

Revitalisasi Kebijakan Anggaran Pendidikan Dasar 12 Tahun

Author:

Hadi Prayitno

The Reform
Initiatives

Phone

+62 811 99 5259

Email

hadi.prayitno@tri.or.id

Website

www.tri.or.id

Jl. Ki Mangun Sarkoro No. 7
Menteng, Jakarta Pusat

Pengantar

Pemerintah berkewajiban mendukung pendidikan sebagaimana tertuang dalam hasil amandemen keempat UUD 1945 pada tahun 2002 yaitu pasal 31 ayat 1, 2, 3, 4, dan 5. Tanggung jawab pembiayaan telah dibebankan kepada pemerintah dan pemerintah daerah yang secara eksplisit tercantum di dalam pasal 31 ayat 4 yang berbunyi “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang kurangnya 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional”.

Seyogyanya peningkatan akses, kualitas dan relevansi pendidikan melalui penyediaan sarana prasarana, pemberian bantuan operasional, serta pemberian beasiswa miskin dalam rangka memenuhi jaminan dan keterjangkauan layanan pendidikan dasar dan menengah harus diwujudkan melalui skema kebijakan jangka pendek maupun jangka menengah.

Secara umum pemerintah telah mengilustrasikan secara singkat hasil capaian strategis dalam bidang pembangunan pendidikan selama kurun waktu 2005-2014 yaitu meliputi implementasi UU guru dan dosen, standard nasional pendidikan, sertifikasi guru, maupun penyediaan tunjangan profesi¹. Selain itu pemerintah juga menjelaskan capaian lainnya yang bersifat tematik selama 2010-2014 yaitu meliputi (i) peningkatan partisipasi PAUD dari 50,21 persen pada tahun 2010 menjadi 68,10 persen pada tahun 2014; (ii) Tercapainya APK SD/SDLB/Paket A sebesar 97,31 persen dan APK SMP/SMPLB/ Paket B sebesar 74,29 persen; (iii) Turunnya disparitas APK SD/MI antar kabupaten dan kota dari 2,15 persen tahun 2010 menjadi 1,9 persen tahun 2014 dan APK SMP/MTs dari 15 persen tahun 2010 menjadi 12,7 persen tahun 2014; (iv) Tercapainya APK SMA/SMK/SMLB/Paket C sebesar 68,92 persen pada tahun 2014; (v) Akreditasi B SMA/MA sebesar 73,5 persen dan SMK sebesar 48,2 persen tahun 2013; dan (vi) Menurunnya Angka Niraksara dari 4,75 persen tahun 2010 menjadi 3,76 persen tahun 2014.

Capaian-capaian di atas menjadi *baseline* dari perencanaan pembangunan jangka menengah dalam waktu dekat yaitu 2015-2019. Sekaligus hal itu juga diposisikan sebagai tantangan atau sisa pekerjaan rumah yang harus diselesaikan oleh pemerintah baik di tingkat pusat dan daerah. Beberapa tantangan yang dimaksud secara umum antara lain meliputi belum semua penduduk memperoleh layanan akses PAUD yang berkualitas, pelaksanaan wajib belajar 12 tahun yang berkualitas belum optimal, dan kualitas pembelajaran belum maksimal.

¹ Lihat RPJMN 2015-2019

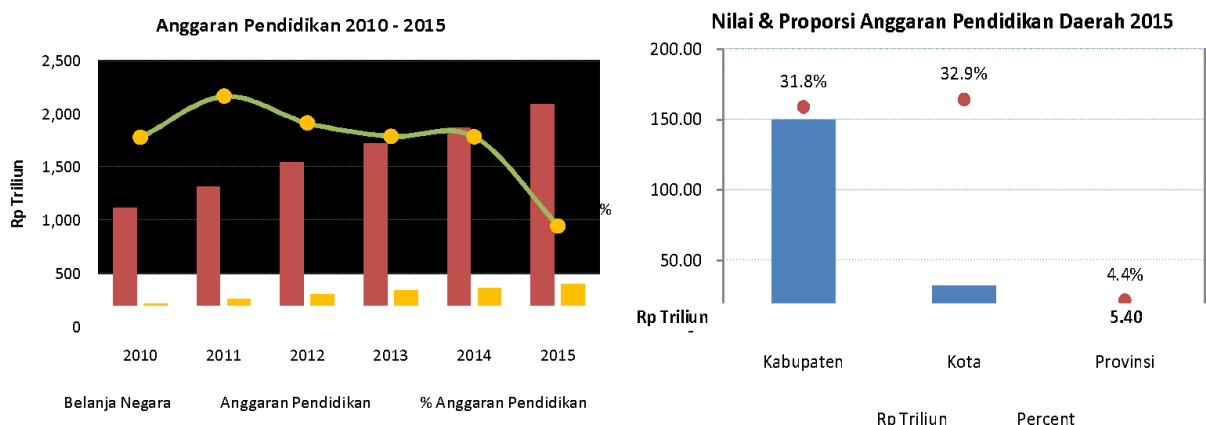
Tantangan lain yang harus direvitalisasi adalah masih terjadinya potensi *redundancy* penggunaan belanja infrastruktur yang seharusnya dapat didesentralisasikan tetapi masih diselenggarakan langsung oleh pemerintah pusat melalui Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan selama sepuluh tahun terakhir.

Pada tahun 2012 pemerintah telah merintis program pendidikan dasar 12 tahun yang dipersiapkan implementasinya pada tahun anggaran 2014². Terdapat dua upaya yang ditempuh yaitu pertama menambahkan alokasi Bantuan Operasional Sekolah (BOS) SMA/SMK/MA supaya wajib belajar 12 tahun dapat terwujud, dan kedua menyiapkan revisi UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Sampai saat ini upaya kedua tersebut belum berhasil dicapai, sehingga rintisan pendidikan dasar 12 tahun masih tidak memiliki landasan hukum yang kuat.

A. Realitas Anggaran Pendidikan

Anggaran pendidikan dalam APBN dialokasikan melalui belanja pemerintah pusat, belanja transfer dan pengeluaran pembiayaan. Secara umum pengelolaan anggaran pendidikan di tingkat kabupaten, kota dan provinsi diorientasikan untuk pemenuhan penyelenggaraan pendidikan dasar sembilan tahun dan pendidikan menengah. Hal itu tercermin dari pemanfaatan APBD untuk membiayai belanja pegawai dan enam program unggulan yaitu meliputi program wajib belajar 9 tahun, manajemen pelayanan pendidikan, peningkatan mutu, peningkatan sarana prasarana, manajemen pendidikan menengah dan pelayanan administrasi³.

Grafik 1 – Proporsi Anggaran Pendidikan dalam APBN dan APBD



Sumber: APBN 2015 dan APBD 2015 se-Indonesia; DJPK Kemenkeu 2015

Sejak tahun 2010 sampai 2015, pemerintah telah mengalokasikan anggaran pendidikan rata-rata sebesar 20 persen dari APBN selama lima tahun berturut-turut. Berdasarkan proporsi, alokasi yang disediakan oleh pemerintah daerah bahkan berada pada kisaran 30,4 persen dari APBD yaitu lebih besar dari batasan minimal yang harus dipenuhi. Jika diuraikan berdasarkan tingkat pemerintahan daerah otonom, maka rata-rata proporsi Kota sebesar 32,9 persen, Kabupaten 31,8 persen, dan Provinsi dengan rata-rata paling rendah yaitu 4,4 persen.

Meskipun penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah telah didesentralisasikan kepada pemerintah provinsi, kabupaten dan kota, tetapi pemerintah pusat masih mengelola anggaran yang cukup besar melalui intervensi tematik oleh Kementerian Agama dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Pada tahun 2015 kedua kementerian tersebut mengelola anggaran masing-masing sebesar Rp53,3 triliun dan Rp49,4 triliun. Pengelolaan anggaran di Kementerian Agama dilakukan secara sentralistik, yaitu untuk membiayai kebutuhan lembaga

² Dikutip dari pernyataan Menteri Pendidikan Nasional Moh. Nuh dari berita Kompas tanggal 22 Februari 2012

³ Lihat lampiran Permendagri No. 13 tahun 2006 terkait program generik urusan wajib pendidikan. Disarikan dari Peraturan Bupati tentang Penjabaran APBD tahun 2014 dari 20 kabupaten/kota

pendidikan islam sampai kepada tingkat desa melalui pengendalian kantor perwakilan di tingkat provinsi, kabupaten dan kota.

Adapun desentralisasi pendidikan juga telah disertai dengan alokasi melalui skema Dana Alokasi Umum (DAU) untuk membayar gaji pegawai dan guru yang bersifat mengikat, serta Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk pembangunan, pemeliharaan dan rehabilitasi sarana maupun prasarana dengan mekanisme pengelolaan yang diatur secara ketat oleh pemerintah pusat. Artinya, meskipun dana tersebut ditransfer kepada daerah, tetapi pemerintah daerah tidak memiliki diskresi untuk menggunakan secara leluasa sesuai dengan prioritas pembangunan di tingkat lokal karena batasan-batasannya telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Berikut ini adalah rekapitulasi anggaran pendidikan dasar dan menengah yang terdapat pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan Kementerian Agama.

Tabel I – Anggaran Pendidikan Dasar dan Menengah
(Dalam Jutaan Rupiah)

| Satuan Kerja/ Kegiatan | APBNP 2015 |
|--|-------------------|
| A. Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah | |
| Pembinaan Sekolah Dasar | 6.871.000 |
| Pembinaan Sekolah Menengah Pertama | 5.843.000 |
| Pembinaan Sekolah Menengah Atas | 8.010.000 |
| Pembinaan Sekolah Menengah Kejuruan | 9.009.000 |
| Pembinaan Pendidikan Khusus dan Layanan Khusus | 912.000 |
| Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Lainnya | 386.757 |
| B. Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini dan Pendidikan Masyarakat | |
| Penyediaan Layanan Pendidikan Keaksaraan dan Kesetaraan | 204.334 |
| C. Direktorat Jenderal Pendidikan Islam - Kementerian Agama | |
| Peningkatan Akses, Mutu, Kesejahteraan dan Subsidi Pendidikan Agama Islam | 746.494 |
| Peningkatan Akses, Mutu, Kesejahteraan dan Subsidi Pendidikan Keagamaan Islam | 1.149.755 |
| Peningkatan Akses, Mutu, Kesejahteraan dan Subsidi RA/BA dan Madrasah | 16.256.164 |
| Program Pendidikan Dasar dan Menengah dan Program Pendidikan Masyarakat (A+B) | 31.236.091 |
| Program Pendidikan Islam (C) | 18.152.413 |
| Belanja Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan | 53.278.549 |
| Rasio Program Pendidikan Dasar dan Menengah (%) | 58,6% |

Sumber: Lampiran III Perpres No. 36 tahun 2015 RABPP BA.KL

B. Implementasi Anggaran di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

Pada tahun 2015 Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan mengelola anggaran pada program pendidikan dasar dan menengah sebesar Rp31,03 triliun atau setara dengan 58,2 persen alokasi anggaran Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Program tersebut dijabarkan menjadi kegiatan pembinaan Sekolah Dasar, pembinaan Sekolah Menengah Pertama (SMP), pembinaan Sekolah Menengah Atas (SMA), pembinaan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), pembinaan pendidikan dan layanan khusus, dan dukungan manajemen. Adapun proporsi kegiatan pembinaan pendidikan dasar sembilan tahun yang meliputi SD dan SMP adalah 23,9 persen, sedangkan pembinaan pendidikan menengah pada SMA dan SMK mendapatkan proporsi 31,9 persen dari total belanja Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

Selain itu juga terdapat program pendidikan masyarakat terkait dengan konteks pendidikan dasar dan menengah yang dibelanjakan dalam bentuk kegiatan penyediaan layanan pendidikan keaksaraan dan kesetaraan sebesar Rp204,3 miliar atau setara dengan 0,38 persen dari total belanja Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

Pengelolaan anggaran pendidikan dasar diorientasikan kepada dua aspek yaitu tersedianya layanan pendidikan dan tersedianya bantuan pendidikan bagi siswa berbasis keluarga. Sedangkan orientasi pendidikan menengah adalah tercapainya perluasan dan pemerataan akses pendidikan yang bermutu, berkesetaraan jender, dan relevan dengan kebutuhan.

Berdasarkan output yang telah ditetapkan, kegiatan-kegiatan tersebut dapat dikelompokkan menjadi empat jenis yaitu infrastruktur, bantuan, pembinaan dan subsidi. Belanja subsidi mendapatkan proporsi rata-rata paling dominan yaitu 72,2 persen dari kegiatan pembinaan Sekolah Dasar (SD), pembinaan Sekolah Menengah Pertama (SMP), pembinaan Sekolah Menengah Atas (SMA), dan pembinaan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK). Adapun rata-rata proporsi infrastruktur mendapatkan 17,9 persen, rata-rata proporsi bantuan 2,6 persen, dan rata-rata proporsi pembinaan sebesar 7,4 persen.

Tabel 2 – Kelompok Manfaat Belanja Pendidikan Dasar dan Menengah

| Pembinaan SD | | Pembinaan SMP | | Pembinaan SMA | | Pembinaan SMK | |
|---------------|-------|---------------|-------|---------------|-------|---------------|-------|
| Infrastruktur | 22,5% | Infrastruktur | 28,0% | Infrastruktur | 7,3% | Infrastruktur | 13,8% |
| Bantuan | 2,4% | Bantuan | 4,4% | Bantuan | 1,4% | Bantuan | 1,9% |
| Pembinaan | 7,7% | Pembinaan | 13,8% | Pembinaan | 3,1% | Pembinaan | 4,8% |
| Subsidi | 67,3% | Subsidi | 53,8% | Subsidi | 88,2% | Subsidi | 79,4% |

Sumber: Diolah dari Lampiran III Perpres No. 36 tahun 2015 RABPP BA.KL

C. Anggaran Pendidikan Islam pada Kementerian Agama

Anggaran pendidikan yang dikelola Kementerian Agama terkait pendidikan dasar dan menengah meliputi program pendidikan agama islam. Adapun rincian kegiatan dari program tersebut antara lain peningkatan akses, mutu, kesejahteraan dan subsidi pendidikan agama islam, pendidikan keagamaan islam, serta RA/BA dan madrasah.

Pada APBN Perubahan tahun 2015 alokasi anggaran untuk membiayai kegiatan-kegiatan tersebut sebesar Rp18,15 triliun atau sama dengan 36,7 persen dari total anggaran pendidikan yang dikelola oleh Kementerian Agama yaitu Rp49,4 triliun.

Kegiatan pendidikan agama islam didesain untuk memberikan berkontribusi terhadap peningkatan kualitas dan kuantitas guru PAI dan pengawas PAI. Adapun target capaian pada kegiatan pendidikan keagamaan islam adalah meliputi infrastruktur, bantuan, pembinaan manajemen dan subsidi kepada pendidikan non formal, diniyah dan pondok pesantren. Sedangkan untuk kegiatan peningkatan mutu, akses dan tata kelola madrasah, capaian yang ditargetkan juga meliputi infrastruktur, bantuan, pembinaan manajemen dan subsidi kepada MI, MTs, dan MA.

Tabel 3 – Sasaran dan Target Output Program Pendidikan Islam

| Kegiatan | Sasaran/Output |
|----------------------------|--|
| Pendidikan Agama Islam | <i>Meningkatnya mutu pendidikan islam pada sekolah, melalui;</i> Sertifikasi 24.142 guru PAI Peningkatan kualifikasi SI bagi 1.500 guru PAI Pengembangan pembelajaran PAI di 5.631 sekolah |
| Pendidikan Keagamaan Islam | <i>Meningkatnya mutu, akses & tata kelola PNF, diniyah, & pesantren;</i> Beasiswa bagi 2000 hafidz Al-Quran di pesantren BOS kepada 70.053 santri diniyah/ pendidikan muadalah 492.941 santri mendapatkan subsidi KIP |

| | |
|----------------------|---|
| | <p>Tunjangan fungsional bagi 10.000 guru diniyah Biaya Operasional Pendidikan bagi 5000 madrasah diniyah Sertifikasi 24.142 guru PAI Peningkatan kompetensi & kualifikasi 3000 guru diniyah</p> |
| Peningkatan Madrasah | <p><i>Meningkatnya akses, mutu, dan tata kelola madrasah;</i> Pemberian BOS kepada 3.56 juta siswa MI, 3,23 juta siswa MTs, dan 1,21 juta siswa MA Pemberian KIP kepada 826.467siswa MI, 773.491 siswa MTs, dan 356.429 siswa MA Pembangunan & rehabilitasi 1.750 ruang kelas & perpustakaan MI Beasiswa kepada 2.500 siswa MI, MTs dan MA Pembangunan & rehabilitasi 2.050 ruang kelas & perpustakaan MTs Pembangunan & rehabilitasi 1.297 ruang kelas & perpustakaan MA Pembangunan & peralatan 600 laboratorium IPA, Komputer dan Bahasa di MA/MAK Tunjangan fungsional, tunjangan profesi & tunjangan khusus bagi 648.275 PTK Non-PNS</p> |

D. Anggaran Pendidikan Dasar dan Menengah di Daerah

Pemerintah daerah telah mengalokasikan rata-rata 30,4 persen belanja daerah untuk pendidikan, tetapi 23,4 persen dipergunakan untuk membiayai belanja pegawai. Sedangkan anggaran untuk program pembangunan pendidikan yang terdiri dari pemenuhan infrastruktur, aksesibilitas dan mutu hanya 7,0 persen.

Tingginya belanja pegawai tersebut mencerminkan penggunaan anggaran pendidikan sebagian besar hanya diperuntukkan kepada pemenuhan kebutuhan biaya tenaga pengajar. Di sisi lain kualitas penyelenggaraan proses belajar mengajar juga seharusnya ditunjang dengan infrastruktur yang memadai, jaminan akses yang adil dan mutu yang baik.

Berdasarkan laporan hasil analisis anggaran daerah (AAD)⁴ di 16 kabupaten dan 4 kota pada wilayah Provinsi Aceh, Kalimantan Barat, Jawa Timur dan Sulawesi Selatan, alokasi program pendidikan dasar tahun 2014 sebesar rerata 47 persen. Sebagian besar anggaran pada program Wajar Dikdas sembilan tahun dipergunakan untuk membiayai rehabilitasi & pengadaan infrastruktur sekolah. Jenis kegiatan di dalam program Wajar Dikdas sembilan tahun meliputi pengadaan & perbaikan infrastruktur, Bantuan Operasional Sekolah (BOS), penyediaan pendidikan gratis, penyelenggaraan ujian, pelatihan dan monitoring. Dari kegiatan-kegiatan tersebut yang mendapatkan alokasi rata-rata sebesar 75 persen adalah pengadaan dan rehabilitasi infrastruktur sekolah.

⁴ Laporan hasil analisis anggaran pendidikan 2014 di 20 kabupaten/ kota lokasi program KINERJA - USAID