

## REFORMULASI ANGGARAN WAJIB PENDIDIKAN DI INDONESIA: ANALISIS PRESKRIPTIF MENUJU KEBIJAKAN FISKAL YANG BERKELANJUTAN

*Reformulation of The Mandatory Spending Education Budget in  
Indonesia: A Prescriptive Analysis Towards Sustainable Fiscal Policy*

Angling Nugroho Kemenangan<sup>1</sup>, & Lisno Setiawan<sup>2</sup>

### Info Artikel

angling.nugroho@gmail.com  
<sup>1</sup> DJA, Kementerian Keuangan,  
Jakarta,  
lisno.setiawan@kemenkeu.go.id  
<sup>2</sup> DJA, Kementerian Keuangan,  
Jakarta,

Riwayat Artikel :  
Diterima 14 Oktober 2024  
Direvisi 3 Desember 2024  
Disetujui 6 Desember 2024  
Tersedia online 7 Desember 2024

**JEL Classification :** H61, I25,  
I28

### Abstract

*The allocation of mandatory spending for education, amounting to 20 percent of the state budget (APBN), has become a hot topic for debate, both in terms of quality and quantity. Several Constitutional Court decisions have attempted to provide interpretations of the meaning of mandatory spending in the education budget. Learning from the experience of the pandemic and the need for fiscal sustainability in the future, further and deeper studies are required regarding the basis for calculating mandatory spending in the education budget in Indonesia, both in normal and emergency situations.*

*This research uses a prescriptive analytical method to provide recommendations and alternative solutions for reformulating the basis for calculating mandatory spending in the education budget. The data used in this research include primary data sourced from the 1945 Constitution, the 2025 State Budget Bill (RUU APBN) along with its Financial Note, the state budget framework, official materials/press releases from the Ministry of Finance or other relevant parties, and secondary data sourced from books, journals, newspapers, magazines, online media, dictionaries, and others, as well as comparisons with the best practices of other countries.*

*The research results show that there are two alternatives that can be used as a basis for the redefinition of education budget calculations in the APBN, namely, first, based on operational expenditure, and second, based on gross domestic product (GDP). The operational expenditure base can be used to seek efficiency in operational expenditure while maintaining educational facilities and infrastructure. Meanwhile the GDP basis offers certainty and harmonization in times of emergency. These two alternatives can be complementary in providing quality spending in the education budget while maintaining fiscal sustainability.*

**Keywords :** reformulation, education budget basis, APBN posture

**Abstrak**

Alokasi *mandatory spending* anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN menjadi topik yang hangat untuk diperdebatkan baik dari sisi kualitas maupun kuantitas. Beberapa putusan Mahkamah Konstitusi telah mencoba memberikan interpretasi atas makna *mandatory spending* anggaran pendidikan. Belajar dari pengalaman pandemi dan pertimbangan keberlanjutan fiskal di masa yang akan datang, diperlukan kajian lebih lanjut dan mendalam terhadap basis perhitungan *mandatory spending* anggaran pendidikan di Indonesia, baik di masa normal maupun darurat.

Penelitian ini menggunakan metode preskriptif analisis untuk memberikan rekomendasi dan alternatif solusi dalam mereformulasi basis perhitungan *mandatory spending* anggaran pendidikan. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer yang berasal dari Konstitusi UUD 1945, RUU APBN TA 2025 beserta Nota Keuangannya, postur APBN, bahan tayangan/press release resmi dari Kementerian Keuangan/pihak terkait lainnya yang relevan dengan penelitian, data sekunder yang bersumber dari buku, jurnal, surat kabar harian, majalah, media *online*, kamus, dan lain sebagainya, serta perbandingan dengan *best practice* negara lain. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat dua alternatif yang dapat dijadikan dasar redefinisi perhitungan anggaran pendidikan dalam APBN, yakni, pertama, berbasis belanja operasional, dan kedua, basis produk domestik (PDB) bruto. Basis belanja operasional dapat digunakan untuk mengupayakan efisiensi pada belanja operasional dengan tetap menjaga sarana dan prasarana pendidikan. Sementara basis PDB menawarkan kepastian dan harmonisasi dalam masa darurat. Kedua alternatif ini dapat menjadi pelengkap dalam menghadirkan belanja yang berkualitas dalam anggaran pendidikan dengan tetap menjaga keberlanjutan fiskal.

**Keywords** : reformulasi, basis anggaran pendidikan, postur APBN

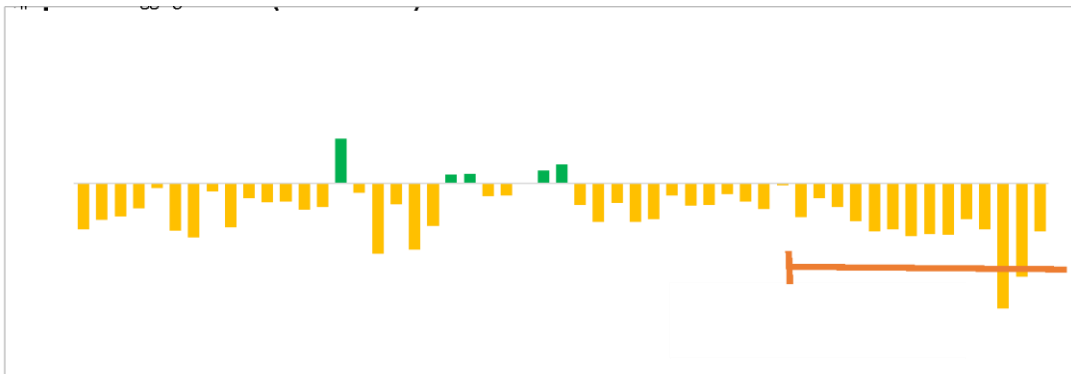
**1. PENDAHULUAN****1.1. Latar Belakang**

Semangat reformasi telah memperkuat tuntutan perhatian dan komitmen dari pemerintah untuk lebih memajukan sektor pendidikan di Indonesia. Hal ini kemudian diwujudkan dengan amandemen Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, yang menjadi tonggak awal dicantumkannya besaran persentase minimal anggaran pendidikan. Pasal 31 ayat (4) hasil amandemen menyebutkan negara memprioritaskan alokasi anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN, serta dari APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Dengan mempertimbangkan kondisi perekonomian yang ada kala itu, dalam praktiknya amanat tersebut baru dapat diimplementasikan secara bertahap, yakni 9,3 persen pada tahun 2005, 12 persen di tahun 2006, 14,7 persen di tahun 2007, 17,4 persen di tahun 2008, hingga akhirnya dapat dialokasikan secara penuh pada tahun 2009 sebesar 20,1 persen.

Secara normatif, pencantuman besaran *mandatory spending* anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN dapat memberikan kepastian stabilitas dan kontinuitas. Namun demikian, sesuai hakikat dari sifat *mandatory spending*, hal tersebut juga membatasi fleksibilitas fiskal pemerintah, dan mempersulit proses transformasi anggaran. Pemerintah memiliki ruang gerak yang terbatas dalam menyesuaikan anggaran sesuai prioritas kebijakan, terutama untuk belanja diskresioner/*non-mandatory*. (T. Brown: 2018). Selain itu, *mandatory spending* akan membebani kapasitas fiskal pemerintah, terutama dalam hal Pemerintah menempuh kebijakan penganggaran defisit. Hal ini karena besaran persentase *mandatory spending* akan selalu mengikuti besaran belanja tanpa memperhitungkan faktor lain seperti adanya penurunan pendapatan, prioritas belanja sektor lain yang lebih membutuhkan, serta peningkatan jumlah utang dan bunga utang untuk menutup defisit.

Keterkaitan *mandatory spending* anggaran pendidikan terhadap belanja negara berdampak pada semakin terbatasnya *fiscal space* dan berkurangnya fleksibilitas penganggaran dalam hal Pemerintah membutuhkan tambahan anggaran yang bersifat prioritas dan mendesak. Dalam beberapa dekade sejak reformasi keuangan negara digulirkan, Pemerintah telah berupaya untuk merancang APBN yang lebih sehat terutama dalam jangka menengah. Namun demikian, beban fiskal untuk pemenuhan *mandatory fiskal* maupun kebutuhan fiskal lainnya guna mengantisipasi perekonomian dan ketidakpastian global membuat Pemerintah harus berkompromi terhadap target defisit, meskipun masih dijaga di kisaran 3 persen dari PDB (kecuali saat pandemi 2020-2021).

Grafik 1



Untuk itu, Pemerintah harus mampu melakukan penyehatan fiskal untuk memberikan ruang fiskal yang cukup guna mencapai target pembangunan yang telah dirancang (Komisi XI DPR RI: 2024).

Untuk mewujudkan visi Indonesia Emas menjadi negara maju tahun 2045, Pemerintah membutuhkan kondisi fiskal yang sehat guna menjaga keberlanjutan fiskal. Dengan semakin meningkatnya risiko ketidakpastian global dalam satu dekade terakhir, yang berpengaruh pada perekonomian dan harga komoditas, Pemerintah dituntut untuk lebih mengoptimalkan peran APBN dan menjaga keberlanjutan fiskal. Perubahan indikator seperti harga komoditas yang *volatile* harus diantisipasi secara tepat baik di komponen pendapatan maupun belanja negara. Demikian pula, peran perlindungan sosial yang diharapkan dapat menjadi *automatic stabilizer* (di beberapa negara *automatic stabilizer* bahkan menjadi anggaran wajib). Untuk itu, diperlukan keseimbangan antara *mandatory spending* dan *discretionary spending* guna memastikan bahwa anggaran telah dialokasikan dan dijalankan secara efektif dan efisien.

Dalam riset Nur Endah Fitriani (2010), merujuk pada hasil rapat pleno Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR RI ke-11 tanggal 11 Maret 2002 sampai dengan 27 Maret 2002 masa sidang Tahunan MPR RI tahun 2002, dan hasil Rapat Paripurna yang membahas tentang amandemen Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, diperoleh fakta bahwa pencantuman anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN tersebut ternyata lebih didasarkan pada kompromi politis semata, bukan berdasarkan hasil *visibility study* atau kajian analisis kemampuan pembiayaan pemerintah yang memadai. Hal ini menyebabkan sulitnya Pemerintah dalam mengimplementasikan di APBN, karena jika memenuhi angka 20 persen untuk pendidikan berarti juga menyebabkan pengurangan anggaran di sektor lain. Dalam pembahasan tersebut, Pemerintah melalui Menteri

Keuangan kala itu juga telah memberikan argumentasi untuk lebih menekankan fleksibilitas dalam semangat peningkatan alokasi anggaran pendidikan tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara Nur Endah dengan salah satu pelaku sejarah yang ikut membahas amandemen anggaran pendidikan menjadi sebesar 20 persen, Prof. Dr. Didik Rachbini, mengatakan bahwa: *"pada saat itu, tidak pernah ada visibility study mengenai kenaikan anggaran dalam amandemen UUD ini, karena pada saat itu pemerintah sangat lemah dan harus memenuhi tuntutan masyarakat yang meminta agar anggaran pendidikan dinaikkan."* Tuntutan politik pada awal reformasi memang sangatlah besar, sehingga banyak keputusan strategis yang dilakukan baik oleh parlemen maupun pemerintah lebih berdasarkan pertimbangan politik, terlebih lagi pada masa itu posisi pemerintah berada di posisi yang lemah sehingga sulit untuk menolak tuntutan masyarakat akan kebutuhan revolusi bidang pendidikan. Pada saat rapat Badan Pekerja MPR RI tanggal 26 Februari 2002, terungkap bahwa sebagian peserta rapat yang dimotori Fraksi Reformasi, belum bersepakat secara bulat terkait penetapan besaran angka 20 persen dalam anggaran pendidikan. (Nur Endah Fitriani: 2010).

Pencantuman persentase 20 persen untuk anggaran pendidikan dalam konstitusi yang lahir sebelum UU 17/2003 tentang Keuangan Negara memberikan tantangan dalam implementasinya, terutama dari definisi "APBN" yang dijadikan basis. Tidak dijelaskan secara eksplisit apakah besaran tersebut berdasarkan pendapatan negara, belanja negara, atau defisit anggaran. Pada awalnya persentase 20 persen tersebut dimaknai berdasarkan belanja negara, dengan mengeluarkan komponen gaji guru dan pendidikan kedinasan (menyelisihi ketentuan UU 20/2003 tentang Sisdiknas yang memasukkan gaji guru dan pendidikan kedinasan). Baru kemudian, setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang memasukkan komponen gaji guru dalam definisi anggaran pendidikan, dan didukung oleh faktor kebijakan populer di masa Pemilu saat itu, alokasi sebesar 20 persen dari APBN tersebut dapat terpenuhi.

Dalam sebuah kesempatan rapat kerja dengan Badan Anggaran DPR RI pada tanggal 4 September 2024, Menteri Keuangan, Sri Mulyani Indrawati, pernah mengemukakan agar dasar perhitungan belanja wajib (*mandatory spending*) 20 persen anggaran pendidikan dari APBN dikaji kembali (Kompas: 4 September 2024). Sri Mulyani Indrawati mengusulkan agar alokasi anggaran pendidikan 20 persen dari APBN dialokasikan dari semula berbasis belanja negara, menjadi berbasis pendapatan negara. Hal ini karena besaran pendapatan negara cenderung lebih stabil dan sesuai dengan target yang telah ditetapkan dalam APBN. Sementara itu, belanja negara bersifat fluktuatif, terutama ketika terjadi pelemahan nilai tukar rupiah atau kenaikan harga minyak dunia yang membuat kebutuhan belanja negara membengkak. Sebagai contoh, pada tahun 2022 pernah terjadi kenaikan belanja negara subsidi energi dari Rp152,5 triliun menjadi Rp502,4 triliun akibat melejitnya harga minyak dunia dari 63 dollar AS menjadi hampir 100 dollar AS per barel pada semester I 2022.

Pengkajian ulang tersebut juga dilakukan agar siapapun yang akan menjabat Menteri Keuangan dapat lebih mudah bermanuver dalam menjaga APBN. Lebih jauh Sri Mulyani Indrawati mengatakan bahwa: *"Menteri Keuangan, Bendahara Negara, itu harus punya ruang untuk manuver. Karena APBN ditetapkan hari ini, minggu depan saja tadi asumsi bisa bergerak. Enggak mungkin semuanya dikunci, itu enggak bergerak, itu nanti pasti akan crack. Sehingga bagaimana Menteri Keuangan selanjutnya itu tetap bisa punya ruang untuk manuver tapi tetap transparan dan tetap patuh pada konstitusi ini yang menurut saya perlu kita bahas mengenai definisi anggaran pendidikan, terutama sumber untuk menghitung 20 persennya itu."*

Meskipun pada saat itu usulan Menteri Keuangan tersebut ditolak oleh DPR, wacana meredefinisi basis perhitungan anggaran pendidikan menjadi dialektika menarik untuk dikaji, terutama dari sisi *raison de etre* penentuan alokasi anggaran pendidikan 20 persen dari APBN,

hingga perkembangan situasi perekonomian terkini. Atas dasar hal tersebut, penulis tertarik untuk meneliti kemungkinan opsi definisi anggaran pendidikan yang tetap dalam koridor kepatuhan terhadap konstitusi, untuk kemudian kami coba tawarkan alternatif redefinisi anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN tersebut. Berdasarkan hasil penelusuran, hingga saat ini, sejumlah penelitian telah mengangkat tema seputar *mandatory spending* anggaran pendidikan di Indonesia. Meski demikian, penelitian tersebut umumnya lebih berfokus pada efektivitas dalam implementasinya di lapangan, yang dikaitkan dengan korelasinya terhadap target *output* baik program maupun kegiatan, serta latar belakang historis pencantuman besaran 20 persen anggaran pendidikan dikaitkan dengan politik hukum dan kaitannya dengan sistem peraturan keuangan negara yang berlaku. Sebagai contoh, Tesis "Tinjauan Risalah Sidang MPR RI dalam Penetapan Angka Dua Puluh Persen Anggaran Pendidikan pada Amandemen UUD 1945 Pasal 31 Ayat (4)" oleh Nur Indah Fitriani (2010) membahas sejarah pembentukan ketentuan alokasi anggaran pendidikan sebesar 20 persen dalam Amandemen UUD 1945.

Penelitian lainnya yakni berjudul "Akibat Hukum atas Alokasi Anggaran Pendidikan yang Kurang dari 20 Persen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah" oleh Nina Anggreni (2023) menganalisis legitimasi peraturan daerah dan tanggung jawab hukum pemerintah akibat ketidakmampuan memenuhi amanat konstitusi selama pandemi, serta memberikan rekomendasi untuk alokasi anggaran sesuai otonomi daerah. Demikian juga, tulisan "*Mandatory Spending* dalam Konstitusi Indonesia: Tinjauan Yuridis dan Kaitannya dengan Keuangan Negara" oleh Adhika Wicaksana Ardiansyah (2023) membahas konsep *mandatory spending* dalam UUD 1945 sebagai upaya memastikan alokasi anggaran sektor tertentu, khususnya pendidikan, yang diakui secara global dan tidak bertentangan dengan sistem keuangan negara, meskipun berpotensi menimbulkan disharmoni pada regulasi di bawahnya. Selain itu, penelitian dari Agustina, et. al., yang berjudul "*Factor Determining Low Regional Financial Independence: Financial Autonomy and Degree of Decentralization*", menyimpulkan bahwa *mandatory spending* menyebabkan kemandirian keuangan daerah Tulang Bawang menjadi rendah.

Berdasarkan latar belakang di atas dan beberapa penelitian yang telah ada sebelumnya, masih terdapat ruang penelitian terkait anggaran pendidikan dalam aspek keberlanjutan fiskal. Hal ini untuk memastikan efektivitas, efisiensi, dan kepastian anggaran dalam anggaran di tengah siklus ekonomi yang ke depan.

## 1.2 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang di atas, tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Menguji basis anggaran pendidikan dalam Postur APBN terhadap aspek keuangan negara.
- b. Mengharmonisasi basis perhitungan *mandatory spending* sesuai *best practices* internasional.
- c. Memberikan alternatif basis perhitungan *mandatory spending* anggaran pendidikan dengan memerhatikan aspek kepastian, fleksibilitas penganggaran, dan keberlanjutan fiskal.

## 2. Tinjauan Pustaka

### 2.1 Teori Alokasi Anggaran

Peristiwa *the Great Depression* pada tahun 1930-an telah membuka lebar mata dunia bahwa dalam situasi ekonomi yang sedang tertekan, peran pemerintah dalam menstimulasi permintaan dan produksi ternyata sangatlah krusial. Intervensi pemerintah melalui kebijakan stabilisasi, serta perbaikan alokasi dan distribusi kala itu, terbukti secara signifikan mampu meningkatkan permintaan agregat (total permintaan barang dan jasa yang dibeli oleh seluruh lapisan masyarakat dalam suatu perekonomian untuk kurun waktu tertentu), sehingga mendorong kinerja perekonomian secara keseluruhan. Hal ini sekaligus mematahkan teori pasar bebas yang dimotori oleh Adam Smith dalam bukunya *The Wealth of Nations*. Dalam konsep pasar bebas, sistem ekonomi murni didasarkan pada mekanisme permintaan dan penawaran, dengan sedikit atau tanpa campur tangan pemerintah. Hal ini karena campur tangan pemerintah dianggap justru akan mengganggu keseimbangan pasar itu sendiri. Sebelumnya, penganut teori pasar bebas percaya bahwa melalui kebebasan pasar, akan mendorong teralokasinya sumber daya secara efektif dan efisien, sehingga kemudian *invisible hand* akan menstimulasi pasar menuju keseimbangan.

Salah satu bentuk intervensi pemerintah adalah kebijakan pengeluaran atau belanja negara. Di republik ini, belanja negara diyakini memiliki peran strategis sebagai motor penggerak pertumbuhan ekonomi yang dapat menciptakan *multiplier effect* pada berbagai sektor lainnya. Bahkan, efek pengganda tersebut dipercaya makin membesar bak guliran bola salju apabila dialokasikan untuk sektor yang tepat dan produktif. Untuk itu, peningkatan kualitas belanja negara menjadi sebuah keharusan agar nadi perekonomian nasional dapat terus berdenyut kencang.

Secara filosofis, berbicara tentang penganggaran tentu tidak terlepas dari tujuan bernegara. Setiap insan pengelola anggaran harus paham bahwa tujuan dari setiap pengelolaan keuangan negara sejatinya adalah bagian dari misi mewujudkan tujuan bernegara sebagaimana termaktub dalam *preamble* UUD 1945, yakni untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan turut serta mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Berpijak dari tujuan tersebut, maka pengelolaan keuangan negara harus dilaksanakan dengan sebaik mungkin karena setiap rupiah pada hakekatnya adalah amanah.

Tujuan bernegara tersebut kemudian semakin dipertegas dalam lirik lagu Indonesia Raya: "*bangunlah jiwanya, bangunlah badannya*". Hal ini kemudian *relate* dengan apa yang kita kenal dengan konsep *well-being budget*. Konsep *well-being budget*, mengajarkan bahwa penganggaran tidaklah hanya semata mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi, namun juga harus disertai dengan peningkatan kesejahteraan dan kualitas hidup, seperti pendidikan yang bermutu dan kompetitif, kesehatan berkualitas, percepatan pengentasan kemiskinan, penurunan kesenjangan, penguatan ekonomi kerakyatan, hingga terciptanya ketertiban, keamanan, dan kerukunan masyarakat. Setiap kegiatan dan hasil akhir dari penyelenggara negara harus dikelola dengan kompetensi yang mumpuni, berlandaskan etika dan ketentuan yang berlaku, serta dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan tertinggi, termasuk dalam bidang belanja. Oleh karena itu, kebijakan belanja haruslah bijak dan terus semakin lebih berkualitas dari masa ke masa.

## 2.2 Mandatory Spending

Belanja wajib (*mandatory spending*) adalah belanja atau pengeluaran negara yang sudah diatur oleh undang-undang. *Mandatory spending* atau belanja wajib mulai berkembang seiring dengan munculnya kebijakan sosial yang diadopsi oleh berbagai negara di pertengahan abad ke-20. Istilah *mandatory spending* mulai dipopulerkan dalam literatur kebijakan publik pada tahun 1960-an. Istilah ini pertama kali digunakan dalam konteks kebijakan fiskal yang mengacu pada program yang secara otomatis membutuhkan pendanaan karena telah diatur oleh undang-undang, misalnya program jaminan sosial *social security* dan *medicare* di AS yang harus disediakan anggarannya setiap tahun tanpa membutuhkan persetujuan tahunan dari parlemen terlebih dahulu (Johnson: 2017). Pada saat itu, program-program *mandatory spending* dirancang untuk memberikan perlindungan minimal bagi warga negara dari kemiskinan dan kekurangan, terutama di masa pensiun, atau pada saat mengalami kondisi kesehatan yang kritis. *Mandatory spending* merupakan bagian dari strategi Pemerintah untuk mengamankan alokasi anggaran di sektor tertentu tanpa adanya ketidakpastian anggaran tahunan (Anderson: 2019).

*Mandatory spending* diartikan sebagai pengeluaran yang diwajibkan oleh undang-undang dan tidak dapat diubah tanpa adanya perubahan pada regulasi yang mendasarinya. Menurut Taylor and Brown, *mandatory spending* biasanya mencakup program-program yang memberikan manfaat langsung bagi masyarakat, seperti tunjangan pensiun, layanan kesehatan, dan subsidi bagi kelompok rentan (Taylor and Brown: 2020). *Mandatory spending* berbeda dengan *discretionary spending* yang bisa berubah setiap tahun, tergantung pada kebijakan Pemerintah dan keputusan legislatif. *Mandatory spending* merupakan bagian anggaran dari pemerintah yang ditetapkan setiap tahun melalui penetapan secara otomatis tanpa memerlukan penetapan badan legislatif (Vojtech: 2011). Karena alokasi anggaran *mandatory spending* ditetapkan oleh undang-undang, maka besarnya tidak akan terganggu meskipun di tengah situasi krisis politik maupun volatilitas ekonomi sekalipun. Di satu sisi hal ini memang lebih mampu memberikan kepastian bagi masyarakat bahwa kebutuhan dasar mereka akan terpenuhi secara berkelanjutan. Namun demikian, bagaimanapun dua sisi mata uang, *mandatory spending* juga memiliki beberapa kelemahan mendasar.

Beberapa dampak negatif yang ditimbulkan dari adanya *mandatory spending*, antara lain, pertama, fleksibilitas fiskal yang terbatas. Karena *mandatory spending* ditetapkan dengan undang-undang atau bahkan dalam kasus anggaran pendidikan di Indonesia ditetapkan dengan aturan yang lebih tinggi yakni konstitusi UUD 1945, maka Pemerintah memiliki ruang gerak terbatas dalam menyesuaikan anggaran sesuai dengan prioritas kebijakan. Hal ini menyebabkan anggaran di sektor lain yang *non-mandatory* (belanja diskresioner) menjadi semakin terbatas (Brown: 2018). Kedua, kesulitan dalam reformasi anggaran. Perubahan program *mandatory spending* yang sudah tercantum dalam konstitusi menjadi tantangan yang cukup berat karena amandemen konstitusi tentunya membutuhkan dukungan politik yang sangat kuat. Usaha untuk mengubah besaran *mandatory spending* seringkali mendapatkan pertentangan oleh berbagai pihak yang merasa diuntungkan. Sebagai gambaran, sesuai Pasal 37 UUD 1945, untuk mengamandemen satu pasal atau satu ayat dalam UUD 1945 harus melalui prosedur diusulkan oleh minimal 1/3 dari total anggota MPR, rapat pembahasan dihadiri oleh 2/3 anggota MPR, serta harus disetujui oleh 50 persen+1 suara dari seluruh anggota MPR.

Ketiga, peningkatan beban fiskal di masa depan. Besaran alokasi tetap *mandatory spending* dalam APBN, akan selalu membebani kapasitas fiskal Pemerintah, terutama dalam hal Pemerintah menempuh kebijakan penganggaran defisit. Hal ini karena persentase *mandatory*

*spending* akan selalu mengikuti besaran belanja negara, tanpa memperhitungkan faktor lain seperti adanya penurunan pendapatan, prioritas belanja sektor lain yang lebih membutuhkan, serta peningkatan jumlah utang dan bunga utang untuk menutup defisit.

*Mandatory spending* memang dapat memastikan stabilitas dan kontinuitas program-program sosial yang penting bagi masyarakat. Namun demikian, di sisi lain, *mandatory spending* juga membatasi fleksibilitas fiskal Pemerintah, dan mempersulit proses transformasi anggaran. Untuk itu, penting bagi Pemerintah untuk mencari keseimbangan antara *mandatory spending*, dan *discretionary spending* untuk memastikan alokasi anggaran yang semakin lebih efisien sesuai makna filosofi belanja negara yang *wise and better spending*.

### 3. Metodologi Penelitian

#### 3.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode preskriptif analisis. Penelitian preskriptif analisis adalah penelitian yang bertujuan untuk memberikan saran-saran mengenai cara mengatasi masalah tertentu (Soejono Soekanto: 1986). Penelitian preskriptif bertujuan untuk memberikan alternatif solusi, rekomendasi, atau panduan menentukan tindakan yang optimal berdasarkan hasil analisis data atau fakta. Preskriptif analisis berfokus pada apa yang seharusnya dilakukan dengan mempertimbangkan hasil dari deskripsi atau analisis. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini tidak hanya menggambarkan kondisi yang ada, namun juga memberikan konseptualisasi alternatif tawaran solusi yang dapat diambil untuk memperbaiki situasi atau mencapai kondisi ideal yang diinginkan.

Pendekatan ini menggunakan data dan analisis sebagai dasar untuk merumuskan alternatif tawaran solusi atau rekomendasi yang diberikan. Penelitian ini akan mempreskripsi (*prescribe*) apa saja kendala, dampak, dan permasalahan yang dihadapi dalam implementasi *mandatory spending* anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN, dan kemudian mencoba memberikan tawaran alternatif solusi serta formula yang tepat dalam merumuskan konsep besaran *mandatory spending* sebagai jalan tengah antara amanat konstitusi UUD 1945 dengan keberlanjutan dan fleksibilitas penganggaran yang dikaitkan dengan kondisi dinamika perekonomian yang masih diselimuti oleh berbagai situasi ketidakpastian dan perkembangan prioritas kebijakan Pemerintah terkini.

#### 3.2. Sumber Data

Sumber dan jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer yang berasal dari Konstitusi UUD 1945, RUU APBN TA 2025 beserta Nota Keuangannya, postur APBN, bahan tayangan/*press release* resmi dari Kementerian Keuangan/pihak terkait lainnya yang relevan dengan penelitian. Sedangkan data sekunder diperoleh dari bahan yang terkait erat dengan data primer serta dapat membantu dalam menganalisis dan memahami data primer, seperti buku, jurnal, surat kabar harian, majalah, *media online*, kamus, dan lain sebagainya. Selanjutnya penulis melakukan analisis berdasarkan hasil penelusuran bahan data primer dan sekunder tersebut, serta perbandingan dengan *best practice* negara lain terkait *mandatory spending*, untuk kemudian mencoba menemukan alternatif tawaran solusi sebagai jalan tengah antara amanat konstitusi UUD 1945 dengan keberlanjutan dan fleksibilitas penganggaran yang dikaitkan dengan kondisi dinamika perekonomian yang masih diselimuti oleh berbagai situasi ketidakpastian dan perkembangan prioritas kebijakan pemerintah terkini.



## Kerangka Pikir Konseptual Penelitian



## 4. Pembahasan dan Hasil Analisis

### 4.1. Pembahasan

#### 4.1.1. Alokasi Anggaran Pendidikan dalam APBN dan Konsekuensi Logisnya

Pendidikan telah lama diakui sebagai hak dasar dan kebutuhan pokok manusia yang memiliki peranan penting dalam meningkatkan kualitas hidup, memutus siklus kemiskinan, serta mendorong pembangunan ekonomi dan sosial. Seiring dengan perkembangan zaman, pendidikan tidak lagi sekedar menjadi alat untuk menciptakan lapangan kerja, namun juga menjadi fondasi bagi pembangunan peradaban, teknologi, dan inovasi. Menurut World Bank, setiap penambahan satu tahun pendidikan dapat meningkatkan pendapatan seseorang hingga 10 persen (Allam Hamdan, et. al.: 2020). Pendidikan yang berkualitas dapat meningkatkan kesejahteraan sosial dengan mendorong partisipasi yang lebih aktif dalam kehidupan berpolitik dan masyarakat, serta memungkinkan individu untuk lebih kritis dalam membuat keputusan yang berdampak pada aspek kesehatan dan produktivitas.

Pengalokasian anggaran yang memadai untuk sektor pendidikan merupakan investasi jangka panjang yang fundamental. Anggaran untuk pendidikan dapat dianggap sebagai investasi publik yang memberikan dampak besar di masa depan bagi sebuah negara. Tanpa alokasi anggaran yang cukup, cita-cita menuju pendidikan yang berkualitas akan menjadi sulit dan dapat memperburuk ketimpangan sosial dan ekonomi. Menurut OECD, negara-negara dengan anggaran pendidikan yang relatif tinggi, cenderung menunjukkan hasil pendidikan yang lebih baik. Alokasi anggaran pendidikan di atas 5 persen dari PDB dianggap paling ideal untuk menjaga kualitas dan aksesibilitas pendidikan, misalnya di negara-negara Skandinavia, yang dikenal memiliki sistem pendidikan terbaik di dunia. Negara-negara tersebut mengalokasikan anggaran yang tinggi untuk bidang pendidikan yang terbukti mampu menghasilkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang tinggi (OECD: 2021).

Studi yang dilakukan oleh Hanushek dan Wobmann menunjukkan bahwa peningkatan kualitas pendidikan berkorelasi langsung dengan pertumbuhan ekonomi jangka panjang. Sebaliknya, pendidikan yang buruk akan menghasilkan tenaga kerja yang tidak kompetitif, yang

pada akhirnya akan berdampak negatif pada melemahnya daya saing ekonomi sebuah negara. Tanpa investasi di sektor pendidikan, negara akan kesulitan dalam mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan (Hanushek dan Wobmann: 2007). Pada akhirnya, pendidikan berkualitas bukan hanya sebatas tanggung jawab moral semata, namun juga sebuah investasi strategis yang berdampak sangat masif dalam menentukan nasib dan arah bangsa di masa yang akan datang.

Di Indonesia, amanat konstitusi sebagaimana tertuang dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 mewajibkan alokasi anggaran pendidikan minimal 20 persen dari APBN. Alokasi ini bertujuan untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang merata dan berkualitas. Pemerintah terus berkomitmen untuk mengalokasikan anggaran pendidikan. Namun demikian, muncul pertanyaan apakah alokasi anggaran tersebut sudah diimplementasikan secara efisien dan efektif dalam meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia. Untuk itu, diperlukan reformulasi basis perhitungan anggaran pendidikan. Reformulasi tersebut terutama harmonisasi dengan pengaturan format reformasi keuangan negara yang dimulai sejak lahirnya UU 17/2003 tentang Keuangan Negara.

#### **4.1.2. Urgensi Reformulasi Basis Alokasi Anggaran Pendidikan**

##### **4.1.2.1. *Raison de Etre* Penentuan Alokasi Anggaran Pendidikan 20 Persen dari APBN Lebih Kepada Pertimbangan Politis dan Multitafsir**

*Raison d'etre* berasal dari istilah bahasa Prancis yang berarti “alasan keberadaan” atau “tujuan utama”. Singkatnya *raison de etre* adalah alasan esensial yang mendasari dibentuknya suatu peraturan atau undang-undang. *Raison de etre* memberikan dasar penjelasan filosofis mengapa suatu aturan atau undang-undang diperlukan dan tujuan yang diharapkan dari pembentukan peraturan atau undang-undang tersebut. Tanpa *raison de etre* yang jelas, sebuah aturan atau undang-undang akan kabur dan kehilangan arah, tujuan, serta relevansi, yang pada akhirnya dapat mengurangi efektivitas dalam implementasinya. Hukum yang didasarkan pada *raison de etre* yang kuat akan cenderung lebih mudah diterima masyarakat karena berangkat dari kebutuhan atau nilai-nilai dalam masyarakat, sehingga akan meningkatkan kepatuhan dan semakin menguatkan legitimasi hukum tersebut. *Raison de etre* juga membantu mengarahkan reformasi hukum. Ketika aturan hukum sudah tidak sesuai dengan kondisi dinamika perubahan sosial, politik, atau ekonomi, maka aturan hukum tersebut perlu diperbaharui atau diubah agar relevan dan menyesuaikan kondisi perkembangan situasi terkini.

Merujuk pada hasil rapat pleno Panitia Ad hoc I Badan Pekerja MPR RI ke-11 tanggal 11 Maret 2002 sampai dengan 27 Maret 2002 masa sidang Tahunan MPR RI tahun 2002, dan hasil Rapat Paripurna yang membahas tentang amandemen Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 tersirat bahwa penetapan besaran angka 20 persen untuk anggaran pendidikan lebih menitikberatkan pada kompromi politis semata dan bukan berdasarkan hasil analisis kemampuan pembiayaan yang dimiliki Pemerintah. Hal ini menyebabkan sulitnya Pemerintah dalam mengimplementasikan di APBN, karena jika memenuhi angka 20 persen untuk pendidikan hal ini juga berarti menyebabkan pengurangan anggaran di sektor lain (Nur Indah Fitriani: 2010).

Suasana kebatinan pada saat proses pembahasan hingga munculnya besaran persentase angka 20 persen anggaran pendidikan dari APBN sangat beragam, baik pro maupun kontra. Pada prinsipnya semua Fraksi DPR RI kala itu sepakat tentang perlunya perbaikan kualitas SDM Indonesia melalui peningkatan anggaran pendidikan dan manajemen pendidikan, namun tidak semua Fraksi sepakat perihal penyebutan angka 20 persen dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Fraksi yang menolak, berpendapat bahwa pencantuman angka 20 persen justru akan

mengkerangkeng/menyandera bangsa Indonesia dengan angka tersebut, karena tidak setiap saat dapat dilakukan amandemen UUD 1945, sehingga penyebutan besaran angka 20 persen sebaiknya cukup disebutkan dalam undang-undang.

Adapun pihak yang pro, menyatakan bahwa pencantuman 20 persen anggaran pendidikan dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 merupakan perwujudan semangat reformasi yang menginginkan agar Indonesia dapat menjadi negara maju. Namun demikian, keinginan baik dan tulus untuk mencantumkan besaran tersebut, tidak disertai dengan dukungan kajian yang serius akan berapa jumlah anggaran sesungguhnya yang diperlukan untuk meningkatkan standar pendidikan nasional, walaupun pada akhirnya diputuskan secara aklamasi. Berdasarkan risalah sidang MPR RI terungkap fakta, sesungguhnya semua Fraksi menyadari bahwa peningkatan kualitas SDM bangsa Indonesia sangat mendesak untuk dilakukan melalui peningkatan anggaran dan manajemen pendidikan. Namun, pencantuman besaran 20 persen, sesungguhnya adalah lebih pada bentuk kekhawatiran bahwa apabila anggaran pendidikan tidak dipatok sebesar 20 persen dalam UUD 1945, Pemerintah akan sesuka hati dalam mengalokasikan anggaran pendidikan yang ditakutkan dapat menghambat pertumbuhan ekonomi.

Berdasarkan hal tersebut, nampak jelas bahwa *raison de etre* pembentuk aturan persentase anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN kala itu, lebih kepada pertimbangan politis semata, yakni untuk menegaskan komitmen Pemerintah dalam memprioritaskan anggaran yang cukup guna mendukung pendidikan (sesuai suasana kebatinan yang masih dipengaruhi semangat reformasi kala itu). Namun demikian, keputusan pencantuman tersebut belum didasari kajian ilmiah mengapa persentase besaran angka tersebut harus secara spesifik dipatok sebesar 20 persen dari APBN.

Selain itu, frasa "*sekurang-kurangnya dua puluh persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah*" dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, masih menimbulkan perbedaan penafsiran karena dapat diinterpretasikan apakah 20 persen tersebut berdasarkan pendapatan atau belanja. Dalam konteks APBN, pendapatan dan belanja merupakan dua komponen yang sangatlah berbeda. Jika merujuk pada UU 17/2003 tentang Keuangan Negara, APBN diartikan sebagai rencana keuangan tahunan Pemerintahan negara yang disetujui oleh DPR, yang terdiri dari pendapatan negara, belanja negara, dan pembiayaan. Dalam UU 17/2003 tersebut, pendapatan negara diartikan sebagai hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah kekayaan bersih, yang terdiri dari penerimaan perpajakan, PNBP, dan penerimaan hibah. Adapun belanja diartikan sebagai kewajiban Pemerintah Pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih, yang terdiri dari Belanja Pemerintah Pusat dan Transfer ke Daerah.

#### **4.1.2.2. Implementasi *Mandatory Spending* Anggaran Pendidikan dan *Best Practices* Dari Negara Lain**

Sebagaimana di Indonesia, *mandatory spending* di negara-negara lain lahir dari amanat peraturan perundang-undangan, meskipun memiliki prioritas anggaran yang berbeda. Di AS *mandatory spending* digunakan untuk program kesehatan, sistem pensiun federal, dan pembayaran bunga utang federal. AS juga memiliki instrumen *mandatory spending* yang disebut dengan *automatic stabilizer* yang mengubah pengaturan untuk menstabilkan permintaan agregat dalam perekonomian dan mendukung stabilitas makroekonomi. Hal ini mirip dengan apa yang Indonesia lakukan selama pandemi tahun 2020-2022. Meskipun tidak disebutkan dalam persentase, namun karena amanat perundang-undangan yang lintas tahun dapat berlaku tanpa otorisasi parlemen terlebih dahulu, maka disebut juga *mandatory spending*.

Beberapa contoh persentase anggaran pendidikan di berbagai negara, berikut dengan referensinya tersaji dalam tabel 1 berikut ini:

**Tabel 1**  
**Perbandingan Persentase Anggaran Pendidikan di Berbagai Negara**

No	Negara	Perundang-undangan/ Kebijakan	Pengaturan Anggaran Pendidikan	Referensi
1	Brasil	Konstitusi Brazil (1988)	Wajib mengalokasikan 18% dari pendapatan pajak untuk pendidikan.	<i>Article 212, Constitution of Brazil</i> (1988).
2	Ethiopia	World Bank <i>Education Financing</i>	Alokasi 4-6% dari PDB untuk pendidikan, sesuai dengan SDGs.	World Bank <i>Report on Education Financing in Ethiopia</i> .
3	Meksiko	OECD, " <i>Education at a Glance</i> "	Basis anggaran pendidikan adalah persentase tertentu dari pendapatan pajak federal.	OECD (2019), " <i>Education at a Glance: Mexico</i> ".
4	Argentina	UNESCO, " <i>Education Policy Review</i> "	Alokasi anggaran pendidikan berdasarkan persentase dari pendapatan nasional.	UNESCO, " <i>Education Policy Review: Argentina</i> " (2017).
5	Chili	OECD, " <i>Review of National Policies for Education</i> "	Dana pendidikan didukung oleh royalti tembaga.	OECD (2018), " <i>Review of National Policies for Education: Chile</i> ".
6	Finlandia	<i>Finnish Ministry of Education and Culture</i>	Penganggaran berbasis program pendidikan yang disesuaikan dengan kebutuhan jenjang pendidikan.	Finnish Ministry of Education and Culture, " <i>Education Policy in Finland</i> ".
7	Nigeria	UNESCO, " <i>Policy Guidelines for Education</i> "	Pemerintah lokal wajib mengalokasikan persentase tertentu dari pendapatan untuk pendidikan.	UNESCO, " <i>Policy Guidelines for Education in Nigeria</i> " (2015).
8	Kenya	UNDP, " <i>Kenya's SDG Progress Report</i> "	Target alokasi 6% dari PDB untuk pendidikan dalam kerangka SDGs.	United Nations Development Programme (UNDP), " <i>Kenya's SDG Progress Report</i> " (2020).
9	Prancis	OECD, " <i>Education at a Glance</i> "	Anggaran pendidikan sebagai bagian dari persentase pendapatan pajak nasional.	OECD (2020), " <i>Education at a Glance: France</i> ".
10	Jerman	OECD, " <i>Education at a Glance</i> "	Pendidikan dibiayai oleh anggaran negara bagian (Länder).	OECD (2020), " <i>Education at a Glance: Germany</i> ".
11	Korea Selatan	OECD, " <i>Education Policy Outlook</i> "	Alokasi pendidikan dijamin oleh hukum dengan persentase tetap dari PDB.	OECD (2018), " <i>Education Policy Outlook: Korea</i> ".
12	Kanada	OECD, " <i>Education at a Glance</i> "	Anggaran pendidikan disesuaikan oleh provinsi dan didukung oleh pendanaan pajak.	OECD (2020), " <i>Education at a Glance: Canada</i> ".
13	Norwegia	OECD, " <i>Education Policy Country Note</i> "	Pendidikan didanai oleh anggaran nasional yang berbasis pajak dan dana publik.	OECD (2018), " <i>Education Policy Country Note: Norway</i> ".
14	Australia	OECD, " <i>Education at a Glance</i> "	Alokasi pendidikan berbasis pajak pendapatan serta tambahan dana dari negara bagian.	OECD (2020), " <i>Education at a Glance: Australia</i> ".
15	Swedia	OECD, " <i>Education Policy Country Review</i> "	Sistem pendidikan gratis dibiayai melalui pendapatan pajak yang dialokasikan oleh pemerintah pusat dan daerah.	OECD (2019), " <i>Education Policy Country Review: Sweden</i> ".
16	Singapura	Ministry of Education, Singapura	Alokasi pendidikan ditetapkan dalam Anggaran Negara Tahunan berdasarkan prioritas pendidikan.	Ministry of Education Singapore, " <i>Budget and Finance in Education</i> ".
17	Malaysia	Malaysian Education Blueprint	Alokasi 4-5% dari PDB untuk pendidikan di bawah <i>Blueprint Pendidikan Nasional</i> .	Malaysian Ministry of Education, " <i>Malaysian</i> "

No	Negara	Perundang-undangan/ Kebijakan	Pengaturan Anggaran Pendidikan	Referensi
				<i>Education Blueprint 2013-2025</i> ".
18	Filipina	Republic Act No. 10533 ( <i>Enhanced Basic Education Act</i> )	Pendidikan dasar dan menengah wajib didanai oleh APBN dan anggaran lokal.	Republic Act No. 10533 (2013), " <i>Enhanced Basic Education Act of the Philippines</i> ".
19	Thailand	Thailand Education Act	Pendidikan didanai oleh 20% dari total anggaran nasional yang dialokasikan untuk sektor pendidikan.	Thailand Education Act (1999).
20	Fiji	Fiji Education Policy	Alokasi 5-6% dari PDB dialokasikan untuk pendidikan, dengan fokus pada akses dan kualitas pendidikan di daerah terpencil.	Fiji Ministry of Education, " <i>Education for All Policy</i> ".
21	Vietnam	Law on Education (2005, amended 2019)	Wajib mengalokasikan 20% dari anggaran nasional untuk pendidikan.	Government of Vietnam, " <i>Law on Education</i> " (2005, amended 2019).

Sumber: Diolah dari berbagai sumber Konstitusi Negara

Berdasarkan *best practices*, peningkatan *mandatory spending* akan selalu berdampak pada berkurangnya fleksibilitas kebijakan fiskal (Vojtech: 2011). Sebagai contoh, penurunan lebih dari setengah Indeks Demokrasi Fiskal Steuerle-Roeper di Republik Ceko dalam 15 tahun terakhir, menyebabkan Pemerintah hanya dapat menggunakan sekitar 15 persen dari pendapatannya untuk kebijakan fiskal aktif. Hal ini utamanya disebabkan oleh meningkatnya pengeluaran untuk pensiun lansia dan pembayaran utang, sebagaimana yang terjadi pula di Jerman dan AS sejak tahun 1970-an. Indeks Demokrasi Fiskal Steuerle-Roeper adalah ukuran yang digunakan untuk mengevaluasi fleksibilitas pengelolaan anggaran Pemerintah, terutama dalam hal pengeluaran dan kewajiban fiskal jangka panjang. Indeks ini menilai sejauh mana pembuat kebijakan sebuah negara dapat memiliki kebebasan untuk mengalokasikan sumber daya anggaran diluar pengeluaran yang sudah diikat oleh kewajiban atau mandat tertentu, seperti pembayaran utang atau *mandatory spending*.

Indeks Demokrasi Fiskal Steuerle-Roeper mengukur melalui tiga prinsip dasar, yakni, pertama, seberapa besar bagian anggaran yang tersedia untuk dialokasikan sesuai kebutuhan atau prioritas baru. Semakin besar pengeluaran diikat oleh kewajiban, maka semakin kecil fleksibilitas tersebut. Kedua, tingkat keterikatan anggaran yang disebabkan oleh berbagai faktor seperti adanya program *mandatory spending*, pembayaran utang, atau komitmen sosial yang sudah ditetapkan oleh peraturan hukum. Ketiga, kapasitas untuk beradaptasi, dimana semakin tinggi fleksibilitas anggaran suatu negara, maka semakin besar pula kapasitasnya untuk merespons perubahan ekonomi, sosial, atau politik yang membutuhkan penyesuaian kebijakan fiskal.

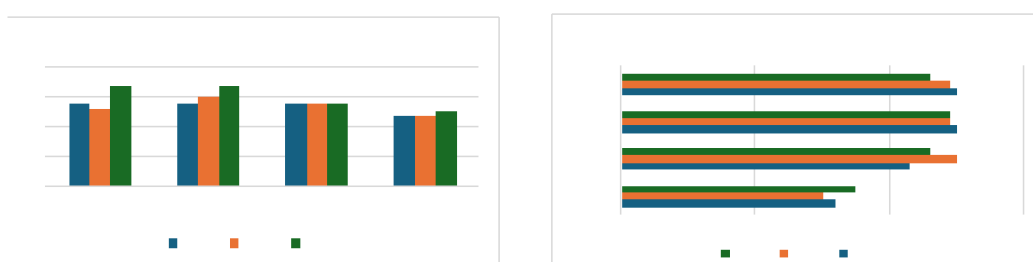
Dalam penyusunan postur APBN di Indonesia, *mandatory spending* anggaran pendidikan memberikan beban tambahan pada belanja yang sebenarnya bersifat netral (tidak menambah pendapatan maupun belanja), yang disebabkan oleh: (a) beban tambahan 20 persen dari semua total belanja, termasuk beban *mandatory* yang lainnya seperti pembayaran bunga utang; (b) beban tambahan atas *earmarking* pendapatan seperti PNBPN, Hibah, dan bahkan pinjaman luar negeri, serta insentif pajak ditanggung pemerintah. Hal ini memiliki efek tidak langsung, pada meningkatnya beban belanja negara dan ketidaksinambungan fiskal, yang tercermin dari tidak

pernah tercapainya surplus anggaran sejak anggaran pendidikan 20 persen terhadap APBN diimplementasikan.

Berdasarkan hasil studi komparasi internasional, tercatat sangat sedikit sekali negara yang memiliki realisasi anggaran 20 persen terhadap belanja negara, meskipun beberapa negara telah mencatatkan kewajiban alokasi anggaran sebesar 20 persen terhadap APBN seperti Indonesia dan Vietnam. Sementara itu, rata-rata negara di dunia, baik yang berpenghasilan rendah, menengah, dan atas, masih berada di bawah 20 persen dari total belanja negara. Meskipun demikian, secara persentase besaran anggaran pendidikan di Indonesia rata-rata lebih dari 3 persen terhadap PDB. Perbandingan persentase anggaran pendidikan kelompok negara-negara berdasarkan pendapatan per kapita dapat dilihat pada grafik berikut ini:

**Grafik 2**

Perbandingan Anggaran Pendidikan Menurut Kelompok Negara Berdasarkan Pendapatan Per Kapita



Sumber: World Bank (2018) dan World Bank-Unesco (2022)

Keterangan:

**LICs:** Low-Income Countries (Negara Berpendapatan Rendah)

**LMICs:** Lower-Middle-Income Countries (Negara Berpendapatan Menengah Bawah)

**UMICs:** Upper-Middle-Income Countries (Negara Berpendapatan Menengah Atas)

**HICs:** High-Income Countries (Negara Berpendapatan Tinggi)

Politik anggaran di berbagai negara mengalami konvergensi yang kuat baik dari sisi prioritas maupun kewilayahan. Ketidaksiapan institusi pendidikan dalam mengelola anggaran pendidikan 20 persen justru akan membatasi ruang fiskal, yang seharusnya dapat digunakan untuk peningkatan anggaran prioritas lainnya, seperti pengentasan kemiskinan dan infrastruktur. Tidak optimalnya realisasi anggaran pendidikan dalam beberapa tahun terakhir, menunjukkan bahwa semestinya uang *idle* yang tidak terserap tersebut dapat digunakan untuk kebutuhan prioritas lainnya. Jika berkaca dari negara lain, dengan tidak adanya pematokan persentase tertentu dalam konstitusi, justru lebih mampu memberikan fleksibilitas dalam pengalokasian anggaran, misalnya dalam kondisi krisis yang membutuhkan adanya *automatic stabilizer*.

Peningkatan anggaran pendidikan memberikan konsekuensi logis adanya *earmarking* tetap terhadap APBN. Dengan memperhatikan tantangan perekonomian ke depan yang semakin kompleks dan ruang fiskal yang semakin terbatas, diperlukan adanya redefinisi 20 persen anggaran pendidikan. Sebagai gambaran, dalam penyusunan APBN TA 2025, Pemerintah akan dihadapkan pada kondisi beban APBN diproyeksikan terus meningkat, baik dari sisi belanja maupun utang. Peningkatan ini didorong oleh beberapa faktor seperti kebutuhan belanja Pemerintah yang lebih besar serta peningkatan jumlah utang dan bunga yang harus ditanggung. Pada tahun 2025, Pemerintah menargetkan pendapatan negara sebesar Rp3.005,1 triliun. Pendapatan ini berasal dari penerimaan perpajakan yang terus dioptimalkan melalui reformasi pajak dan PNBPN. Sementara itu, belanja negara diproyeksikan mencapai Rp3.621,3 triliun, yang terdiri dari belanja Pemerintah Pusat sebesar Rp2.701,4, dan transfer ke daerah sebesar

Rp919,9 triliun. Selain itu, Pemerintah tetap mempertahankan prioritas belanja untuk kesehatan, bantuan sosial, dan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN.

Strategi pembiayaan terutama dari utang menjadi solusi untuk menutup defisit yang diproyeksikan akan mencapai Rp616,2 triliun atau 2,53 persen dari PDB, namun hal ini tentunya akan semakin meningkatkan beban fiskal di masa depan. Selain itu, tingginya suku bunga global berpotensi menambah jumlah pembiayaan utang dan memperbesar beban pembayaran bunga di tahun-tahun mendatang. Dengan meningkatnya beban utang dan kebutuhan belanja yang besar, Pemerintah dihadapkan pada tantangan besar dalam menjaga keberlanjutan fiskal. Salah satu solusi yang dapat ditempuh adalah penghematan belanja non-prioritas, seperti anggaran perjalanan dinas, serta penundaan proyek infrastruktur yang tidak mendesak.

Untuk mengurangi ketergantungan pada utang, Pemerintah perlu mendorong sumber-sumber pendapatan baru, seperti penerapan pajak karbon dan skema KPBU untuk pembiayaan proyek infrastruktur. Selain itu, peningkatan kepatuhan wajib pajak dan reformasi sistem perpajakan menjadi kunci dalam menjaga stabilitas fiskal. Oleh karena itu, tahun anggaran 2025 akan menjadi tahun krusial dalam menjaga keseimbangan antara pendapatan negara, belanja negara, dan pembiayaan agar defisit tidak semakin melebar dan stabilitas ekonomi tetap terjaga (Nota Keuangan TA 2025: 2024).

#### **4.1.2.3. Kondisi Perekonomian Global Yang Masih Diselimuti Risiko Ketidakpastian Membutuhkan Ruang Fiskal Yang Memadai dan Fleksibilitas Kebijakan Penganggaran**

Rumusan *mandatory spending* pada akhirnya akan menciptakan apa yang disebut dengan pengkaplingan anggaran. Dampak dari pengkaplingan anggaran tersebut antara lain semakin terbatasnya ruang fiskal Pemerintah dalam membiayai berbagai kebutuhan program prioritas dan mengurangi fleksibilitas dalam pengelolaan APBN. Selain itu, dalam hal terjadi *shock* atau dinamika perekonomian hal ini akan membatasi ruang gerak Pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan dalam memberikan respons kebijakan anggaran (Adhika: 2023). Sebagai contoh, sejak krisis keuangan global yang dipicu oleh krisis *subprime mortgage* (gagal bayar kredit pemilikan rumah oleh masyarakat yang berpendapatan rendah dan memiliki rating buruk), perekonomian dunia terus dihadapkan pada tantangan yang datang silih berganti.

Setelah *taper tantrum* pada 2013-2015 (kebijakan Pemerintah AS yang memperketat kebijakan moneter/mengurangi pembelian obligasi, yang dapat menyebabkan aliran modal akan keluar dari negara *emerging market* dan kembali ke AS sehingga dapat memicu gejolak pasar), dunia kembali dihadapkan dengan berbagai gejolak geopolitik, mulai dari Brexit di Inggris, krisis Venezuela dan Bolivia, kerusuhan Chile, *government shutdown* di AS, demonstrasi berkepanjangan di Hongkong, meningkatnya perang dagang Jepang-Korea Selatan, hingga tensi perang dagang antara AS dengan Tiongkok yang berlangsung sejak Januari 2018 saat Donald Trump menjabat sebagai Presiden AS, dan berakhir dengan ditandatanganinya kesepakatan dagang pada awal tahun 2020.

Setelah sempat dihadapkan pada optimisme perbaikan pertumbuhan ekonomi dunia pasca berakhirnya perang dagang AS-Tiongkok, dan kepastian Inggris meninggalkan Uni Eropa pada bulan Januari 2020, dunia kembali dihadapkan dengan merebaknya pandemi Covid-19 pada awal tahun 2020. Covid-19 yang awalnya merupakan ancaman terhadap kesehatan bertransisi cepat menjadi ancaman multisektor, yakni krisis kesehatan, sosial, ekonomi, dan keuangan. Di tengah situasi yang penuh ketidakpastian tersebut, Pemerintah kemudian menempuh langkah cepat dan *extraordinary* untuk melindungi masyarakat dan perekonomian, yang berfokus pada tiga hal, yakni menjaga keselamatan dan kesehatan masyarakat, melindungi daya beli

masyarakat (khususnya masyarakat tidak mampu melalui penguatan dan perluasan jaring pengaman sosial), serta membantu dunia usaha dan pemulihan ekonomi.

Dalam Perpres 54/2020, pendapatan negara diproyeksikan turun menjadi Rp1.760,9 triliun, akibat perlambatan ekonomi dan pemberian insentif perpajakan. Adapun belanja negara diperkirakan meningkat menjadi Rp2.613,8 triliun sebagai dampak pemenuhan anggaran penanganan Covid-19 dan kebijakan *countercyclical* untuk pemulihan ekonomi nasional. Meski demikian, akibat penyebaran Covid-19 yang semakin memburuk pada triwulan II 2020, dampak perekonomian yang lebih dahsyat dari perkiraan semua, serta pembatasan aktivitas perekonomian pada saat kebijakan PSBB bulan April-Mei 2020 yang membatasi aktivitas perekonomian, mengakibatkan pendapatan semakin menurun dan kebutuhan alokasi belanja yang lebih besar untuk menstimulus perekonomian. Atas dasar hal tersebut, Pemerintah kemudian melakukan revisi Perpres 54/2020 menjadi Perpres 72/2020.

Melalui Perpres 72/2020 Pemerintah menurunkan target pendapatan menjadi Rp1.699,9 triliun, dan belanja negara naik menjadi Rp2.739,2 triliun guna mempertajam program penanganan Covid-19 dan PEN. Kebijakan ekspansif tersebut berdampak pada pelebaran defisit anggaran menjadi 6,34 persen terhadap PDB. Perpres 72/2020 merupakan respons cepat Pemerintah untuk akselerasi penanganan Covid-19 dan pemulihan ekonomi nasional melalui alokasi Rp695,2 triliun yang difokuskan untuk belanja kesehatan, perlindungan sosial, serta pemulihan ekonomi dan dukungan kepada dunia usaha. Kebijakan ekspansif tersebut berdampak pada melebarinya defisit menjadi 6,34 persen dari PDB.

Beberapa waktu setelah pandemi Covid-19, kondisi perekonomian global hingga saat ini masih dihantui oleh berbagai risiko ketidakpastian, baik yang bersumber dari masih tingginya tingkat suku bunga, volatilitas pasar keuangan, eskalasi konflik geopolitik, peningkatan tensi perang dagang, dampak perubahan iklim, penuaan populasi, digitalisasi, maupun perkembangan kecerdasan buatan. Tingginya tingkat suku bunga global berdampak pada tingginya *cost of fund*, terbatasnya dukungan kebijakan untuk mendorong pertumbuhan, meningkatnya beban fiskal, serta menyebabkan pembiayaan defisit menjadi lebih mahal. Masih tingginya tingkat suku bunga juga berdampak pada tertahannya laju pertumbuhan ekonomi serta stabilitas pasar keuangan global. Pasar keuangan negara berkembang menghadapi risiko penurunan mata uang dan tekanan arus modal keluar (*capital outflow*) karena perbedaan tingkat suku bunga dengan negara maju.

Sementara itu, konflik geopolitik akan memicu disrupsi rantai pasok yang berdampak pada volatilitas harga komoditas. Peningkatan tensi perang dagang dan berkembangnya isu tekno-nasionalisme (kebijakan suatu negara yang memproteksi dan cenderung menggunakan teknologi hanya untuk kepentingan negaranya sendiri tanpa membuka peluang kerja sama dengan negara lain), berpotensi menghambat laju perdagangan dan investasi global, serta memicu inflasi dan ketidakpastian. Selanjutnya, perubahan iklim berpotensi memengaruhi produktivitas sektor pertanian dan kondisi kesehatan masyarakat, serta meningkatkan risiko membengkaknya alokasi anggaran untuk penanggulangan bencana. Adapun penuaan populasi di negara maju, berpotensi menyebabkan perubahan pola konsumsi masyarakat dan permintaan barang impor, serta meningkatnya beban anggaran untuk dana pensiun dan kesehatan. Terakhir, perkembangan digitalisasi dan kecerdasan buatan (*artificial intelligence*), dapat secara masif mengubah peta pasar tenaga kerja dan menuntut adaptasi yang cepat untuk mengejar perkembangan teknologi yang sedemikian pesat. Apabila tidak diimbangi dengan peningkatan kompetensi yang cepat, dikhawatirkan digitalisasi akan dapat mengakibatkan *job displacement* yang memengaruhi sendi-sendi kehidupan sosial-ekonomi suatu negara secara signifikan.



Melalui tiga fungsi utama APBN yakni, alokasi, stabilisasi, dan distribusi, maka dibutuhkan APBN yang *agile* dan fleksibel dalam menghadapi berbagai resiko ketidakpastian perekonomian. Di saat kondisi tersebut, penerapan *mandatory spending* suka tidak suka akan memberikan dampak signifikan terhadap semakin terbatasnya ruang fiskal Pemerintah.

#### **4.2. Hasil Analisis**

Dengan berbagai pertimbangan dalam pembahasan tersebut di atas, *mandatory spending* anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN, menurut hemat kami perlu direformulasikan kembali perhitungannya, dengan beberapa pertimbangan sebagai berikut, yaitu, **pertama**, anggaran pendidikan akan selalu *embedded* dengan besaran belanja. Dalam hal terjadi penurunan pendapatan negara akibat krisis, pandemi, atau melemahnya ekonomi, sementara di sisi lain belanja negara tetap atau bahkan meningkat, maka anggaran pendidikan akan selalu sebesar 20 persen dari jumlah belanja negara, tanpa memperdulikan penurunan pendapatan atau situasi perekonomian yang menyebabkan kebutuhan kenaikan belanja negara. Sebagai contoh dalam hal terjadi peningkatan belanja untuk menopang pelemahan ekonomi, misalnya dalam kasus peningkatan anggaran kesehatan kesehatan, perlinsos, dan PEN sebagai motor penggerak perekonomian di saat pandemi, maka setiap peningkatan jumlah belanja, secara otomatis juga akan berpengaruh pada meningkatnya jumlah anggaran pendidikan dengan besaran tetap sebesar 20 persen. Hal ini akan menyebabkan terjadinya pelebaran defisit dalam APBN.

**Kedua**, kontraproduktif dengan semangat efisiensi. APBN merupakan rencana penerimaan dan pengeluaran Pemerintah yang harus dikelola dengan baik dan bijak agar dapat menciptakan pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan, serta mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara optimal. Salah satu kunci sukses utama APBN dalam menjalankan misinya sebagai pembawa risalah dan tujuan menggapai cita-cita mulia bangsa Indonesia adalah melalui upaya penganggaran yang efisien. Dalam hal Pemerintah melaksanakan efisiensi atas berbagai kegiatan, besaran alokasi anggaran pendidikan akan selalu tetap sesuai amanat konstitusi sebesar 20 persen, sehingga menjadi kontraproduktif dengan semangat efisiensi dalam hal terjadi kondisi yang mendesak atau memaksa. Sebagai contoh, pada saat pandemi Covid-19 tahun 2020, Pemerintah melakukan efisiensi atas alokasi kegiatan yang dapat dilakukan penghematan, misalnya anggaran perjalanan dinas dan paket *meeting*, THR untuk pejabat negara, eselon I, dan eselon II, serta berbagai kegiatan yang dapat ditunda atau tidak dapat dilaksanakan karena pembatasan mobilitas, untuk kemudian dialihkan kepada kegiatan yang lebih mendesak guna penanganan kesehatan, misalnya insentif bagi tenaga kesehatan, pengadaan alat tes Covid-19, alat pelindung diri, pengadaan obat, dll. Namun demikian, mengingat persentase 20 persen anggaran pendidikan merupakan amanat dari konstitusi, maka jumlah anggaran pendidikan selama pandemi sifatnya tetap sebesar 20 persen. Padahal selama pandemi, proses pembelajaran banyak dilakukan secara daring mulai dari Sekolah Dasar hingga perguruan tinggi. Melalui Surat Menteri Keuangan Nomor S-302/MK.02/2020 tanggal 15 April 2020 Pemerintah melakukan penyesuaian belanja K/L tahun 2020 untuk penanganan Covid-19. Penyesuaian tersebut ditujukan untuk berbagai anggaran yang berasal dari rupiah murni, terutama dari belanja perjalanan dinas, biaya rapat, honorarium, belanja non-operasional, serta belanja modal untuk proyek-proyek yang tidak prioritas dan belanja barang lainnya yang terhambat akibat pandemi atau dapat ditunda ke tahun berikutnya. Selanjutnya, hasil penyesuaian tersebut dialihkan untuk pengadaan *hand sanitizer*, masker, APD, pemberian bantuan ke masyarakat, dll.

**Ketiga**, penyesuaian kebijakan *mandatory spending* pernah dilakukan terhadap belanja transfer ke daerah. Sebagai tindak lanjut UU 2/2020 tentang Penetapan Perpu 1/2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi UU, Pemerintah pernah mengambil kebijakan bahwa alokasi DAU minimal 26 persen dari PDN Neto bersifat final dan disesuaikan dengan kondisi penerimaan negara. Selain itu, ketentuan penggunaan anggaran infrastruktur minimal 25 persen dari dana transfer umum, pada saat pandemi juga pernah dilakukan relaksasi, untuk kemudian difokuskan pada penanganan pandemi dan pemulihan ekonomi di daerah.

Namun demikian, mengingat ketentuan besaran anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN merupakan amanat dari konstitusi, Pemerintah tidak memiliki pilihan lain untuk menegasikan hal tersebut. Untuk itu, Pemerintah dapat menempuh opsi alternatif melalui reformulasi basis APBN yang digunakan sebagai dasar perhitungan 20 persen anggaran pendidikan tersebut, sebagai berikut:

#### **4.2.1. Di Masa Normal Basis Perhitungan Dapat Menggunakan Alternatif Belanja Operasional Yang Merupakan Hasil Sinkronisasi Dengan Pendapatan Negara**

Dalam UU 17/2003 tentang Keuangan Negara, prinsip kesinambungan fiskal menjadi salah satu pokok utama. Penjelasan Pasal 12 ayat (1) UU 17/2003 menyebutkan bahwa: *“Dalam menyusun APBN dimaksud, diupayakan agar belanja operasional tidak melampaui pendapatan dalam tahun anggaran yang bersangkutan.”* Selanjutnya, sesuai PP 71/2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), penekanan atas belanja operasional juga sudah dilakukan dalam laporan keuangan pemerintah pusat (LKPP), yang tercermin dalam laporan operasional dan sudah menggunakan pendekatan akrual. Meskipun tidak sama persis, pengaturan anggaran pendidikan yang didasarkan pada besaran pendapatan negara pernah dilakukan di Brazil. Anggaran pendidikan di Brazil dirumuskan sebagai persentase minimum dari pendapatan pajak (18 persen dari pemerintah pusat (Union) dan 25 persen dari negara bagian, distrik federal, serta kotamadya), harus digunakan untuk pendidikan melalui mekanisme yang ditetapkan oleh undang-undang (Government of Brazil: 2024).

Secara komponen, belanja operasional meliputi pengeluaran yang tidak menambah kapitalisasi modal seperti belanja pegawai, barang, bantuan sosial, belanja hibah, serta transfer ke daerah yang tidak menambah modal dan infrastruktur. Sebaliknya belanja non-operasional meliputi belanja Pemerintah Pusat dan transfer ke daerah yang memiliki sifat kapitalisasi modal/infrastruktur.

Adapun konsep belanja operasional dalam UU 17/2003 tentang Keuangan Negara, dapat dijelaskan sebagai berikut:

**Tabel 2**  
**Konsepsi Belanja Operasional Dalam UU 17/2003**

BELANJA NEGARA
<b>I. Belanja Operasional</b>
- <i>Anggaran pendidikan (20% Belanja Operasional)</i>
<b>2. Belanja Non Operasional</b>

Dengan asumsi disiplin fiskal yang ketat, besaran belanja operasional yang didalamnya mencakup anggaran pendidikan, dapat diupayakan sama dengan besaran pendapatan negara.

Berdasarkan hasil *exercise*, apabila menggunakan RAPBN saat ini anggaran pendidikan yang didasarkan pada belanja negara akan mencapai Rp722,6 triliun ( $20\% \times$  belanja negara Rp3.613,06 triliun). Di sisi lain, apabila menggunakan basis perhitungan dari belanja operasional, maka akan diperoleh besaran anggaran pendidikan (operasional) sebesar Rp599,4 triliun ( $20\% \times$  angka belanja operasional Rp2.996,9 triliun). Selisih *margin* dari anggaran operasional ini akan digunakan untuk belanja non-operasional. Adapun 20 persen dari belanja non-operasional tersebut, akan dialokasikan untuk belanja modal pembangunan yang dapat dipatok 20 persen terhadap belanja non-operasional. Dengan demikian, maka alokasi pembangunan gedung sekolah, peralatan, buku, dan piranti yang termasuk belanja modal untuk menunjang pendidikan dapat teralokasi secara pasti. Melalui skema ini dapat diupayakan bahwa anggaran pendidikan tidak habis untuk operasional tetapi juga pada sisi non-operasional.

#### **4.2.2. Basis Perhitungan Anggaran Pendidikan di Masa Siklus Tidak Normal/Darurat/Krisis**

Kebijakan defisit dan pembiayaan anggaran sangat dipengaruhi oleh kondisi perekonomian dan kejadian luar biasa (tidak normal), misalnya dalam hal terjadi Pandemi Covid-19. Di masa pandemi, banyak negara melakukan stimulus fiskal, terutama dari sisi *discretionary spending* (IMF: 2020), hal ini memberikan lonjakan signifikan terhadap defisit APBN. Defisit anggaran pada tahun 2020 lalu melonjak hingga mencapai 6,14 persen, dan kembali menurun menjadi 4,57 persen pada tahun 2021. Realisasi tersebut jauh lebih tinggi dari batasan defisit pada saat kondisi perekonomian normal, yakni maksimal 3 persen dari PDB.

Di tengah kondisi tersebut, Pemerintah tetap mengakomodir alokasi 20 persen anggaran pendidikan dalam UU 2/2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang. Sementara itu, *mandatory spending* seperti anggaran kesehatan (yang secara alamiah pasti meningkat) dan DAU direlaksasi. Hal ini agar semata-mata Pemerintah tetap patuh terhadap aturan konstitusi. Namun demikian, berbagai kebijakan pembatasan aktivitas untuk keselamatan selama pandemi Covid-19 berujung pada realisasi tahun 2020 dan 2021 yang tidak mampu menyentuh di atas 90 persen. Dari sisi akuntabilitas, merujuk pada catatan Indonesia Corruption Watch (ICW), sektor pendidikan termasuk dalam peringkat lima besar indeks korupsi di Indonesia (KPK: 2024).

Jika kita menilik jauh ke belakang kondisi kebatinan pada saat pembahasan amandemen alokasi anggaran pendidikan dalam UUD 1945, terdapat usulan perwakilan ahli Umor Juoro (CIDES), yang didukung oleh anggota Ir. AM. Luthfi (Fraksi Reformasi), sebagai berikut (Nur Indah Fitriani: 2010):

*"...sekurang-kurangnya 20 persen anggaran pendapatan dan belanja negara untuk pendidikan, saya kira itu nanti menjadi misleading, mengapa? karena semakin besar, kalau kita lihat ekonomi negara-negara yang sudah maju ekonominya. Jadi, kalau kita kaitkan dengan anggaran, itu nanti kemungkinan menjadi kecil bukan menjadi besar. Jadi, menurut saya adalah kalau mau dikaitkan dengan ekonomi, kaitannya bukan dengan anggaran tetapi dengan PDB atau kalau daerah itu adalah produk domestik bruto..."*

Apabila melihat tabel perbandingan porsi anggaran pendidikan terhadap GDP dan belanja negara di Indonesia, maka diperoleh data sebagai berikut:

**Tabel 3**  
**Perbandingan Porsi Anggaran Pendidikan Terhadap GDP**  
**dan Belanja Negara di Indonesia**

	2014 APBNP	2015 APBNP	2016 APBNP	2017 APBNP	2018 APBN	2019 APBN	2020 Perpres 72	2021 APBN	2022 Perpres 98	2023 Perpres 75	Rata-rata 2014-2023
% Anggaran Pendidikan thd GDP	3,73	3,70	3,30	3,10	3,00	3,10	3,30	3,10	3,30	3,00	3,26
% Anggaran Pendidikan thd Belanja Negara	20,0	20,1	20,1	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0

Sumber: Kementerian Keuangan

Berdasarkan tabel di atas, porsi anggaran pendidikan secara konsisten berada di atas 3 persen dari PDB dengan besaran yang berfluktuatif, karena besaran PDB memiliki volatilitas yang tinggi. Atas dasar hal tersebut, menjadi relevan apabila persentase anggaran pendidikan dapat diselaraskan dengan kondisi perekonomian terkini, mengingat secara alamiah belanja negara merupakan salah satu komponen pembentuk PDB. Hal ini untuk meminimalisir kenaikan anggaran pendidikan hanya karena faktor pengaruh kenaikan besaran belanja negara semata, justru di saat ekonomi sedang lesu seperti pada saat Pemerintah menempuh kebijakan *countercyclical* akibat pandemi Covid-19 beberapa tahun lalu.

Dengan berdasarkan tren persentase anggaran pendidikan terhadap PDB sebagaimana tersebut dalam tabel di atas, Pemerintah dalam kondisi darurat sebagaimana peraturan perundang-undangan dapat menjaga besaran anggaran pendidikan, misalnya dengan mendasarkan pada batas maksimal defisit anggaran 3 persen. Dengan demikian, Pemerintah tetap menjalankan komitmennya mengalokasikan anggaran pendidikan dengan besaran sekurang-kurangnya 3 persen atau batasan maksimal defisit anggaran.

#### 4.2.3. Penerapan dalam Perundangan

Secara prinsip, idealnya pengaturan anggaran 20 persen terhadap APBN, selain perlu sejalan konstitusi juga perlu tetap memperhatikan keberlanjutan fiskal. Agenda modernisasi keuangan negara yang berkelanjutan tentu harus terus dilanjutkan. Hal ini merujuk pada latar belakang hadirnya UU 17/2003 tentang Keuangan Negara sebagai berikut: *"kelemahan perundang-undangan dalam bidang keuangan negara menjadi salah satu penyebab terjadinya beberapa bentuk penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam upaya menghilangkan penyimpangan tersebut dan mewujudkan sistem pengelolaan fiskal yang berkesinambungan (sustainable) sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar dan asas-asas umum yang berlaku secara universal dalam penyelenggaraan pemerintahan negara diperlukan suatu undang-undang yang mengatur pengelolaan keuangan negara"*. Hal tersebut mendasari bahwa pengaturan UU Keuangan Negara dapat memberikan solusi atas berbagai permasalahan fiskal, termasuk dalam hal ini pengaturan *mandatory spending* anggaran pendidikan. Di beberapa negara, pengaturan kebijakan Pemerintah atas APBN dapat dilakukan dengan UU tersendiri, misalnya, *Control Budget Act* di AS tahun 2011 yang mengatur terkait efisiensi anggaran dan defisit. Pengaturan tersebut termasuk bagian mana yang *mandatory* dan yang tidak. Namun demikian, pengaturan anggaran pendidikan telah diputuskan dalam UUD 1945 dan telah melewati putusan Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, perlu dilakukan dialektika antar *stakeholder* terkait seperti DPR RI,

Pemerintah, serta masyarakat terkait aspek anggaran pendidikan dan keberlanjutan fiskal di masa mendatang, termasuk protokol anggaran di masa tidak normal.

## **5. Kesimpulan dan Rekomendasi**

### **5.1 Kesimpulan**

Komitmen terhadap peningkatan kualitas pendidikan melalui alokasi anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN memang tidak dapat lagi ditawarkan karena telah menjadi amanat konstitusi UUD 1945. Namun demikian, pertimbangan ketidakpastian global yang tinggi, kondisi postur APBN dan perekonomian terkini, serta penguatan prasarana dan sarana pendidikan, tentunya membutuhkan adanya kajian dan evaluasi lebih mendalam antara anggaran pendidikan dengan aspek keberlanjutan fiskal. Alternatif basis perhitungan anggaran pendidikan berdasarkan belanja operasional dan nonoperasional yang harmonis dengan pendapatan negara, akan memberikan kepastian anggaran pendidikan juga menunjang dari sisi prasarana dan efisiensi secara operasional. Hal ini senada dengan prinsip-prinsip keuangan negara yang modern. Di sisi lain, alternatif redefinisi anggaran pendidikan di masa darurat, adalah bentuk upaya untuk menyelamatkan kondisi keuangan negara tanpa harus mengorbankan kepastian dengan mengadopsi batas maksimal persen PDB terhadap defisit sebagai bagian minimal dari porsi anggaran pendidikan.

Ruang lingkup penelitian ini masih berfokus pada lingkup keberlanjutan fiskal, belum memberikan telaahan dari sisi upaya optimalisasi kualitas pelaksanaan anggaran pendidikan di lapangan. Guna proses pengambilan kebijakan yang lebih komprehensif dari berbagai perspektif, perlu dilakukan diseminasi penelitian ini dari sisi *output* maupun *outcome*. Selain itu perlu disinkronisasikan dengan sektor-sektor pendukung tujuan pembangunan yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 lainnya secara komprehensif, seperti program percepatan pengentasan kemiskinan, penciptaan lapangan kerja, peningkatan kesehatan yang berkualitas, penurunan ketimpangan sosial, penguatan ekonomi kerakyatan, hingga terciptanya ketertiban dan keamanan masyarakat, dll. Setiap kegiatan dan hasil akhir dari penyelenggara negara harus dikelola secara profesional, berlandaskan etika dan ketentuan yang berlaku, serta dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan tertinggi, termasuk dalam bidang belanja. Oleh karena itu, kebijakan belanja haruslah bijak dan terus semakin lebih berkualitas dari masa ke masa karena pada hakikatnya setiap rupiah uang rakyat adalah amanah.

Selain itu, faktor keberhasilan majunya pendidikan Indonesia tidak hanya dipengaruhi faktor besaran anggaran semata, namun juga faktor-faktor lain seperti visi dan misi yang jelas dari pemangku kepentingan bidang pendidikan, peningkatan kualitas perencanaan penyelenggaraan pendidikan, kualitas SDM tenaga pendidik, kualitas proses penyelenggaraan pendidikan di lapangan, kualitas layanan pendidikan, dan juga kualitas *output* lulusan.

### **5.2 Rekomendasi**

Berdasarkan kesimpulan tersebut, penelitian ini dapat dijadikan gerbang awal untuk mengkaji aspek anggaran pendidikan dan keberlanjutan fiskal dalam APBN. Selain itu, Pemerintah dapat mampu menyusun mitigasi risiko dari sisi pengaturan fiskal di masa darurat tanpa mengorbankan kepastian anggaran pendidikan. Implementasi dari alternatif basis perhitungan anggaran pendidikan yang ditawarkan tentunya juga membutuhkan pemahaman yang komprehensif dan momentum yang tepat dengan mempertimbangan secara cermat dan

hati-hati atas situasi perkembangan politik, ekonomi, dan sosial terkini, guna menghindari timbulnya polemik di kemudian hari.

Selain itu, sebagai bagian dari upaya memajukan pendidikan di Indonesia, Pemerintah dapat lebih mengoptimalkan sumber-sumber lain di luar APBN, misalnya program *corporate social responsibility* (CSR) dari pihak swasta/BUMN dalam kontribusinya untuk meningkatkan kualitas dan pemerataan pendidikan sebagai bagian dari upaya pembangunan masyarakat secara keseluruhan. Bagi perusahaan, investasi dalam bidang pendidikan bukan hanya merupakan tanggung jawab moral semata, namun juga langkah strategis dalam menciptakan lingkungan masyarakat yang lebih baik dan membangun citra positif perusahaan dimata publik yang dapat meningkatkan loyalitas pelanggan dan reputasi perusahaan. Adapun bentuk dari CSR tersebut antara lain berupa pemberian program beasiswa berprestasi khususnya dari masyarakat kurang mampu, program pelatihan guru, hingga penyediaan fasilitas sekolah seperti perpustakaan, laboratorium, dan dukungan teknologi informasi.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Adhika Wicaksana Ardiansyah, "Mandatory Spending Dalam Konstitusi Indonesia: Tinjauan Yuridis dan Kaitannya Dengan Keuangan Negara", *Jurnal Anggaran dan Keuangan Negara Indonesia*, Vol. 5, No. 2 Tahun 2023.
- Agustina, Frida, Agus Joko Pramono, Bahrullah Akbar, Alma'arif, "Factor Determining Low Regional Financial Independence: Financial Autonomy and Degree of Decentralization", *Jurnal Tata Kelola dan Akuntabilitas Keuangan Negara*, Vol. 8, No. 1, hlm. 117-130.
- Isna Rifka Sri Rahayu, Aprilia Ika, "Sri Mulyani Usul Formulasi Anggaran Pendidikan 20 Persen Di Kaji Ulang", *kompas.com*, <https://money.kompas.com/read/2024/09/04/222942426/sri-mulyani-usul-formulasi-anggaran-pendidikan-20-persen-dari-apbn-dikaji>, 4 September 2024.
- Pusat Edukasi Antikorupsi Komisi Pemberantasan Korupsi, "Mirisnya Praktik Korupsi Sektor Pendidikan", *aclc.kpk.go.id*, <https://aclc.kpk.go.id/aksi-informasi/Eksplorasi/20240610-mirisnya-praktik-korupsi-sektor-pendidikan>, 10 Juni 2024.
- Allam Hamdan, Adel Sarea, Reem Khamis, and Mohammad Answeh, "a Causality Analysis of the Link Between Higher Education and Economic Development: Empirical Evidence", *Heliyon*, Vol. 6, 6 Juni 2020.
- Anderson, M., "The Evolution of Social Security Systems: A Historical Perspective on Mandatory Spending", *Journal of Economic History*, Vol. 78, No. 4 Tahun 2019.
- BBC.com, "Polemik Wacana Anggaran Pendidikan Berbasis Pendapatan Negara, Apa Saja Yang Perlu Kita Ketahui?", *bbc.com*, <https://www.bbc.com/indonesia/articles/c4gl14q3dj2o>, diakses 9 September 2024.
- Brown, T., "Fiscal Constraints in the Era of Mandatory Spending", *Journal of Economic Policy*, Vol. 45, No. 2 Tahun 2018.
- David A. Dieterle, "Economics: The Definitive Encyclopedia from Theory to Practice", Vol. 4, Bloomsbury Publishing, 27 Maret 2017.
- DPR RI, "Nilai Defisit Anggaran Terlalu Tinggi Membuat Pemerintahan Baru Miliki Ruang Fiskal Terbatas", *dpr.go.id*, <https://jdih.dpr.go.id/berita/detail/id/49907/t/javascript>, diakses 12 Oktober 2024.
- Eric A. Hanushek, Ludger Wobmann, "The Role of Education Quality in Economic Growth", *World Bank Policy Research Working Paper*, Vol. 41, 22 Februari 2007.
- Government of Brazil, "Constitutions of Brazil 1988", *v-brazil.com*, <http://www.v-brazil.com/government/laws/constitution-1988.html>, diakses 13 Oktober 2024.

- Internasional Monetary Fund, "Government Finance Statistics Manual 2014", *Internasional Monetary Fund*, 2014.
- International Monetary Fund, "Fiscal Policies to Address the Covid-19 Pandemic", *International Monetary Fund*, 2020.
- Johnson, K., "Understanding the Fiscal Constraints of Mandatory Spending: A Policy Analysis", *Public Budgeting and Finance Journal*, Vol. 39, No. 1 Tahun 2017.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2014, *Buku Postur APBN Indonesia*, Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Jakarta.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2024, *Buku II: Nota Keuangan beserta Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2025*, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Jakarta.
- Nina Anggreni, "Akibat Hukum atas Alokasi Anggaran Pendidikan Yang Kurang Dari 20 Persen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah", *Jurnal Mengkaji Indonesia*, Vol. 2, No. 1, 31 Juli 2023, hlm. 195-215.
- Nur Indah Fitriani, *Tinjauan Risalah Sidang MPR RI Dalam Penetapan Angka Dua Puluh Persen Anggaran Pendidikan Pada Amandemen UUD 1945 Pasal 31 ayat (4)*, Tesis, Fakultas Ekonomi, Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik Kekhususan Manajemen Sektor Publik, Universitas Indonesia, 2010.
- OECD, "Education at a Glance 2021", *OECD Indicators*, 16 September 2021.
- OCBC, "Mengenal the Great Depression: Krisis Ekonomi Paling Buruk", *ocbc.id*, <https://www.ocbc.id/id/article/2023/01/02/the-great-depression-adalah>, 2 Januari 2023.
- PGRI Provinsi Jawa Tengah, "Korea Selatan: Anggaran Pendidikan yang Besar Sejak Awal", *pgrijawatengah.com*, <https://www.pgrijawatengah.com/2023/07/korea-selatan-anggaran-pendidikan-yang.html>, 22 Juli 2023.
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 238/PMK.05/2011 tentang Pedoman Umum Sistem Akuntansi Pemerintahan.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP).
- Soejono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum Universitas Indonesia*, UI Press, Jakarta.
- Taylor, B., and Brown, S., "Fiscal Dynamics and the Role of Mandatory Spending in the US Economy", *Journal of Public Economics*, Vol. 112, No. 5 Tahun 2020.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2011, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5167.
- Vojtech Rozensky, "The Effect of Mandatory Expenditure on Fiscal Flexibility", *Collecting of Papers 2011*, Vol. I, 27 Mei 2011.
- World Bank, "The Adequacy of Public Expenditure on Education and The Needs Postcovid-19", *World Bank*, April 2023.