pada undang-undang pada umumnya dapat dilakukan hanya dengan menyatakan suatu undang-undang tidak mempunyai kekuatan mengikat. Namun, tidak demikian halnya dengan UU APBN karena agar menjadi sesuai dengan amanat UUD, otoritas penyusun APBN harus melakukan aktivitas untuk mengubah APBN tersebut. Mahkamah tidak diberi kewenangan untuk memaksa otoritas penyusun APBN melakukan perubahan, namun dengan putusan Mahkamah seharusnya otoritas penyusun APBN terdorong untuk melakukan perubahan yang berarti menjalankan amanat UUD. Pemangku kepentingan mempunyai peran yang besar agar otoritas penyusun APBN terdorong untuk melakukan perubahan APBN karena adanya putusan Mahkamah. Predikat Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi haruslah dimaknai dalam pengertian hukum, artinya harus dengan cara-cara dan dibatasi oleh hukum, utamanya oleh UUD 1945. Dalam sebuah sistem demokrasi, pemangku kepentingan mempunyai tempat yang sangat luas untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, lebih-lebih lagi untuk menegakkan keputusan yang diamanatkan oleh konstitusi. Artinya, melaksanakan amanat konstitusi dapat dilakukan secara demokratis melalui lembaga perwakilan dalam bentuk *legislative review*;

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;

Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah berkesimpulan bahwa permohonan para Pemohon cukup beralasan dan oleh karenanya harus dikabulkan.

Mengingat Pasal 56 Ayat (2) dan Ayat (3), Pasal 57 Ayat (1) dan Ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (LN RI Tahun 2003 Nomor 98, TLN RI Nomor 4316);

MENGADILI

- Mengabulkan permohonan para Pemohon seluruhnya;
- Menyatakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 (LN RI Tahun 2006, Nomor 94, TLN RI Nomor 4662) **sepanjang menyangkut anggaran pendidikan sebesar 11,8% (sebelas koma delapan persen) sebagai batas tertinggi, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;**
- Menyatakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 (LN RI Tahun 2006, Nomor 94, TLN RI Nomor 4662) **sepanjang menyangkut anggaran pendidikan sebesar 11,8% (sebelas koma delapan persen) sebagai batas tertinggi, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;**
- Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim Konstitusi pada hari Senin, 30 April 2007, oleh sembilan Hakim Konstitusi, yang diucapkan dalam Sidang Pleno terbuka untuk umum pada hari ini, Selasa, 1 Mei 2007, yang dihadiri oleh sembilan Hakim Konstitusi, Jimly Asshiddiqie sebagai Ketua merangkap Anggota, Maruarar Siahaan, H. Harjono, I Dewa Gede Palguna, Soedarsono, H.M.Laica Marzuki, H.A.S. Natabaya, H. Abdul Mukthie Fadjar, dan H. Achmad Roestandi masing-masing sebagai Anggota dengan didampingi oleh Cholidin Nasir sebagai Panitera Pengganti serta dihadiri oleh para Pemohon/Kuasa Pemohon, Pemerintah atau yang mewakili, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

KETUA,

Jimly Asshiddiqie

ANGGOTA-ANGGOTA

Maruarar Siahaan

H. Harjono

I Dewa Gede Palguna

Soedarsono

H.M. Laica Marzuki

H.A.S. Natabaya

H. Abdul Mukthie Fadjar

H. Achmad Roestandi

PANITERA PENGGANTI

Cholidin Nasir

