
Politik Pendidikan: Studi Kasus Formulasi Kebijakan Alokasi 20 Persen APBN Untuk Pendidikan

Andhyka Muttaqin*

Abstract

This research stems from the emergence of an issue about 20 percent of the budget for education, followed by the Constitutional Court Decision No. 026/PUU-III/2005 dated March 22, 2006 which states for the education budget has not yet reached 20 percent as specified in the 1945 Constitution, the budget will always be against the Constitution in 1945. Researchers trying to come up how the trip actually 20 per cent allocation policy formulation national budget for education and political dynamics that exist therein. As the basis is the fourth amendment to the 1945 Constitution article 31 paragraph (4) which states "The state prioritizes the education budget of at least twenty percent of budget revenues and expenditures of state and local spending and revenue budget to meet the needs of national education" is derived to be a Law No. 20 Year 2003 on National Education System of article 49 paragraph (1) that "education fund in addition to salaries for teachers and education costs a minimum of 20 percent is allocated for official from the State Budget (APBN) in the education sector and at least 20 percent of Local Government Revenues and Expenditures (budget) ". The purpose of this study was to describe and analyze the travel policy formulation 20 percent budget allocation for education and to know the political dynamics that occur during the formulation process.

Keyword: policy formulation, education budget

Pendahuluan

Visi Pendidikan Nasional Indonesia adalah terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah. Sesuai dengan visi tersebut, pendidikan nasional berfungsi mengembangkan ke-mampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi

warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Dalam UU Nomor 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional disebutkan bahwa setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu. Bahkan warga negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus.

Meningkatkan kualitas pendidikan memang membutuhkan anggaran yang tidak sedikit. Alokasi anggaran pendidikan yang minim mengakibatkan peserta didik menjadi sumber utama pembiayaan penyelenggaraan pendidikan (selain dari penyewaan aset kampus maupun penjualan hasil penelitian). Inilah yang membuat biaya pendidikan semakin

* Konsultan, Staf Ahli DPRD Kota Batu, Team Public Sector Jatim Award (PUJA) 2010, Jl. Neptunus No 12 Perumahan Tata Surya. Malang (081 334 03 6261)

mahal. Anggaran merupakan instrumen Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam kerangka mensejahterakan rakyatnya. Potret kebijakan alokasi anggaran suatu Negara merefleksikan keberpihakan suatu rezim dan proyeksi arah pembangunan ke depan. Sebagai *common pool resources*, anggaran berasal dari rakyat sehingga anggaran harus mencerminkan prioritas kebutuhan rakyatnya dengan penyusunan melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*consensus process*) (Aaron Wildavsky and Naomi Caiden, 2003). Hingga hari ini masih belum terlihat ada keseriusan dari pemerintah dan legislatif untuk memperbaiki kondisi pendidikan yang sudah semakin buruk tersebut. Salah satunya terlihat dari masih minimnya pemerintah dan legislatif mengalokasikan subsidi untuk anggaran pendidikan. Pada tahun APBN 2001, pemerintah hanya menganggarkan 4,55 persen dari total APBN atau sekitar Rp. 13 triliun. Dalam APBN tahun 2002 untuk pendidikan dianggarkan Rp. 11,352 triliun atau 3,76 persen dari APBN. Kondisi ini jauh dari amanat Undang-undang Dasar 1945 sebesar 20 persen atau bila melihat persentase penduduk Indonesia sekitar Rp. 70 triliun. Dalam APBN 2003, anggaran untuk pendidikan hanya Rp 13,6 triliun atau sekitar 4,15 persen dari APBN, dalam APBN 2004 pemerintah dan legislatif memberikan Rp 15,2 triliun atau 4,12 persen dari APBN untuk pendidikan. Pemerintah sering melakukan praktek-praktek yang keliru dalam pengalokasian anggaran pendidikan, misalnya dalam penghitungan alokasi anggaran sektor pendidikan dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun 2004/2005, pemerintah mengukur persentase alokasi anggaran pendidikan berdasarkan total belanja pembangunan, padahal, seharusnya sesuai mandat UUD 1945 Pasal 31, persentase anggaran pendidikan mestinya diukur dari total APBN, dan bukan dari total belanja pembangunan. Jika dihitung dari total anggaran belanja pembangunan, alokasi anggaran subsektor pendidikan dan Pendidikan

Luar Sekolah mencapai angka 22,1 persen (*Kompas, 19 Agustus 2003*). Jika tidak jeli melihat, seolah-olah pemerintah sudah mengakomodir kepentingan rakyat. Padahal prosentase tersebut jauh dari yang dibutuhkan untuk kebutuhan pendidikan rakyat.

Tema mengenai anggaran, khususnya anggaran pendidikan seakan menjadi teramat sentral saat Mahkamah Konstitusi melalui keputusannya No. 026/PUU-III/2005 tertanggal 22 Maret 2006 menyatakan selama anggaran pendidikan belum mencapai 20 persen sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945, maka APBN akan selalu bertentangan dengan UUD 1945. Hal ini tentunya menyisakan komplikasi masalah yang pelik mengingat kapasitas anggaran pemerintah yang terlihat belum mampu memenuhi amanat konstitusi tersebut. Persoalan menjadi semakin rumit ketika UU Sistem Pendidikan Nasional Pasal 49 ayat 1 juga menyebutkan amanat anggaran pendidikan 20 persen dari APBN tersebut tidak termasuk gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan. Sebagai tuntutan reformasi, UUD 1945 mengalami aman-demen empat kali. Terakhir pada ST MPR 1-11 Agustus 2002, yang salah satunya mengangkat isu anggaran pendidikan 20 persen APBN, hal tersebut merupakan konstruktif reformasi, berharap bangsa Indonesia semakin memiliki daya saing global. Sejak ditetapkannya UU Sisdiknas, Pemerintah dan DPR pada tanggal 19 Mei 2004 melakukan Rapat Kerja Gabungan, menghasilkan skenario alokasi anggaran pendidikan yang diproyeksikan mencapai 20 persen pada tahun 2009. Dana pendidikan akan mengalami kenaikan 6.6 persen (Rp. 16.8 triliun) Tahun 2004 menjadi 9.3 persen (Rp. 24.9 triliun) Tahun 2005, 12 persen (Rp. 33.8 triliun) tahun 2006, 14.7 persen (Rp. 43.4 triliun) Tahun 2007, 17.4 persen (Rp. 54 triliun) Tahun 2008, 20.1 persen (Rp. 65.5 triliun) tahun 2009. Dengan kenaikan linier rata-rata sebesar 2.7 persen setiap tahun sampai 2009, sehingga mencapai 20.1 persen dari APBN di

luar gaji guru dan pendidikan yang bukan kedinasan.

Berdasarkan berbagai data dan pemaparan tersebut, maka penelitian ini berupaya menjawab pertanyaan Bagaimanakah perjalanan formulasi kebijakan alokasi 20 persen APBN untuk pendidikan? Dengan pertanyaan inti tersebut dapat diturunkan menjadi satu variable yaitu Bagaimana dinamika politik yang terjadi dalam formulasi kebijakan alokasi 20 persen APBN untuk pendidikan dan Mengapa terjadi multitafsir dalam formulasi kebijakan alokasi 20 persen anggaran pendidikan?

Kerangka Teori

Kebijakan Publik dalam Perspektif Politik

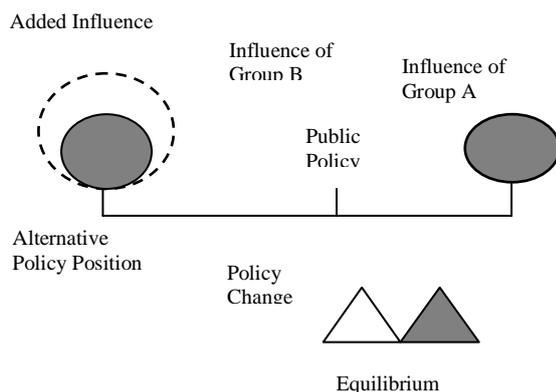
Kebijakan publik adalah sebuah fakta strategis dari pada fakta politis ataupun fakta teknis, sebagai sebuah strategi dalam kebijakan publik sudah terangkum preferensi-preferensi politis dari para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan, khususnya pada perumusan kebijakan. Sebagai sebuah strategi, kebijakan publik tidak saja bersifat positif, namun juga negatif dalam arti pilihan keputusan selalu bersifat “menerima salah satu dan menolak yang lain” (H.A.R Tilaar dan Riant Nugroho, 2008). Teori group (*group theory*) dikemukakan oleh Thomas R. Dye (1978:23-25). Teori ini berasumsi bahwa, dalam wilayah politik terjadi interaksi antar berbagai kelompok kepentingan. Individu-individu dengan berbagai kepentingannya secara bersama-sama baik dalam ranah formal atau non formal berusaha mendapatkan kepentingannya atas pemerintah. Asumsi dasar kelompok (*group*) adalah bahwa manusia pada dasarnya tidak dapat hidup sendirian dan kebanyakan cenderung hidup secara berkelompok. Sisi penting dari kelompok adalah beberapa individu mampu diatur kedalam sebuah ikatan kekeluargaan. Salah satu kelebihan analisis kebijakan dengan pendekatan kelompok adalah, pemerintahan dipandang sebagai sebuah sistem

atau proses pengaturan yang penyusunannya tanpa harus memerlukan struktur secara formal (Harris, 1997: 89). Sementara itu, kepentingan (*interest*) merupakan faktor pendorong utama terjadinya suatu tindakan. Konfigurasi kekuasaan pada dasarnya merupakan kompetisi, dan pertarungan kepentingan yang diorganisir kelompok. Idiologi, nilai, negara, organisasi pembuat kebijakan dan isi kebijakan merupakan hasil tarik-menarik dari kekuatan-kekuatan kelompok (Macridis and Brown, 1986:281). Kelompok kepentingan (*interest group*) atau *pressure group* menurut pengertian Rod Hague *et.al* (1998:113) adalah organisasi yang memiliki kebebasan (otonom) dari pemerintah dan partai politik, dan berupaya mempengaruhi kebijakan publik. Pengertian lain diberikan oleh Andrew Heywood (1997: 230), dimana kelompok kepentingan diartikan sebagai sebuah organisasi yang bertujuan mempengaruhi kebijakan dan pemerintah. Kelompok menurut Heywood dapat diklasifikasikan kedalam tiga macam. *Pertama*, kelompok komunal. Karakter utama kelompok ini adalah mereka melekat dengan struktur sosial, yang mana keanggotaannya didasarkan pada faktor kelahiran. Misalnya kelompok keluarga, suku, kasta dan etnis. *Kedua*, kelompok institusional. Merupakan kelompok yang termasuk dalam kategori mesin-mesin pemerintah dan berusaha mendesak kepentingan didalam dan diluar mesin tersebut. Mereka adalah kelompok birokrasi dan militer. *Ketiga*, kelompok assosiasional. Kelompok yang terbentuk dari orang-orang yang datang secara bersamaan guna mengejar keuntungan dan tujuan tertentu yang sifatnya terbatas. Karakter kelompok ini solidaritasnya tinggi, sukarela dan egaliter.

Konteks politik, Hitchner dan Harbold (1965: 245) mengemukakan bahwa kelompok kepentingan akan berusaha mencari akses kepada para administrator agar mereka mempertimbangkan, memberi informasi, membantu dalam pembuatan kebijakan dalam suatu

waktu tertentu. Macridis dan Brown (1986: 281) mengatakan kelompok kepentingan di Amerika Latin berkembang sangat dinamis dan lebih berkembang daripada di Eropa Barat dan Amerika Serikat. Mereka berusaha dengan berbagai cara agar dapat terlibat dalam proses kebijakan. David Truman dalam Dye (1978: 24) berpandangan, kebijakan publik dihasilkan ketika terjadi kesepakatan bersama antar berbagai kelompok yang sedang bertarung atau berebut kepentingan. Kesepakatan bersama itu sendiri ditentukan oleh adanya faktor kedekatan pengaruh dari kelompok kepentingan. Artinya, kebijakan akan bergerak secara langsung dari kelompok yang memiliki pengaruh kuat, dan akan menjauh dari kelompok yang memiliki pengaruh yang lemah. Pendapat Truman tersebut diperkuat oleh seorang ilmuwan politik yang bernama Earl Latham dalam Dye (1978:24). Latham mendefinisikan kebijakan publik sebagai sebuah kesepakatan bersama yang diperoleh secara aktual dalam kelompok-kelompok yang berebut kepentingan, dan kebijakan publik merepresentasikan sebuah kesepakatan dari faksi-faksi yang berebut kepentingan atau kelompok-kelompok yang berjuang secara tetap untuk menunjukkan persetujuan mereka. Model teori kelompok sebenarnya merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan yang didalamnya beberapa kelompok kepentingan berusaha mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif. (Wibawa, 1994:9)

Gambar 1
The Group Model



Sumber : Thomas R. Dye, 1978:23

Pengaruh kelompok-kelompok yang bertarung dalam proses kebijakan publik ditentukan oleh anggota mereka, kekayaan, kekuatan organisasi, kepemimpinan, akses terhadap pembuat keputusan, dan kesolidan organisasi. Teori *group* bertujuan untuk menggambarkan seluruh aktivitas politik yang penuh dengan makna dalam konteks pertarungan kelompok. Para pembuat kebijakan memandang daya tawar kelompok, perundingan, dan kompromi sebagai respon yang tetap diantara persaingan tuntutan kelompok yang berpengaruh. Para politisi berusaha membentuk koalisi mayoritas antar kelompok, karena mereka memiliki ruang gerak atau kebebasan dalam menentukan apakah kelompok-kelompok bisa menjadi lebih kuat dalam koalisi mayoritas. Partai politik bagi Dye dianggap sebagai koalisi antar kelompok kepentingan. Setiap proses kebijakan, Anderson *et.al* (1981:301) mengemukakan hampir pasti terjadi pertarungan kelompok kepentingan. Oleh karenanya, kebijakan publik hampir selalu merepresentasikan kompromi, tercapainya kesuksesan dalam hubungan-hubungan politik guna mengatasi berbagai masalah dalam negeri dan kebijakan luar negeri. Kebijakan publik juga merupakan hasil tawar menawar, negosiasi dan kesepakatan anatar pemerintah dan sektor publik dalam sebuah tatanan sosial.

Pandangan Ekonomi Politik dalam Kebijakan Publik

Ada banyak pandangan dan cara yang digunakan oleh para pakar dalam upaya mereka merumuskan ekonomi politik (*political economy*). Uphoff dan Ilchman (1972) menyebut ekonomi politik itu sebuah pendekatan dalam ilmu-ilmu sosial yang bersifat supradisiplin (*supradisciplinary approach*) atau melampaui batas-batas disiplin. Fokus analisisnya adalah pada setiap isu ataupun kebijakan, yang baik langsung atau tidak langsung melibatkan kepentingan publik.

Ekonomi politik bisa saja membicarakan isu-isu pada tingkat individu, kelompok ataupun gabungan keduanya dan analisis yang dilaksanakan bisa menjangkau pada aras (level) mikro atau makro, tergantung pada ruang lingkup dan kedalaman analisisnya. Pandangan yang dikemukakan Uphoff dan Ilchman tersebut sangat tepat karena dalam khasanah ilmu-ilmu sosial, ekonomi politik adalah suatu bidang kajian yang sebagian besar perhatiannya dicurahkan pada masalah yang berkaitan dengan kebijakan publik (*public policy*). Hal ini karena ekonomi politik pada dasarnya menyangkut keputusan-keputusan politik (*political decisions*) mengenai kondisi ketersediaan barang-barang atau benda-benda dan jasa yang dibutuhkan manusia, yang menurut pakar kebijakan publik Considine (1994), seringkali menimbulkan berbagai masalah kebijakan (*policy matters*) yang disepanjang waktu memerlukan pemikiran dan penanganan serius dari pemerintah.

Uphoff dan Ilchman (1972) merumuskan ekonomi politik dengan caranya yang agak unik. Kedua pakar ini menjelaskan dengan menunjukkan dimana kira-kira letak sifat *political* (nuansa dan muatan politis) serta sifat *economic* (nuansa dan muatan ekonomi) dari kajian yang disebut ekonomi politik. Bunyi rumusan ekonomi politik tersebut adalah sebagai berikut: *An integrated social science of publik choice. It is political in that its subject matter is the exercise of authority within a community.... It is economic in that it treats with the allocation and exchange of scarce resources, including political and social resources as well as those generally dubbed economic.* (Ilmu Sosial Terpadu Tentang Pilihan Publik (Stretton dan Orchard, 1994).

Ditinjau dari segi tujuannya, kajian ekonomi politik bertujuan antara lain untuk mengembangkan proposisi-proposisi (hipotesis) mengenai hasil akhir (*outcomes*) dari proses pertukaran sumber-sumber, baik yang bersifat non-ekonomi (sosial ekonomi) maupun yang

bersifat ekonomi (Uphoff dan Ilchman, 1972). Dengan sandaran pemikiran demikian, maka akan dapat dijelaskan secara rasional berbagai hal bukan saja mengenai bagaimana sebuah sistem-sistem ekonomi-politik tertentu senyatanya bekerja, tetapi juga mengenai bagaimana sistem-sistem itu seharusnya bekerja dan bagaimana sistem itu dapat diperbaiki kinerjanya untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan (*policy goals*) yang jauh lebih baik. Tujuan-tujuan kebijakan yang dimaksud misalnya, apakah dirumuskan secara umum untuk tercapainya kesejahteraan rakyat, kemakmuran, pemerataan (distribusi pendapatan) ataukah sekadar untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Dengan melihat pada aspek tujuan inilah maka kita dengan mudah bisa melihat sifat analitik, terapan, dan evaluatif penilaian (*appraisal*) dari kajian ekonomi-politik tersebut. Mengenai hal ini secara lebih spesifik Gamble (1995), menjelaskannya sebagai berikut: *Central to political economy has always been the appraisal of politico-economic systems and analysis of their relative advantages and disadvantages, and recommendation of the most appropriate institutions and structures for the achievement of policy goals.* Karena ciri evaluatifnya itulah maka dengan sendirinya ekonomi politik menjadi suatu bidang kajian atau pendekatan yang akan senantiasa bersinggungan dengan masalah yang sarat dengan nilai (*value loaded*), bukan bebas nilai (*value free*). Lebih lanjut, melalui kajian dengan menggunakan ekonomi politik akan dapat pula ditelusuri apa yang menjadi alasan atau latar belakang pemikiran (rasionalitas) dan apa agenda tersembunyi (*hidden agenda*) dari para pembuat kebijakan (*policy makers*) atau rezim yang berkuasa, sejauh hal itu menyangkut masalah perhitungan biaya (*costs*) dan manfaat (*benefits*) dari kebijakan tertentu atau keputusan yang telah mereka ambil terhadap masalah atau sektor pembangunan tertentu. Dengan menggunakan logika seperti itu maka ekonomi politik sebenarnya dapat pula

dipandang sebagai suatu studi atau analisis kritis mengenai aspek atau dimensi ekonomis dari setiap kebijakan publik (*the economy of public policy*). Dipandang sebagai kajian ekonomi atas kebijakan publik inilah maka biasanya ada sejumlah pertanyaan khas bermuatan politis yang selalu diajukan, yaitu *who gains, who losses, and how* (Staniland, 1985).

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif, dengan menggambarkan tentang fakta-fakta yang didapat pada waktu penelitian. Fokus dalam penelitian ini adalah formulasi kebijakan alokasi 20 % APBN untuk pendidikan, dikarenakan penelitian ini adalah tentang formulasi kebijakan maka dilakukan wawancara mendalam dari berbagai aktor yang terkait dalam formulasi kebijakan alokasi 20 % APBN untuk pendidikan. Data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui berbagai sumber, antara lain : pernyataan fraksi-fraksi, anggota dewan dan tim ahli perumusan kebijakan 20 % anggaran pendidikan di Komisi X DPR-RI, pernyataan para ahli pendidikan, direktur IBC (Indonesia Budget Center), pernyataan 7 (tujuh) Menteri yang menyepakati alokasi 20 % anggaran pendidikan.

Data sekunder yang diperoleh dalam penelitian ini antara lain : Risalah Rapat MPR RI tahun 2002, Risalah Sidang UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (sisdiknas), Dokumen Rapat Panitia Kerja (panja) Komisi X DPR RI tahun 2003, Program Kerja Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah Tahun 2007, Rencana Strategis Depdiknas Tahun 2005-2009, Nota Keuangan Negara Republik Indonesia Tahun 1998 – 2007, Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional Pendidikan Nasional Republik Indonesia, Pendapat Akhir Fraksi-fraksi MPR RI Terhadap Rancangan Putusan MPR Hasil

Komisi-Komisi Pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 011/PUU-III/2005 tentang Pengujian UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 026/PUU-III/2005 tentang Pengujian UU No. 13 Tahun 2005 tentang APBN Tahun Anggaran 2006, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 12/PUU-III/2005 tentang Pengujian UU No. 26 Tahun 2004 tentang APBN Tahun Anggaran 2005, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 24/PUU-V/2007 tentang Pengujian UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Risalah Rapat pleno ke-18 panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR 25 Maret 2002.

Hasil Kajian

Sejarah Kebijakan Alokasi 20 Persen Anggaran Pendidikan

Lahirnya sebuah kebijakan sudah tentu melalui proses yang sangat panjang, demikian halnya dengan proses formulasi kebijakan alokasi 20 % anggaran pendidikan di Indonesia. Pembahasan pada bab ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran mengenai proses perumusan kebijakan alokasi 20 % anggaran pendidikan. Secara umum proses perumusan alokasi 20 % anggaran pendidikan berlangsung dalam waktu yang sangat panjang dengan melalui serangkaian tahapan dimulai sejak proses Amandemen Keempat UUD 1945 Pasal 31 ayat (4) yang antara lain dibahas melalui : 1) Rapat Panitia Ad Hoc (PAH) I Badan Pekerja (BP) MPR RI tanggal 25 Maret 2002; dan 2) Jaring pendapat akhir dari fraksi-fraksi di MPR RI. Selanjutnya hasil proses pembahasan tersebut dibahas kembali sebagai turunan dari UUD 1945 yaitu pembahasan UU Sisdiknas Pasal 49 ayat (1) dan ditindaklanjuti melalui Rapat Paripurna DPR RI.

Pembahasan Alokasi 20 Persen Anggaran Pendidikan pada Amandemen Ke-empat UUD 1945 Pasal 31 ayat (4)

Pembahasan terkait alokasi anggaran untuk pendidikan sebenarnya merupakan permasalahan lama yang sudah diwacanakan sejak Amandemen UUD 1945 yang pertama. Karena pasal-pasal yang dibahas cukup banyak pada waktu amandemen pertama maka pembahasan tentang alokasi anggaran pendidikan baru dibahas pada amandemen ke-empat, pada bab empat ini dibatasi hanya pada pasal 31 ayat (4) perubahan/amandemen keempat UUD 1945 yang hanya terkait dengan tema alokasi 20 % anggaran pendidikan.

Pembahasan Alokasi 20% Anggaran Pendidikan Dalam Rapat PAH I BP MPR RI

Dalam rapat pembahasan alokasi anggaran ini dapat dirinci sebagai berikut: a). Delapan anggota menyepakati pencantuman angka 20 % masuk kedalam pasal 31 ayat (4). Mereka antara lain : Ir. Vincen T. Radja (F-KKI), Ali Hardi Kiaidemak (F-PPP), Drs. H. Asnawi Latief (F-PDU), Drs. Anthonius Rahail (F-KKI), Ir. A.M. Luthfi (F-REFORMASI), H. Abdul Azis Imran Pattisahusiwa (F-PPP), Sutjipto, S.H. (F-UG), K.H. Yusuf Muhammad, LC. (F-PKB); b). 3 anggota lebih memilih tidak mencantumkan kuantitas anggaran pendidikan pada pasal 31 ayat (4), dalam arti pembiayaan untuk pendidikan disesuaikan dengan kebutuhan dan prioritas masing-masing daerah (asas fleksibilitas). Mereka antara lain : Ir. H. Erman Suparno, M.Si. (F-PKB), Irjen Pol. Drs. I Ketut Astawa (F-TNI/POLRI), Gregorius Seto Harianto (F-PDKB); c). 1 anggota (Prof. Dr. H. Soedjiarto, M.A. dari F-UG) mengusulkan besaran prosentase alokasi anggaran pendidikan diambil 4 persen dari GDP (*Gross Domestic Product*). Alasannya, anggaran belanja di Indonesia tergolong rendah meski nantinya dianggarkan 20 persen dari APBN dan APBD; d). 1 anggota (Drs. H. Amidhan dari F-PG) mengusulkan bahwa perlu ditampilkan besaran prosentase untuk anggaran pendidikan kedalam pasal 31 ayat (4) yaitu sebesar 20 persen dari

APBN dan APBD atau 5 persen dari GDP (*Gross Domestic Product*); e). 1 anggota (Dra. Psi. Retno Triani Djohan, M.Sc. dari F-UD), tidak jauh berbeda dengan Prof. Dr. H. Soedjiarto, M.A. dari F-UG, mengusulkan dimasukkannya angka 20 persen dari APBN dan APBD atau 4 persen dari GDP (*Gross Domestic Product*) kedalam pasal 31 ayat (4); f). 1 anggota (Drs. Katin Subyantoro dari F-PDIP) menyepakati bahwa pemerintah perlu meningkatkan biaya pendidikan untuk mendukung tercapainya pendidikan yang lebih berkualitas. Namun tidak disebutkan secara eksplisit berapa besaran persentase yang diusulkan; g). 6 anggota sama sekali tidak memberikan pandangan atau masukan terhadap beberapa alternatif usulan yang telah ditawarkan untuk pasal 31 ayat (4) terkait pencantuman angka 20 persen. Mereka antara lain : Ir. Zaenal Arifin (F-PDIP), Baharudin Aritonang (F-PG), Soewarno (F-PDIP), Ir. Pataniari Siahaan (F-PDIP), Prof. Dr. Frans F.H. Matruty (F-PDIP), dan Drs. H. Slamet Effendy Yusuf, M.Si. (F-PG)

Proses dan Hasil Pembahasan Mengenai 20 Persen Anggaran Pendidikan Dalam Tataran Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 49 ayat (1), Bagian Keempat : Pengalokasian Dana Pendidikan

Usul inisiatif RUU Sisdiknas disampaikan pada tanggal 28 Mei 2000 sebagai usul revisi terhadap UU No. 2 tahun 1989 tentang SISDIKNAS dan dibawa ke Rapat Paripurna DPR RI ke 12 tanggal 27 September 2001. Tanggapan fraksi-fraksi atas usul inisiatif RUU Sisdiknas dalam Rapat Paripurna DPR RI ke 14 tanggal 11 Oktober 2001.

Rapat-rapat yang membahas tentang anggaran Pendidikan atau Dana Pendidikan dilaksanakan pada Pembicaraan Tingkat I dilaksanakan sebanyak 20 kali rapat Panja, termasuk Raker. Dan pada tanggal 19 Mei 2003 dilaksanakan Rapat Kerja Terakhir. Pem-

bicaraan Tingkat II/ Pengambilan Keputusan pada tanggal 10 juni 2003 yang dilanjutkan tanggal 11 juni 2003. Pembahasan tentang Dana Pendidikan atau Anggaran Pendidikan dilaksanakan pada rapat Panja tanggal 25-26 Maret 2003, dilanjutkan pada 25 April 2003 dan 12 Mei 2003.

Pada dasarnya pembahasan tentang dana atau anggaran pendidikan memiliki dinamika yang cukup menarik, karena awalnya usul DPR RI hanya menyesuaikan dengan UUD 1945 yakni prioritas ang-garan pendidikan 20 persen APBN. Namun Pemerintah memunculkan DIM 233 Pasal 43 ayat (1) tertulis "Pemerintah mengalokasikan minimum 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), untuk pendidikan nasional diluar gaji guru".

Setelah pembahasan yang alot akhirnya disepakati awal dengan rumusan "*Dana pendidikan di luar gaji guru di alokasikan minimum 20 persen dari keseluruhan Anggaran Belanja Negara dalam APBN dan dari Anggaran Belanja Daerah dalam APBD*". Kesepakatan awal ini bersifat sementara dan substansi serta rumusan masih dapat berubah. Rapat pembahasan DIM 233 dipimpin oleh Ibu Supami dari PDIP tanggal 25 maret 2003 pukul 22.00 WIB.

Pembahasan berikutnya dipimpin oleh Prof Dr. Anwar Arifin, yang mengingatkan bahwa pasal 43 ada yang didrop antara lain DIM 234 dan 235 sehingga ada satu kesepakatan adanya ayat baru, yakni pasal 43 ayat (1) "*Dana Pendidikan di luar gaji pendidik dialokasikan minimum 20 persen dari keseluruhan anggaran belanja dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan minimum 20 persen dari keseluruhan anggaran belanja dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah*".

Selanjutnya ada usulan tambahan dari PDIP, "*dana sektor pendidikan yang tersedia dalam APBN dan APBD digunakan untuk membiayai pendidikan yang diselenggarakan*

oleh pemerintah dan masyarakat". Usulan tersebut diterima oleh Panja dengan maksud bahwa dana pendidikan hanya diberikan pada sektor pendidikan yang menjadi tanggungjawab Menteri Pendidikan Nasional dan Menteri Agama.

Rumusan awal tersebut di atas dibawa ke Rapat Kerja dengan Menteri Diknas dan dilakukan rapat konsultasi dengan Menteri Keuangan. Dalam rapat konsultasi tersebut diketahui bahwa anggaran pendidikan kedinasan sangat besar yang berada pada sektor 11 (pendidikan, termasuk untuk pembiayaan SDM aparat). Setelah Rapat konsultasi tersebut dilakukan Rapat Dengar Pendapat dengan jajaran lembaga pendidikan Kedinasan. Setelah itu hasilnya dibawa ke Panja pada 25 April 2003 yang menambah frasa dalam rumusan:

"Dana Pendidikan di luar gaji pendidik dan pendidikan kedinasan dialokasikan minimum 20 persen dari keseluruhan anggaran belanja dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan minimum 20 persen dari keseluruhan anggaran belanja dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah".

Setelah Panja menyelesaikan hasil kerjanya, kemudian dibawa ke Rapat Kerja dan disepakati rumusan baru hasil Panja tersebut. Sebelumnya, rumusan di atas sempat menimbulkan kegelisahan dari lingkungan pendidikan kedinasan, namun hal itu dapat diberikan jawaban oleh Mendiknas. Departemen Pendidikan Nasional memberi 3 (tiga) opsi dalam penataan ulang pendidikan kedinasan, antara lain pendidikan kedinasan menjadi program studi di PTN, pendidikan kedinasan menjadi PTS, pendidikan kedinasan menjadi bagian dari Diklat kedinasan. Dengan ketentuan tersebut diatas masih belum ada tata cara perhitungan dana pendidikan 20 persen dari APBN dan APBD di luar gaji pendidik dan pendidikan kedinasan.

Kronologis penetapan 20 persen Anggaran Pendidikan di DPR RI

Tanggal 17 Desember 2003: Rapat Kerja Komisi X DPR RI dengan Mendiknas, Menkeu, MenPAN, Kepala Bappenas membahas mengenai implementasi UU Sisdiknas, namun gagal karena dari pihak pemerintah hanya dihadiri oleh Mendiknas. Rapat menyepakati untuk melaksanakan rapat dengan kehadiran seluruh pejabat setingkat menteri dimaksud.

Tanggal 26 Januari 2004: Rapat Kerja Komisi X DPR RI dengan Mendiknas, Menkeu, MenPAN, dan Kepala Bappenas menyepakati penegasan pilihan kebijakan publik progresif yang dapat menunjang implementasi UU Sisdiknas, khususnya pencapaian dana pendidikan minimal 20 persen dari APBN. Di samping itu, rapat juga menyepakati untuk melakukan kajian publik tentang Pencapaian Dana 20 persen dari APBN dan Realokasi Dana Pendidikan Kedinasan dengan membentuk Panitia Kerja yang melibatkan Depdiknas, Depkeu, Kementerian NegaraPAN, Depag, Depdagri, Bappenas, dan Komisi VI DPR RI.

Tanggal 17 Februari 2004: Dilaksanakan Rapat PANJA Alokasi Anggaran Pendidikan 20 % dari APBN, dan menghasilkan kesepakatan, pencapaian target anggaran pendidikan sebesar 20 persen (diluar gaji pendidik) sesuai amanat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 49 menggunakan skenario IV yang berbunyi: "Rasio dana pendidikan (setelah dikurangi gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan) terhadap belanja negara (setelah dikurangi dana daerah) diproyeksikan mencapai 22,5 persen dalam tahun 2009."

Tanggal 24 Februari 2004: Rapat Panja Alokasi Anggaran Pendidikan 20 persen dari APBN menyepakati, memperbaiki substansi dan rumusan butir 1 Keputusan Rapat Panja 17 Februari 2004 sehingga formulasinya adalah: "Rasio dana pendidikan (setelah dikurangi gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan)

terhadap belanja negara (setelah dikurangi dana daerah) diproyeksikan mencapai minimal 20 persen dalam tahun 2009 ".

Tanggal 4 Maret 2004: Panitia Kerja (PANJA) menyepakati pencapaian anggaran pendidikan 20 persen APBN berdasarkan Simulasi 1 maupun Simulasi 2

Tanggal 19 Mei 2004: Rapat Kerja Komisi VI DPR RI untuk mendengarkan laporan PANJA Alokasi Anggaran Pendidikan 20 persen dari APBN, dan menghasilkan kesimpulan sebagai berikut: (1). Laporan Panja Alokasi Anggaran Pendidikan 20 persen dari APBN dapat diterima dengan baik, dengan penyempurnaan sebagai berikut : (a). Simulasi yang tepat dan lebih realistis dalam pencapaian anggaran pendidikan 20 persen dari APBN adalah simulasi yang kedua. Hasil perhitungan anggaran pendidikan dalam simulasi tersebut tergantung pada asumsi-asumsi yang ditetapkan; (b). Me-nambahkan frasa "*dan kepentingan nasional*" pada kesimpulan Panja tanggal 4 Maret 2004, tanggal 5 Mei 2004 dan laporan Panja halaman 11 tanggal 19 mei 2004 sehingga lengkapnya sebagai berikut : "*Pihak Pendidikan kedinasan siap melaksanakan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional sambil mengkaji Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang pendidikan kedinasan, sehingga dapat ditemukan solusi yang tepat, dengan tidak merugikan mahasiswa dan kepentingan nasional*". (2). Pelaksanaan anggaran pendidikan setiap tahun harus dibahas dalam pleno Panitia Anggaran untuk ditetapkan dalam UU APBN. (3). Dana pendidikan harus digunakan secara cerdas, jujur dan berkeadilan, sehingga reformasi pendidikan dalam arti perbaikan yang cepat bagi pendidikan, dan karena itu perlu adanya *Master Plan* dari Menteri Pendidikan Nasional dan Menteri Agama Republik Indonesia tentang penggunaan dana pendidikan yang akan bertambah secara bertahap hingga mencapai sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN, dengan menetapkan

prioritas yang strategis, serta memperhatikan pertimbangan antara Pusat dan Daerah.

Tanggal 4 Juli 2005: Rapat Kerja Komisi X DPR RI dengan Menko Kesra, Mendiknas, Mendagri, Meneg-PAN, Kepala Bappenas, Menag, dan Menkeu menghasilkan kesepakatan: (i) komitmen menjalankan UUD 1945 pasal 31 ayat (4), (ii) memenuhi ketentuan UU Sisdiknas pasal 49 ayat (1), (iii) menyadari keterbatasan keuangan negara, untuk mencapai anggaran pendidikan nasional sebesar 20 persen dari APBN, dilaksanakan secara bertahap, dengan berpedoman pada simulasi II yang menjadi keputusan sebelumnya. Rapat juga menyepakati bahwa besaran pendanaan 20 persen APBN dihitung dari Anggaran Belanja Pusat, yaitu : APBN dikurangi Anggaran Daerah (DAU, DAK, bagi hasil SDA, dan lain-lain).

Analisa Dinamika Politik Dalam Formulasi Kebijakan Alokasi 20 Persen Anggaran Pendidikan

Pembahasan pada bagian ini merupakan pembahasan yang paling utama. Ada lima permasalahan penting yang akan dibahas dalam bab ini. *Pertama* adalah memberikan deskripsi tentang para aktor yang terlibat dan bagaimana peranannya dalam alokasi 20 persen anggaran pendidikan. *Kedua*, menggambarkan upaya Komisi X DPR RI dalam pencapaian alokasi anggaran 20 persen dari APBN. *Ketiga*, memberikan analisa secara komprehensif tentang kepentingan para aktor melalui teori grup. *Ke-empat*, menggambarkan secara eksplisit mengenai analisa ekonomi politik dalam mem-formulasikan kebijakan alokasi 20 persen anggaran pendidikan. *Kelima*, pembahasan akan difokuskan pada implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-V/2007 terhadap perumusan kebijakan alokasi 20 persen anggaran pendidikan.

Aktor Terlibat dan Perannya dalam Alokasi 20 Persen Anggaran Pendidikan

Hasil amandemen keempat UUD 1945 terutama pasal 31 ayat (4) dan pengesahan UU Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional telah membawa implikasi bagi penyelenggaraan pendidikan di Indonesia baik sekolah yang diselenggarakan pemerintah maupun yang diselenggarakan oleh masyarakat terutama masalah anggaran pendidikan. *Action-plan* pencapaian 20 persen anggaran pendidikan dari APBN yang alokasinya diluar gaji dosen dan guru maka kebijakan wajib belajar 9 tahun akan menerapkan biaya untuk sekolah semakin murah dapat dilakukan secara nyata. Surat Ketetapan MPR Agustus 2002 sudah ada komitmen nasional untuk mengalokasikan 20 persen APBN untuk pendidikan dan komitmen ini juga wajib dilaksanakan didaerah, karena itulah harus ada perubahan cara pandang dan cara menghitung anggaran pendidikan yang mengeluarkan gaji pendidik dan pendidikan kedinasan dari anggaran pendidikan nasional. Sebagai contoh pada APBN tahun 2003 anggaran pendidikan nasional 13 Trilyun termasuk didalamnya 7 Trilyun untuk pendidikan kedinasan yang tersebar pada lembaga kementerian Negara. Setelah diterapkan UU Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, maka anggaran kedinasan harus dikeluarkan dari anggaran pendidikan.

Penentuan alokasi 20 persen anggaran pendidikan tidak terlepas dari peran aktor didalamnya. Raker Komisi X bersama 7 (tujuh) Menteri (Menko Kesra, Mendiknas, Menag, Menkeu, Menteri PPN /Ketua Bepenas, Mendagri dan Menpan) ini dapat dipandang sebagai lanjutan dari Raker Komisi VI pada tanggal 19 Mei 2004 yang lalu. Tujuannya adalah untuk meminta komitmen Pemerintah dibawah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono atas upaya pencapaian alokasi anggaran pendidikan 20 persen dari APBN yang telah disepakati oleh DPR dan Pemerintahan Presiden Megawati. Komitmen tersebut akan menjadi catatan publik, sehingga segenap

warga negara dapat mengawasi pelaksanaannya. Secara ringkas aktor dan persepsi dalam alokasi 20 persen anggaran untuk pendidikan adalah sebagai berikut:

Tabel 1
Aktor dan Persepsi

AKTOR	PERSEPSI
Pemerintah → Presiden dan Wakil Presiden	<ul style="list-style-type: none"> a. Anggaran pendidikan yang ada diseluruh Departemen mempunyai tujuan mencerdaskan kehidupan bangsa b. Pemerintah tidak bisa <i>impeach</i> karena sudah ada kesepakatan dengan DPR c. Pemerintah belum bisa merealisasikan karena sektor yang lain tidak kalah penting
Depkeu-Bappenas	<ul style="list-style-type: none"> a. Pemerintah tidak melanggar konstitusi karena baru merealisasikan 9.1 % pada APBN 2006 b. Atas dasar untuk stabilitas fiskal dan pemerintah masih mensubsidi tarif dasar listrik maka belum bisa merealisasikan 20 % anggaran pendidikan c. Dari pemerintah tidak bisa memenuhi prosentase besaran anggaran pendidikan tapi yang berwenang adalah dari panitia anggaran DPR
Depdiknas-Depag	<ul style="list-style-type: none"> a. Rendahnya posisi tawar dengan sektor yang lain dalam hal anggaran pendidikan b. Adanya diskriminasi anggaran pendidikan oleh diknas 84% sedangkan Depag sekitar 16 % c. Alokasi 20% anggaran pendidikan yang akan menjadi target
Kementrian/Lembaga lain	<ul style="list-style-type: none"> a. Kenaikan alokasi dan program dipandang agenda yang besar
DPR Komisi X	<ul style="list-style-type: none"> a. Alokasi 20% anggaran pendidikan itu diluar dari belanja daerah, pegawai ataupun sekolah kedinasan b. Alokasi 20 % anggaran pendidikan tergantung kemauan politik dari pemerintah c. Persaingan antara komisi dalam memperjuangkan pagu mitranya d. DPR Komisi X tidak terlalu berperan dalam APBN, pemerintah yang paling berwenang dalam mengajukan RUU APBN
Fraksi	<ul style="list-style-type: none"> a. Pemerintah menunda-nunda dalam pengalokasian 20% anggaran pendidikan, kesepakatan seluruh fraksi segera mungkin pemerintah

	mengalokasikan 20% anggaran pendidikan pada tahun 2008
Kaucus Pendidikan DPR	a. Dengan beranggotakan 200 anggota DPR, kaucus berupaya merealisasikan 20% anggaran pendidikan.
Tokoh Pendidikan	a. Alokasi 20% anggaran pendidikan sangat penting dalam meningkatkan kualitas pendidikan yang ada di Indonesia
Lembaga Sosial Masyarakat	a. Alokasi 20% anggaran pendidikan hanya sebuah label untuk pencitraan pemerintah dan kenyataannya tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Sumber : Diolah dari berbagai sumber

Komitmen Komisi X DPR RI Dalam Pencapaian Anggaran Pendidikan 20 Persen dari APBN

Pada Rapat Kerja Komisi X DPR RI dengan Menteri Pendidikan Nasional RI tanggal 24 Agustus 2005, terdapat beberapa keputusan penting yang terkait dengan pencapaian anggaran pendidikan 20 persen dari APBN yaitu sebagai berikut : (1). Alokasi anggaran pendidikan sebesar Rp 31,5 triliun dalam RAPBN 2006 yang diajukan oleh Presiden kepada DPR pada tanggal 16 Agustus 2005, masih jauh dari “kesepakatan 4 Juli 2005” antara Pemerintah (yang diwakili oleh 7 Menteri) dan DPR (yang diwakili Komisi X DPR RI). Merujuk pada amanat UUD 1945 untuk mengalokasikan anggaran pendidikan paling kurang 20 persen dari APBN/APBD yang akan dipenuhi secara bertahap, kesepakatan tersebut menyatakan akan mencapai anggaran pendidikan pada tahun 2006 sebesar 12 persen dari Anggaran Belanja Pusat (Rp 375 triliun) atau sebesar Rp 45 triliun (termasuk anggaran pendidikan yang dikelola oleh Departemen Agama). (2). Komisi X DPR RI sepakat untuk segera, melalui Pimpinan DPR RI, mengirimkan surat kepada Presiden guna meminta ketegasan sikap (konsistensi) dalam merealisasikan “kesepakatan 4 juli 2005” tersebut diatas, dan mendesak Presiden agar segera mengajukan revisi terhadap RAPBN 2006 yang telah diajukan, untuk memenuhi

jumlah anggaran pendidikan sesuai dengan kesepakatan.

Sejak akhir tahun 2003 Pemerintah bersama-sama dengan DPR terus menerus berusaha merumuskan suatu kebijakan dalam rangka pemenuhan anggaran pendidikan sebagaimana diamanatkan Pasal 49 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, untuk maksud tersebut, telah dibentuk Panitia Kerja Alokasi Anggaran Pendidikan 20 persen dari APBN di luar gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan, yang beranggotakan Komisi VI DPR, Menteri Pendidikan Nasional, Menteri Agama, Menteri Keuangan, Menteri Pendayagunaan dan Aparatur Negara, dan Kepala Bappenas. Panitia Kerja Alokasi Pendidikan tersebut dibentuk pada tanggal 17 Desember 2003 pada Masa Persidangan II DPR Tahun 2003-2004 dan pada Rapat Kerja Gabungan pada 26 Januari 2004.

Pada tanggal 19 Mei 2004 Rapat Kerja Gabungan tersebut menyerahkan hasil kerjanya. Hasil kerja tersebut menjadi kesepakatan bersama antara DPR dan Pemerintah tentang pencapaian alokasi anggaran pendidikan 20 persen dari APBN yaitu : (1). Pencapaian target anggaran dana pendidikan sebesar 20 persen dari APBN di luar gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan, sesuai dengan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Penjelasannya menggunakan skenario: "Rasio dana pendidikan (setelah dikurangi gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan) terhadap belanja negara (setelah dikurangi dana daerah) diproyeksikan mencapai minimal 20 persen dalam tahun 2009.

(2). Pencapaian anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN didasarkan atas perhitungan (asumsi): a). Dana pendidikan akan mengalami kenaikan dari 6,6 persen (Rp 16,8 trilyun) tahun 2004 menjadi 8,2 persen (Rp 22,0 trilyun) tahun 2005, 10,3 persen (Rp 29,0 trilyun) tahun 2006, 12,9 persen (Rp 38,1 trilyun) tahun 2007, 16,1 persen (Rp 50 trilyun)

tahun 2008, dan 20,2 persen (Rp 65,8 trilyun) tahun 2009. Terjadi kenaikan progresif (diseuaikan) rata-rata sebesar 2,7 persen dari anggaran tahun sebelum sehingga pada tahun 2009 mencapai 20,2 persen dari APBN diluar gaji guru dan anggaran pendidikan kedinasan. Pertambahan tahun 2004 ke 2005 sebesar 1,6 persen, tahun 2005 ke tahun 2006 sebesar 2,1 persen, tahun 2006 ke 2007 sebesar 2,6 persen, tahun 2007 ke 2008 sebesar 3,2 persen, dan tahun 2008 ke tahun 2009 sebesar 4,1 persen. Berdasarkan angka-angka ini, pada tahun 2009 tercapai kenaikan anggaran pendidikan sebesar 20,2 persen.

Dana pendidikan akan mengalami kenaikan dari 6,6 persen (Rp 16,6 trilyun) tahun 2004 menjadi 9,3 persen (Rp 24,9 trilyun) tahun 2005, 12 persen (Rp 33,8 trilyun) tahun 2006, 14,7 persen (Rp 43,4 trilyun) tahun 2007, 17,4 persen (Rp 54,0 trilyun) tahun 2008, dan 21 persen (Rp 65,5 trilyun) tahun 2009. Terjadi kenaikan linier rata-rata sebesar 2,7 persen dari anggaran tahun sebelumnya sehingga pada tahun 2009 mencapai 20,1 persen dari APBN di luar gaji guru dan anggaran pendidikan kedinasan. Berdasarkan angka-angka ini, pada tahun 2009 tercapai kenaikan anggaran pendidikan sebesar 20,1 persen.

Analisa Kepentingan Para Aktor Dilihat Dari Teori Grup

Pengaruh kelompok-kelompok yang bertarung dalam proses kebijakan publik ditentukan oleh anggota mereka, kekayaan, kekuatan organisasi, kepemimpinan, akses terhadap pembuat keputusan, dan kesolidan organisasi. Teori grup bertujuan untuk menggambarkan seluruh aktivitas politik yang penuh dengan makna dalam konteks pertarungan kelompok. Para pembuat kebijakan memandang daya tawar kelompok, perundingan, dan kompromi sebagai respon yang tetap diantara persaingan tuntutan kelompok yang berpengaruh. kebijakan publik hampir selalu merepresentasikan kompromi, tercapainya

kesuksesan dalam hubungan-hubungan politik guna mengatasi berbagai masalah dalam negeri dan kebijakan luar negeri. Kebijakan publik juga merupakan hasil tawar menawar, negosiasi dan kesepakatan antara pemerintah dan sektor publik dalam sebuah tatanan sosial.

Model teori kelompok sebenarnya merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan yang didalamnya beberapa kelompok kepentingan berusaha mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif. (Wibawa, 1994:9) Mengacu pada teori kelompok tersebut ada beberapa analisa yang dipakai sebagai *standing position* dari peneliti. Pemetaan aktor dalam formulasi kebijakan alokasi 20 persen anggaran pendidikan menjadi langkah penting dalam analisa ini. Oleh karena itu, hal pertama yang dilakukan adalah memetakan keseluruhan aktor agar lebih jelas kearah mana pengaruh kelompok itu mengalami pergeseran dari titik keseimbangan. Kelompok A dianalogikan sebagai pengaruh DPR, kelompok B adalah pengaruh pemerintah, dan pengaruh tambahan adalah elemen masyarakat serta tokoh pendidikan. Ketika muncul isu kebijakan alokasi 20 persen anggaran untuk pendidikan, pada mulanya kelompok pemerintah mendapat kecaman dari berbagai pihak diantaranya DPR, elemen masyarakat serta tokoh pendidikan yang menyatakan bahwa pemerintah melanggar konstitusi karena alokasi APBN untuk pendidikan belum mencapai 20 persen seperti yang diamanatkan oleh UUD 1945 khususnya Pasal 31 ayat (4). Permasalahan ini dibahas melalui sidang Mahkamah Konstitusi yang menjadikan titik keseimbangan pengaruh kebijakan bergeser ke pihak DPR. Akan tetapi, pada perjalanan formulasinya titik keseimbangan tersebut mengalami pergeseran dari pengaruh DPR ke pengaruh pemerintah dikarenakan pembahasan tentang masuk tidaknya gaji pendidik dalam alokasi 20 persen untuk pendidikan sebagai gugatan dari 2 (dua) orang pemohon (Dra. Hj. Rahmatiah Abbas selaku Guru perwakilan dari PGRI dan Prof. Dr.

Badryah Rifai, S.H selaku Dosen perwakilan dari Asosiasi Perguruan Tinggi Swasta Seluruh Indonesia (APTSSI) yang merasa kebijakan alokasi 20 persen anggaran pendidikan dengan mengecualikan gaji pendidik dan pengajar tidak memiliki dasar/landasan yang kuat dan tidak memihak kepada kepentingan para pendidik dan pengajar. Pembahasan pada sidang MK tersebut, akhirnya menjadi sebuah keputusan bahwa gaji pendidik dimasukkan kedalam alokasi 20 persen untuk pendidikan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-V/2007. Dengan demikian, telah terjadi perubahan dimana kebijakan yang pada mulanya tidak memasukkan unsur gaji pendidik kedalam alokasi 20 persen anggaran pendidikan sebagaimana tertuang dalam UU No. 20 tahun 2003 tentang sisdiknas, kini berubah dengan keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-V/2007 yang menyatakan bahwa gaji pendidik dimasukkan kedalam alokasi 20 persen untuk pendidikan.

Secara umum, teori kelompok (*the group model*) berasumsi bahwa, dalam wilayah politik terjadi interaksi antar berbagai kelompok kepentingan. Individu-individu dengan berbagai kepentingannya secara bersama-sama baik dalam ranah formal atau non-formal berusaha mendapatkan kepentingannya atas pemerintah. Dari penjelasan melalui pendekatan teori grup tersebut dapat dilihat bahwa aktor yang paling diuntungkan dari formulasi kebijakan alokasi 20 persen APBN untuk pendidikan adalah pihak pemerintah karena lebih meringankan pemerintah dalam merealisasikan alokasi 20 persen APBN untuk pendidikan dengan asumsi bahwa alokasi gaji pendidik yang selama ini dikelola Menpan dipindah pencatatannya untuk alokasi gaji pendidik.

Analisa Ekonomi Politik dalam Formulasi Kebijakan 20 Persen Anggaran Pendidikan

Setiap gerakan/perjuangan pasti memiliki kepentingan, baik ekonomi, politik, sosial

budaya dan yang lainnya. Berbagai kepentingan itulah yang kemudian melatarbelakangi segala ide/gagasan dan menjadi amunisi bagi setiap tindakan. Pada bagian ini, titik tekan pembahasan difokuskan pada analisa perumusan kebijakan alokasi 20 persen anggaran pendidikan dilihat melalui sudut pandang teori ekonomi politik.

Pada proses penetapan kebijakan alokasi 20 persen anggaran pendidikan ini, dapat dilihat adanya model teoretik yang diperkenalkan oleh para penggagas ekonomi politik bisa digunakan untuk mencermati, misalnya, tarik-ulur antara pranata politik seperti partai politik dan lembaga legislatif, lembaga eksekutif seperti Presiden dan Wakil Presiden serta para pejabat negara lainnya, lembaga judikatif seperti Mahkamah Konstitusi, dan kekuatan berpusat pada masyarakat seperti LSM dan lain sebagainya. Kajian ekonomi politik bertujuan untuk mengembangkan proposisi-proposisi (hipotesis) mengenai hasil akhir (*outcomes*) dari proses pertukaran sumber-sumber, baik yang bersifat non-ekonomi (sosial ekonomi) maupun yang bersifat ekonomi (Uphoff dan Ilchman, 1972). Dengan pemikiran tersebut, maka akan dapat dijelaskan secara rasional berbagai hal bukan hanya mengenai sebuah sistem ekonomi-politik itu bekerja, tetapi juga mengenai bagaimana sistem itu seharusnya bekerja dan bagaimana sistem itu dapat diperbaiki kinerjanya untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan (*policy goals*) yang jauh lebih baik. Tujuan-tujuan kebijakan yang dimaksud misalnya, apakah dirumuskan secara umum untuk tercapainya kesejahteraan rakyat, kemakmuran, pemerataan (distribusi pendapatan) ataukah sekadar untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Keseimbangan cara pandang terhadap persoalan perumusan suatu kebijakan alokasi 20 persen harus dilakukan, meminjam istilah Staniland (1985) melihat fenomena kebijakan itu “baik proses maupun dampaknya” secara interaktif. Dalam konsepsi Staniland cara pandang yang bersifat interaktif itu

mengandung arti bahwa hendaknya diperlakukan *politic and economics as being functionally distinguishable but involved in exchange and reciprocal influence* (Staniland, 1985:7). Mirip dengan konsep yang dikemukakan Staniland tersebut, Zald (1970) secara sederhana mendefinisikan ekonomi politik sebagai *the study of the interplay of power, goals of power-wielders and productive exchange system*. Dengan demikian, dalam menyoroti dampak tertentu dari fenomena seperti kebijakan alokasi 20 persen anggaran pendidikan, tidak hanya memperlakukannya sekadar sebagai persoalan yang berakar pada faktor ekonomi karena menyangkut anggaran dan kemudian mencari upaya penyelesaiannya hanya dari segi teknis ekonomi, misal kalau dipakai untuk alokasi anggaran pendidikan maka defisit anggaran Negara akan semakin terlihat tiap tahunnya, melainkan menempatkannya dalam konteks yang lebih luas dengan mengalokasikan 20 persen anggaran pendidikan maka akan terwujud pendidikan berkualitas ditandai dengan sumber daya manusia yang berkualitas pula dan pada akhirnya peringkat mutu pendidikan Negara akan terangkat.

Dari pemaparan tersebut dapat disimpulkan bahwa ada tiga hal yang bisa menjadi rujukan. *Pertama*, dalam membuat kebijakan memang tidak terlepas dari tendensi kelompok ataupun pribadi yaitu tendensi kebutuhan maupun tendensi kekuasaan. *Kedua* para aktor pembuat kebijakan dalam pandangan ekonomi politik mempunyai *bargaining* yang kuat dalam membuat kebijakan, dengan istilah lain siapa yang kuat *bargaining*nya maka dialah yang akan memegang kekuasaan. *Ketiga* penilaian terhadap kebijakan kalau dilihat segi ekonomi politik kita bisa melihat alasan atau latar belakang pemikiran (rasionalitas) dan apa agenda tersembunyi (hidden agenda) dari para pembuat kebijakan (*policy makers*) atau rezim yang berkuasa.

Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-V/2007 Terhadap Perumusan Kebijakan Alokasi 20 Persen Anggaran Pendidikan

Keputusan Mahkamah Konstitusi mengenai Gaji Guru/Dosen sebagaimana yang dicantumkan di dalam Pasal 49 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, masalah-nya dapat dilihat dari berbagai segi. *Pertama*, dari segi yuridis formal sebagaimana yang telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi No. 24/PUU-V/2007 yang memutuskan bahwa gaji guru/dosen sudah termasuk di dalam alokasi dana pendidikan. *Kedua*, Masalah tersebut dapat dilihat dari pandangan penganggaran (APBN /APBD) yang merupakan keputusan politis. Kedua titik-pandang tersebut di atas dilihat dari segi yuridis formal serta penganggaran pemerintah sah-sah saja. Keputusan Mahkamah Konstitusi yang memasukkan gaji guru/dosen di dalam pendanaan pendidikan tentunya mempunyai pengaruh yang besar terhadap pendanaan pendidikan secara keseluruhan. Profesi guru akan dihadapkan kepada dua masalah yang sama pentingnya. *Pertama*, profesi guru mempertahankan jiwa dari UU No. 14 tahun 2005 yaitu tetap menuntut penghargaan yang setimpal dari profesi guru dengan renumerasi yang manusiawi. Pilihan *kedua* ialah profesi guru dikorbankan dan dana pendidikan yang menipis digunakan untuk memperbaiki hal-hal yang sangat penting dewasa ini seperti misalnya fasilitas gedung sekolah yang rusak serta fasilitas pendidikan untuk meningkatkan proses pendidikan yang sangat minim. Kedua pilihan tersebut merupakan pilihan yang sangat sulit yang berakibat tidak mungkin tercapainya cita-cita UUD 1945 untuk menghasilkan manusia Indonesia yang cerdas. Keputusan Mahkamah Konstitusi memang secara formal telah mendekati tuntutan formal Amandemen UUD ke-empat mengenai dana pendidikan. Namun apa artinya angka-angka formal

tersebut tetapi sistem pendidikan nasional yang didukung oleh angka-angka formal yang tidak manusiawi? Tentunya tidak menghasilkan manusia Indonesia yang cerdas (Pernyataan Prof. Dr. H.A.R. Tilaar (Guru Besar IKIP Jakarta)).

Dimasukkannya gaji guru dalam alokasi dana pendidikan akan berakibat antara lain sebagai berikut : a). Tidak ada lagi dorongan bagi pemerintah untuk memenuhi kebutuhan anggaran bagi penyelenggaraan pendidikan yang relevan dan bermutu. Karena dengan terus menerus meningkatnya penghasilan guru yang harus ditanggung pemerintah sesuai ketentuan UU No.20 Tahun 2003 dan UU No.14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen sebagian besar anggaran yang disediakan akan tersedot untuk gaji guru; b). Akibat hal tersebut, pemerintah tidak akan mampu melaksanakan tanggung-jawab konstitusionalnya seperti yang tercantum dalam pasal 31 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UUD 1945, serta pasal 5 ayat (1) dan pasal 12 ayat (1) b yang tertulis: 1. Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya (pasal 31 ayat (2)); 2. Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan suatu sistem pendidikan nasional (pasal 31 ayat (3), yang diperkuat dengan pasal 5 ayat (1) UU No.20 Tahun 2003 yang tertulis "setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan yang bermutu"; 3. Pemerintah memajukan IPTEK (pasal 31 ayat (4)); 4. Setiap peserta didik yang berpotensi dari keluarga yang tidak mampu berhak mendapatkan beasiswa (pasal 12 ayat 1 c) (Pernyataan dari Ikatan Sarjana Pendidikan Indonesia).

Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pengujian UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional khususnya pasal 49 ayat 1, dalam amar putusannya Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa dengan dimasukkannya komponen gaji pendidik, akan lebih mudah bagi Pemerintah dan DPR untuk melaksanakan kewajiban anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen

dalam APBN dan alokasinya lebih mudah dengan jatah gaji pegawai yang dikelola Menteri Pendayagunaan dan Aparatur Negara (Menpan) beralih ke alokasi 20 persen anggaran pendidikan. Padahal yang dikehendaki oleh para penggugat tersebut adalah mereka memperoleh tambahan gaji dari alokasi 20 persen APBN selain yang telah ditetapkan untuk mereka yang selama ini dikelola Menpan. Namun, implikasinya yang paling krusial adalah alokasi yang khusus untuk pendidikan akan terserap banyak untuk gaji pendidik.

Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan

Penelitian ini secara spesifik menyoroti alur proses formulasi kebijakan alokasi 20 persen APBN untuk pendidikan pasca amandemen UUD 1945 hingga tahun 2009 di masa Kabinet Indonesia Bersatu jilid I di bawah pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono serta menganalisa dinamika pergulatan politik para aktor pembuat kebijakan yang ada di dalamnya. Logika dasar yang diamati adalah menganalisis aktor dan perannya masing-masing dalam proses formulasi kebijakan 20 persen anggaran pendidikan, pemetaan aktor, analisa dengan menggunakan teori grup dan teori ekonomi politik, serta pembahasan khusus mengenai dampak/implikasi dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-V/2007 terhadap perumusan kebijakan alokasi 20 persen anggaran pendidikan. Dengan demikian, hasil penelitian terkait formulasi kebijakan alokasi 20 persen anggaran pendidikan dapat disimpulkan sebagai berikut :

Adanya semangat untuk meningkatkan kualitas SDM di Indonesia melalui aspek pendidikan belum sepenuhnya mendapat dukungan dari Pemerintah, terbukti dengan tertundanya sekian lama pembahasan tahapan kebijakan alokasi 20 persen anggaran pendidikan tersebut dari satu proses menuju proses selanjutnya. Lamanya jeda waktu yang

di-butuhkan antar proses pembahasan tersebut mengindikasikan kurangnya dukungan dan perhatian Pemerintah terhadap peningkatan mutu pendidikan di Indonesia. Yang perlu menjadi catatan, bahwa isu pengalokasian 20 persen untuk pendidikan muncul sejak tahun 2002 dan baru menjadi isu sentral kembali setelah MK mengeluarkan keputusannya No. 026/PUU-III /2005 tertanggal 22 Maret 2006 yang menyatakan selama anggaran pendidikan belum mencapai 20 persen sebagai ditentukan UUD 1945, maka APBN akan selalu bertentangan dengan UUD 1945.

Tarik ulurnya pembahasan mengenai penentuan dan makna hakikat angka 20 persen anggaran pendidikan mengindikasikan begitu kuatnya nuansa politik dan pengaruh para aktor pembuat kebijakan beserta kepentingan-kepentingan lain yang melatarbelakanginya.

Kebijakan alokasi 20 persen anggaran pendidikan membawa implikasi besar terhadap munculnya Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Undang-undang Badan Hukum Pendidikan serta Peraturan Pemerintah yang mempunyai dampak positif terhadap peningkatan kualitas SDM Indonesia melalui bidang pendidikan.

Dimasukkannya gaji pendidik pada putusan MK Nomor 24/PUU-V/2007 memberikan implikasi yang sangat besar, diantaranya tidak ada lagi dorongan bagi Pemerintah untuk memenuhi kebutuhan anggaran bagi penyelenggaraan pendidikan yang relevan dan bermutu. Karena dengan terus menerus meningkatnya penghasilan guru yang harus ditanggung pemerintah sesuai ketentuan UU No.20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan UU No.14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen maka sebagian besar anggaran yang disediakan untuk pendidikan akan tersedot untuk gaji pendidik. Maka selamanya bisa diartikan bahwa hal tersebut masih melanggar konstitusi [Pasal 31 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UUD 1945, serta Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 12 ayat (1)b] karena

anggaran yang murni untuk pendidikan belum mencapai 20 persen.

Saran

Para pembuat kebijakan baik pemerintah maupun legislatif hendaknya konsisten dengan kebijakan yang telah dibuat. Disamping itu, dalam memformulasikan kebijakan bukan hanya mempertimbangkan aspek kepentingan di tataran elit politik saja, tetapi juga melihat kondisi kebutuhan vital rakyat terkait pendidikan serta dampaknya terhadap kemajuan bangsa.

Anggaran pendidikan yang terus meningkat dari tahun ke tahun perlu diimbangi dengan pengelolaan yang baik dan optimal, tepat sasaran, berasaskan keadilan dan ada transparansi. Untuk mengantisipasi kesiapan keuangan negara, maka perlu dilakukan penghematan dan menghindari kebocoran anggaran melalui sistem pengawasan keuangan negara secara maksimal.

Konsekuensi logis terkait pembagian anggaran kebutuhan Negara yaitu perlu adanya pertimbangan yang benar-benar matang dari pemerintah karena APBN tidak hanya terfokus untuk anggaran pendidikan, tetapi pendanaan sektor lain juga penting demi keberlangsungan hajat hidup orang banyak.

Dalam upaya meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia, hendaknya menghindari adanya diskriminasi pendanaan antara lembaga negeri dan swasta, juga pendidikan umum dan keagamaan semisal pesantren, madrasah dan lain-lain.

Ego sektoral antar departemen dan lembaga perlu diminimalisir karena dalam pembagian tugas masing-masing sudah jelas, artinya sama-sama menyadari bahwa seluruh pembagian pendanaan dari APBN adalah untuk melayani dan mensejahterakan rakyat.

Daftar Pustaka

- Aaron Wildavsky and Naomi Caiden, 2003, *The New Politics of The Budgetary Process*; Fifth Edition.
- Alt, J. E. and K. A. Crystal, 1983, *Political Economic*, Brighton, Wheatsheaf.
- Anderson et.al, 1981, *Introduction to Political Science*, McGraw-Hill International Book Company, Mexico.
- Bustanul dan Rachbini, 2001, *Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta
- Caporaso, James A. and Levine, David P., 2008, *Teori-teori Ekonomi Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Considine, Mark, 1994, *Public Policy: A Critical Approach*, MacMillan Education Australia Ltd., Melbourne.
- Dobell, Peter & Martin Ulrich, 2002, *Parliament's Performance in The Budget Process: A Case Study. Policy Matters*. <http://www.irpp.org>.
- Dunn, William N., 2004, *Public Policy Analysis: An Introduction.*, Pearson Education, New Jersey.
- Dwijowijoto, Riant Nugroho, 2003, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, PT. Gramedia, Jakarta.
- Dye, Thomas R., 1978, *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey.
- Faisal, Sanapiah, 1990, *Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasinya*, YA3, Malang.
- Freeman, Robert J. & Craig D. Shoulders, 2003, *Governmental and Nonprofit Accounting—Theory and Practice*. Seventh edition. Upper Saddle River, Prentice Hall, New Jersey.
- Gamble, Andrew, 1995, *The Political Economy*, Political Studies, XLIII, 516-530
- Hagen, Terje P., Rune J. Sorensen, & Oyvind Norly, 1996, *Bargaining Strength in Budgetary Process: The Impact of*

- Institutional Procedures. Journal of Theoretical Politics.*
- Harris, Peter, 1997, *Foundation of Political Science*, Third Edition, Prentice Hall, Singapore.
- Heywood, Andrew, 1997, *Politics*, MacMillan press Ltd., London.
- Hitchner and Harbold, 1965, *Modern Government, A Survey of Political Science*, Second Edition, Dodd, Mead and Company.
- Islamy, Irfan M., 2004, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, PT. Bina Aksara, Jakarta.
- Johnson, Paul M., 2005, *A Glossary of Political Economy Terms*, Auburn: Department of Political Science, Auburn University.
- Macridis, Roy C and Brown, Bernard E., 1986, *Comparative Politics Notes and Readings*, Sixth Edition, The Dorsey Press, Chicago.
- Mas'ood, Mochtar, 2008, *Ekonomi-Politik Internasional dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Miles, Matthew B., dan Huberman, A. Michael, 1992, *Analisa Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta.
- Moleong, Lexy, 2002, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung
- Mosco, Vincent, 1996, *The Political Economy of Communication*, SAGE Publication, London.
- Muller, Rolland, 1975, *The Multinational Corporation and The Exercise of Power: Latin America*. Dalam Abdul A Said and Luiz Simon (eds), *The Sovereigns*, MNC a World Power.
- Parsons, W., 2008, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*, Kencana, Jakarta.
- Rubin, Irene S., 1993, *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. Second edition, Chatham House Publishers, Inc., Chatam, New Jersey.
- Sabatier, Paul A. and Jenkins-Smith, Hank C. (Eds.), 1993, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press. Boulder, Co.
- Samuels, David, 2000, *Fiscal Horizontal Accountability? Toward Theory of Budgetary "checks and balances" in Presidential Systems*, University of Minnesota, working paper presented at the Conference on Horizontal Accountability in New Democracies, University of Notre Dame, May.
- Singarimbun, Masri dan Effendi, Sofian., 1989, *Metode Penelitian Survei*, Penerbit LP3ES, Jakarta.
- Staniland, Martin, 1985, *What Is Political Economy ? A Study of Social Theory and Under development*, Yale Univ. Press, New Haven, Conn.
- Tilaar, H.A.R dan Riant Nugroho, 2008, *Kebijakan Pendidikan Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan Dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Von Hagen, Jurgen, 2002, *Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance. The Economic and Social review*.
- Wahab, Sholichin Abdul, 1999, *Ekonomi Politik Pembangunan Bisnis Indonesia Era Orde Baru dan di Tengah Krisis Moneter*, PT. Dinar Wijaya-Brawijaya Press, Malang.
- Wahab, Solichin Abdul, 2005, *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Edisi kedua, Bumi Aksara, Jakarta.
- Wibawa, Samodra, Yunyun Purbokusumo, dan Agus Pramusinto, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Yehezkel Dror, 1968, *Public Policy Making Reexamined*, Chandler Publishing Co., Scranton, PA.

Zald, Mayer N., 1970, *Powerin Organizations*, Vanderbilt University Press, New York.

Dokumen-dokumen

Anonimous, Balitbang-Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, Program Kerja Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar Dan Menengah Tahun 2007.

Anonimous, Balitbang-Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, Rencana Strategis Depdiknas Tahun 2005-2009.

Anonimous, Departemen Keuangan Negara Republik Indonesia, Nota Keuangan Negara Republik Indonesia Tahun 1998 – 2007.

Anonimous, Pemerintah Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional Pendidikan Nasional Republik Indonesia.

Arifin, Anwar, 2003, Memahami Paradigma Baru Pendidikan Nasional dalam Undang-Undang SISDIKNAS, POKSI VI FPG DPR RI

Dokumen Arsip DPR RI Risalah Sidang Pembahasan Rancangan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional

Pendapat Akhir Fraksi-fraksi MPR RI Terhadap Rancangan Putusan MPR Hasil Komisi-komisi Pada Sidang Tahunan MPR 2002

Putusan Mahkamah Konstitusi No 011/PUU-III/2005 tentang Pengujian UU No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Putusan Mahkamah Konstitusi No 026/PUU-III/2005 tentang Pengujian UU No 13 Tahun 2005 tentang APBN Tahun Anggaran 2006.

Putusan Mahkamah Konstitusi No 12/PUU-III/2005 tentang Pengujian UU No 26 Tahun 2004 tentang APBN Tahun Anggaran 2005.

Putusan Mahkamah Konstitusi No 24/PUU-V/2007 tentang Pengujian UU No 20

Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Sekretariat jenderal MPR, 2002. Risalah Rapat pleno ke-18 panitia ad hoc I Badan Pekerja MPR 25 Maret 2002.

Kumpulan Modul Pendidikan Politik Anggaran Bagi Warga 2006.

Laporan Penelitian oleh Nazwar 2003 The Actor Coalition In The Policy Implementation.

The World Bank Office, Kajian Pengeluaran Publik Indonesia 2007: Memaksimalkan Peluang Baru.

Suara Pembaruan 14 September 2002.

Kompas, 19 Agustus 2003.

Media Indonesia On-line, 17 April 2006.

Media Indonesia Online, 27 Januari 2004.