

**TINJAUAN YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO.011/PUU-III/2005 DAN NO.012/PUU-III/2005 TERHADAP SINKRONISASI PASAL 49 UNDANG UNDANG NO. 20 TAHUN 2003 TENTANG SISDIKNAS DAN UNDANG UNDANG NO. 36 TAHUN 2004 TENTANG ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA TAHUN ANGGARAN 2005**

Oleh:

Anggit Setianto

\*Staf Bank Muallamat Kabupaten Banyuwangi\*

**Abstrak**

Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pasal 49 Undang Undang No.20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas dan Undang Undang No. 36 Tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2005 terkait dengan adanya alokasi anggaran pendidikan dalam Undang Undang No. 36 Tahun 2004 tentang APBN Tahun Anggaran 2005 yang kurang dari 20 persen adalah bertentangan dengan perintah Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, yang menyatakan bahwa anggaran tersebut diprioritaskan sekurang-kurangnya 20 persen dan tidak dilakukan secara bertahap.

Dalam ketentuan Undang - Undang No. 36 Tahun 2004 tentang APBN Tahun 2005 hanya menetapkan anggaran pendidikan sebesar 7 % sedangkan dalam Undang Undang No.20 Tahun 2003 menetapkan bahwa anggaran pendidikan ditetapkan secara bertahap, sehingga kedua pasal dalam Undang Undang tersebut bertentangan dengan pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Dengan adanya kedua putusan tersebut membawa implikasi terhadap kemajuan dan perkembangan pendidikan di Indonesia, dimana dana pendidikan di negara Indonesia kurang memadai dan menjadi mahal bagi masyarakat, yang dapat menghambat kemajuan dan perkembangan pendidikan. Implementasinya, putusan Mahkamah Konstitusi ternyata tidak dijalankan, sebab pemerintah beralasan tidak dapat merealisasikan anggaran pendidikan 20 % karena dilakukan bertahap.

**Kata kunci:** *kekuasaan kehakiman Indonesia, Hak menguji, Mahkamah konstitusi*

**Abstract**

*Constitutional Court ruling against Article 49 of Law No.20 of 2003 on National Education System and Law No. 36 Year 2004 on the State Budget for Fiscal Year 2005 relating to the allocation of the education budget in Law No.. 36 Year 2004 on the State Budget for Fiscal Year 2005, which is less than 20 percent is contrary to the provisions of Article 31 paragraph (4) of the 1945 Constitution, which states that the budget is prioritized at least 20 percent and not done gradually. In the provisions of Law No.. 36 Year 2004 on the State Budget of 2005 just set the education budget by 7%, while in Act 20 of 2003 stipulates that the education budget is set in stages, so that the second article in Law is contrary to Article 31 paragraph (4) of the 1945 Constitution. With the second decision has implications for the progress and development of education in Indonesia, which funds education in the country of Indonesia to be inadequate and costly to society, which could inhibit kemuajuan and educational development. Implementation, the Constitutional Court's decision was not implemented because the government can not realize the reason 20% of the education budget because it is done gradually.*

**Keywords:** *Indonesian judiciary, judicial review, the Constitution Court*

- |                                     |                                    |
|-------------------------------------|------------------------------------|
| <b>I. PENDAHULUAN</b>               | kemajuan pendidikan nasional kita, |
| <b>1.1 Latar Belakang</b>           | tidak lain adalah faktor alokasi   |
| Salah satu faktor yang menjadi      | anggaran di bidang pendidikan.     |
| penentu utama bagi perkembangan dan | Ketentuan mengenai anggaran        |

pendidikan telah diamanatkan secara langsung oleh Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (UUD Negara RI 1945) dalam Pasal 31 ayat (4) yang berbunyi “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional”.

Bahkan terhadap pengalokasian anggaran pendidikan tersebut telah ditegaskan kembali pada Pasal 49 ayat (1) Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) yang berbunyi “Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)”. Dalam hal ini ketentuan tersebut berarti telah menggariskan bahwa anggaran 20 persen harus benar-benar murni di luar gaji guru dan biaya pendidikan kedinasan lainnya.

Akan tetapi, semenjak UU Sisdiknas tersebut disahkan pada tanggal 8 Juni 2003, realitas yang terjadi di lapangan justru berkata lain. Penyusunan dan pengalokasian anggaran pendidikan baik di tingkat Pusat maupun Daerah, ternyata tidak sejalan dengan apa yang telah diamanatkan oleh UUD 1945 dan Undang Undang Sisdiknas. Oleh karena itu, beberapa warga negara yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan, mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan Judicial Review Undang - Undang No.20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) dan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mahkamah Konstitusi kembali memutus dua perkara Pengujian Undang Undang (*Judicial Review*) terhadap Undang-Undang Dasar 1945, yaitu perkara No. 011/PUU-III/2005 dan perkara No. 012/PUU-III/2005. Dua undang-undang yang dimohonkan oleh pemohon yang sama, yaitu Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-undang No. 36 Tahun

2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2005, merupakan undang-undang yang menjadi pondasi dasar bagi pengembangan pembangunan berkelanjutan di negari ini. Oleh karena itu, putusan Mahkamah Konstitusi terhadap kedua putusan yang saling terkait erat tersebut, tentunya mempunyai implikasi serta membawa pengaruh yang cukup besar bagi perkembangan pendidikan dan kehidupan segenap warga negara Indonesia.

Undang Undang Undang-undang No. 36 Tahun 2004 tentang APBN Tahun 2005 menetapkan alokasi anggaran untuk pendidikan sebesar 7% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Isi ketentuan tersebut bertentangan dengan ketentuan pasal 31 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi, *“Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional”*.

Di dalam ketentuan pasal 49 Undang Undang No. 20 Tahun 2003

tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebutkan:

1. Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).
2. Gaji guru dan dosen yang diangkat oleh Pemerintah dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)
3. Dana pendidikan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk satuan pendidikan diberikan dalam bentuk hibah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Dana pendidikan dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah diberikan dalam bentuk hibah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
5. Ketentuan mengenai pengalokasian dana pendidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah

Di dalam perkara No. 011/PUU-III/2005 tentang Judicial Review UU Sisdiknas, Pemohon memohon pengujian secara materiil konstitusionalitas Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2), serta Penjelasan Pasal 49 ayat (1) Undang Undang Sisdiknas. Putusan Mahkamah yang dibacakan dalam sidang yang terbuka untuk umum pada tanggal 19 Oktober 2005 yang amarnya

“Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian”, telah menyatakan bahwa Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara RI 1945 sehingga tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Untuk perkara No. 012/PUU-III/2005 tentang Judicial Review UU APBN 2005, pemohon mendalilkan bahwa Pasal 49 Undang Undang APBN Tahun 2005 yang menetapkan alokasi anggaran untuk pendidikan sebesar 7% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (2), Pasal 28H ayat (1) dan ayat (3), dan Pasal 31 ayat (2) UUD 1945, serta Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi, “*Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional*”;

Perkara yang mempunyai keterkaitan erat terhadap putusan *Judicial Review* UU Sisdiknas ini, telah diputus oleh Mahkamah juga pada tanggal 19 Oktober 2005 yang amarnya

”Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*)”. Terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa UU APBN bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (2) dan Pasal 28H ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa dalil para Pemohon tersebut tidak beralasan, karena seandainya pun benar para Pemohon dirugikan oleh UU APBN, kerugian tersebut bukanlah kerugian konstitusional;

Dengan adanya uraian tersebut, penulis ingin mengkaji lebih lanjut lagi tentang dua putusan Mahkamah Konstitusi tersebut terkait dengan kewenangannya menguji Undang Undang terhadap UUD 1945 atau *judicial review* dalam bentuk penulisan hukum dengan judul : *Tinjauan Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi No.011/PUU-III/2005 Dan No.012/PUU-III/2005 Terhadap Sinkronisasi Pasal 49 Undang Undang No. 20 Tahun 2003 Tentang Sisdiknas Dan Undang Undang No. 36 Tahun 2004 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2005*

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, penulis tertarik untuk mengangkat rumusan pokok masalah yaitu bagaimanakah Implikasi dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pasal 49 Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tentang Sisdiknas dan Undang-Undang No. 36 Tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2005?

## II. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### **Implikasi dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pasal 49 Undang Undang No.20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas dan Undang Undang No. 36 Tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2005**

Sebagaimana telah disebutkan bahwa salah satu faktor yang menjadi penentu utama bagi perkembangan dan kemajuan pendidikan nasional, adalah faktor alokasi anggaran di bidang pendidikan. Ketentuan mengenai anggaran pendidikan disebutkan dalam ketentuan pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen (20 %) dari anggaran

pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional”.

Bahkan terhadap ketentuan tersebut telah ditegaskan kembali dalam Pasal 49 ayat (1) Undang Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) yang berbunyi “Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)”. Dalam hal ini ketentuan tersebut berarti telah menggariskan bahwa anggaran 20 persen harus benar-benar murni diluar gaji guru dan biaya pendidikan kedinasan lainnya. Akan tetapi, realitas yang terjadi di lapangan justru berkata lain. Penyusunan dan pengalokasian anggaran pendidikan baik di tingkat Pusat maupun Daerah, ternyata tidak sejalan dengan apa yang telah diamanatkan oleh UUD 1945 dan Undang-Undang Sisdiknas. Oleh karena itu, beberapa warga negara yang merasa hak konstitusionalnya

dirugikan, mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan Judicial Review Undang-Undang No.20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) dan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Terkait dengan hal tersebut, Mahkamah Konstitusi kembali memutus dua perkara Pengujian Undang-Undang (*Judicial Review*) terhadap Undang-Undang Dasar 1945, yaitu perkara No. 011/PUU-III/2005 dan perkara No. 012/PUU-III/2005. Dua Undang-Undang yang dimohonkan oleh pemohon yang sama, yaitu Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-undang No. 36 Tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2005, merupakan Undang Undang yang menjadi pondasi dasar bagi pengembangan pembangunan pendidikan di Indonesia. Oleh karena itu, putusan Mahkamah Konstitusi terhadap kedua putusan yang saling terkait erat tersebut, tentunya mempunyai implikasi serta membawa pengaruh yang cukup besar bagi

perkembangan pendidikan dan kehidupan segenap warga negara Indonesia.

Berikut ini penulis uraikan sedikit gambaran dua putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, yaitu perkara No. 011/PUU-III/2005 tentang *Judicial Review* terhadap Undang Undang No.20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) dan perkara No. 012/PUU-III/2005 tentang *Judicial Review* terhadap Undang Undang No. 36 Tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2005 :

#### **A. Perkara No. 011/PUU-III/2005 tentang Judicial Review UU SISDIKNAS**

Dalam perkara No. 011/PUU-III/2005 tentang Judicial Review UU Sisdiknas, Pemohon memohon pengujian secara materiil konstitusionalitas Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2), serta Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas yang berbunyi sebagai berikut :

- a) Pasal 17 ayat (1), "Pendidikan dasar merupakan jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah";
- b) Pasal 17 ayat (2), "Pendidikan dasar berbentuk Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI)

atau bentuk lain yang sederajat serta Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat”;

Penjelasan Pasal 49 ayat (1), ”Pemenuhan pendanaan pendidikan dapat dilakukan secara bertahap”

Putusan Mahkamah Konstitusi yang dibacakan dalam sidang yang terbuka untuk umum pada tanggal 19 Oktober 2005 yang amarnya “Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian”, telah menyatakan bahwa Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara RI 1945 sehingga tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat. Adapun pertimbangan hukum yang mendasari putusan tersebut yaitu :

a) Dalil pemohon yang menyatakan Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) UU Sisdiknas bertentangan dengan Pasal 31 ayat (2) UUD 1945, hanya didasarkan atas asumsi yang tidak didukung alat bukti dan juga tidak didukung oleh keterangan pihak-pihak terkait. Selain itu, Pasal 31 ayat (2) UUD 1945 juga tidak mengatur secara limitatif tentang apa yang dimaksud dengan pendidikan dasar, tetapi menyerahkan pengaturannya

dengan undang-undang mengenai sistem pendidikan nasional. Sehingga dalil pemohon dianggap tidak cukup beralasan ;

b) Sedangkan dalil pemohon yang menyatakan penjelasan ketentuan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 dianggap cukup beralasan. Hal ini didasarkan bahwa Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pada hakikatnya pelaksanaan ketentuan Konstitusi tidak boleh ditunda-tunda. UUD 1945 secara *expressis verbis* telah menentukan bahwa anggaran pendidikan minimal 20% harus diprioritaskan yang tercermin dalam APBN dan APBD tidak boleh direduksi oleh peraturan perundang-perundangan yang secara hierarkis berada di bawahnya. Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas juga telah membentuk norma baru yang mengaburkan norma yang terkandung dalam Pasal 49 ayat (1) yang ingin dijelaskannya, sehingga ketentuan dalam Penjelasan Pasal 49 ayat (1) tersebut juga bertentangan dengan prinsip-prinsip dan teori perundang-undangan yang

sudah lazim diterima dalam ilmu hukum yang kemudian dituangkan dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-III/2005 dalam permohonan pengujian Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Terlebih lagi pendidikan di Indonesia sudah sangat tertinggal, sehingga sudah waktunya pendidikan harus menjadi prioritas utama pembangunan di Indonesia yang perwujudannya antara lain adalah pemberian prioritas di bidang anggaran. Adanya Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas menjadi alasan bagi Pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun pemerintah daerah untuk tidak memenuhi alokasi 20% anggaran pendidikan dalam APBN dan APBD, sehingga dalil para Pemohon dinyatakan cukup beralasan

- c) Catatan : Terhadap Putusan No. 011/PUU-III/2005, terdapat 3 (tiga)

Hakim Konstitusi yang mempunyai pendapat berbeda (*Dissenting Opinion*).

**B. Perkara No. 012/PUU-III/2005 tentang Judicial Review UU APBN 2005.**

Untuk perkara No. 012/PUU-III/2005 tentang *Judicial Review* UU APBN 2005, pemohon mendalilkan bahwa Undang Undang APBN Tahun 2005 yang menetapkan alokasi anggaran untuk pendidikan sebesar 7% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (2), Pasal 28H ayat (1) dan ayat (3), dan Pasal 31 ayat (2) UUD 1945, serta Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Undang Undang No.36 Tahun 2004 tentang APBN Tahun 2005 menetapkan alokasi anggaran untuk pendidikan sebesar 7% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Isi ketentuan tersebut bertentangan dengan ketentuan pasal 31 ayat (4) UUD 1945 yaitu 20 %.

Perkara yang mempunyai keterkaitan erat terhadap putusan *Judicial Review* Undang Undang Sisdiknas ini, telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi juga pada tanggal 19 Oktober 2005 yang amarnya



”Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankeljik verklaard*)”. Adapun pertimbangan hukum yang mendasari putusan tersebut yaitu :

- a) Terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa UU APBN bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (2) dan Pasal 28H ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa dalil para Pemohon tersebut tidak beralasan, karena seandainya pun benar para Pemohon dirugikan oleh UU APBN, kerugian tersebut bukanlah kerugian konstitusional ;
- b) Adanya alokasi anggaran pendidikan dalam UU APBN yang kurang dari 20 persen adalah bertentangan dengan perintah Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, yang menyatakan bahwa anggaran tersebut diprioritaskan sekurang-kurangnya 20 persen dan tidak dilakukan secara bertahap (Vide putusan Mahkamah No. 011/PUU-III/2005), meskipun telah ternyata bahwa DPR bersama Presiden telah dengan itikad baik memanfaatkan sumber daya secara maksimal serta bertekad untuk melakukan realisasi

secara progresif dalam penyusunan APBN seterusnya.

- c) Akan tetapi apabila Mahkamah memutuskan untuk menyatakan UU APBN 2005 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka sebagai akibat hukumnya adalah seluruh rencana pendapatan dan belanja negara yang tertuang dalam APBN tidak mengikat lagi kepada Presiden dan seluruh realisasi pendapatan dan belanja negara yang didasarkan atas UU APBN tidak mempunyai dasar hukum lagi, sehingga akan menimbulkan ketidakpastian hukum pada realisasi belanja yang telah dikeluarkan oleh sektor lain yang anggarannya harus dikurangi.
- d) Apalagi ternyata bahwa anggaran pendidikan tahun sebelumnya lebih sedikit nilai atau jumlah nominalnya daripada anggaran yang sedang berjalan, sekiranya permohonan dikabulkan maka justru para Pemohon dan segenap warga negara yang mempunyai kepentingan yang sama dengan para Pemohon akan semakin dirugikan

Di dalam pasal 56 ayat (1) UU No.24 tahun 2003 tentang Mahkamah

Konstitusi dalam hal perkara pengujian UU, apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat permohonan beralasan, maka amar putusannya menyatakan permohonan dikabulkan. Dengan dasar uraian pertimbangan sebagaimana tersebut di atas, pada intinya Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan para Pemohon adalah beralasan, namun apabila Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan dikabulkan, maka berdasarkan Pasal 23 ayat (3) UUD 1945 akan berlaku ketentuan APBN tahun yang lalu. Hal tersebut tidak mungkin diterapkan pada permohonan aquo, karena akan menimbulkan kekacauan (*governmental disaster*) dalam administrasi keuangan negara, yang dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) dan mengakibatkan anggaran pendidikan pada APBN 2004 lebih kecil jumlahnya daripada APBN 2005, yaitu 6,6 % dari APBN pada tahun 2004 dan 7 % dari APBN untuk tahun 2005.

Catatan :

Terhadap Putusan No. 012/PUU-III/2005, terdapat 2 (dua) Hakim Konstitusi yang mempunyai alasan berbeda (*Concurring Opinion*),

dan 2 (dua) Hakim Konstitusi yang mempunyai pendapat berbeda (*Dissenting Opinion*).

Keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan sebagian permohonan Pemohon dalam perkara *Judicial Review* UU Sisdiknas, telah membawa implikasi bagi perkembangan Pendidikan Nasional. Ketentuan yang menjelaskan bahwa alokasi anggaran pendidikan harus diprioritaskan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN, tidak dapat lagi dilakukan secara bertahap. Akan tetapi lain halnya dengan putusan *Judicial Review* UU APBN 2005, telah timbul pro kontra di banyak kalangan yang mempertanyakan kembali alasan dan pertimbangan hukum yang diambil oleh Majelis dalam memutus perkara tersebut.

Berdasarkan Pasal 56 Undang-Undang No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dijelaskan bahwa dalam perkara Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, amar putusan Mahkamah Konstitusi hanya menyatakan :

1) Permohonan tidak dapat diterima, apabila pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 (sudah tidak

mempunyai kekuatan hukum mengikat vide Putusan MKRI No. 066/PUU-II/2004) dan Pasal 51 mengenai *legal standing* pemohon.

- 2) Permohonan dikabulkan, apabila permohonan beralasan atau pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945. Mahkamah kemudian menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945.
- 3) Permohonan ditolak, apabila undang-undang dimaksud tidak bertentangan dengan UUD 1945, baik menegani pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan.

Jika kita melihat kembali putusan tentang Judicial Review Undang-Undang APBN 2005, Mahkamah Konstitusi telah berpendapat bahwa permohonan beralasan. Jika memang Mahkamah Konstitusi konsisten terhadap ketentuan yang diatur dalam Pasal 58 Undang-Undang No.24 Tahun 2004 tersebut, tentunya Putusan akan mempunyai amar yang menyatakan bahwa permohonan dikabulkan. Akan tetapi yang terjadi, Mahkamah Konstitusi justru mengeluarkan Putusan dengan amar menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima atau *niet ontvankelijk verklaard*. Di sinilah menurut penulis

yang menjadikan satu titik kontras timbulnya pro kontra akan hadirnya putusan Mahkamah Konstitusi.

Pro dan kontra tersebut adalah terlihat dengan jelas bahwa Mahkamah Konstitusi mendasarkan putusannya dengan mempertimbangkan faktor-faktor lain di luar ketentuan hukum positif yang telah digariskan, yaitu mempertimbangkan terhadap faktor perekonomian dan kerugian yang akan diderita oleh negara. Kemudian yang menjadi pertanyaan adalah, bolehkan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi memasukan pertimbangan-pertimbangan ekonomi, sosial, budaya, dan/atau politik kedalam putusannya? Memang selama ini, di pengadilan manapun tidak seyogyanya memasukkan pertimbangan-pertimbangan lain di luar pertimbangan hukum sebagai dasar pengambilan putusannya. Akan tetapi hemat penulis, harus dapat kita bedakan antara Mahkamah Konstitusi dengan pengadilan-pengadilan lainnya, seperti pengadilan pidana, perdata, Tata Usaha Negara, militer, dan sebagainya. Perbedaan yang mendasar dan utama adalah bahwa pada hakikat perkara di Mahkamah Konstitusi tidaklah bersifat *adversarial* atau *contentious* yang

berkenaan dengan pihak-pihak yang saling bertabrakan kepentingan satu sama lain seperti dalam perkara perdata ataupun Tata Usaha Negara.

Kepentingan yang sedang digugat dalam perkara pengujian undang-undang adalah kepentingan yang luas menyangkut kepentingan semua orang dalam kehidupan bersama. Undang-undang yang digugat adalah undang-undang yang mengikat umum terhadap segenap warga negara. Oleh sebab itu, perkara yang diajukan tidak dalam bentuk gugatan, melainkan permohonan.

Oleh karena itu tidak bisa tidak, jika dipandang perlu maka Majelis Hakim dapat mempertimbangkan hal-hal lain guna memberikan keputusan yang seadil-adilnya bagi segenap warga negara bangsa ini dan meminimalisir kemungkinan kerugian yang mungkin akan timbul dan diderita oleh pihak-pihak tertentu atas putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi. Selain itu, penulis juga beranggapan bahwa sistem hukum Indonesia yang sebenarnya masih berada pada posisi *grey area* antara sistem *Common Law* ataupun *Civil Law*, maka tidak serta merta Mahkamah Konstitusi dengan sistem

pengadilannya yang khas harus selalu menjadi corong dari Undang Undang.

Berdasarkan berbagai uraian tersebut di atas berikut ini penulis berikan pembahasan terkait implikasi dan implementasi kedua putusan tersebut di atas dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa Penjelasan Pasal 49 Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat, membawa implikasi bahwa pengalokasian anggaran pendidikan harus mempunyai besaran 20 persen dari APBN dan APBD, dan tidak bisa lagi dilakukan secara bertahap sebagaimana diartikan selama ini oleh berbagai kalangan. Akan tetapi yang menjadi kekhawatiran penulis adalah, sejauh manakah putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dapat dilaksanakan oleh pihak-pihak terkait yang dalam perkara ini berarti para legislatif yang akan menyusun UU APBN selanjutnya. Ketidakpatuhan melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi oleh pihak-pihak yang terkait dengan suatu perkara pengujian undang-undang, seringkali menjadikan putusan Mahkamah Konstitusi menjadi tidak bermakna.

Hal itupun terjadi kembali tidak lama setelah putusan Mahkamah

Konstitusi mengenai *Judicial Review* UU Sisdiknas dan UU APBN 2005 dikeluarkan. Belum genap 10 (sepuluh) hari dari dikeluarkannya Putusan tersebut, sebagaimana dilansir di berbagai media massa, tepat pada tanggal 28 Oktober 2005 melalui Rapat Paripurna para legislator telah menyetujui pengesahan RUU APBN 2006 menjadi Undang Undang, padahal alokasi anggaran pendidikan dalam APBN tersebut hanya berkisar kurang lebih 8 persen dari APBN. Terkait dengan alokasi anggaran pendidikan yang masih jauh di bawah 20 persen dari APBN, Pemerintah melalui Menteri Keuangan memberikan penjelasan bahwa pengesahan RUU APBN 2006 menjadi Undang Undang diambil dengan pertimbangan keuangan negara belum memungkinkan, dan bahkan menurutnya keputusan tersebut diambil setelah berkonsultasi terlebih dahulu kepada Mahkamah Konstitusi.

Terlepas dari benar atau tidaknya pernyataan yang disampaikan oleh para legislator tersebut, satu hal yang harus kita temukan jawabannya yaitu sejauhmanakah sebenarnya politik keputusan yang diinginkan oleh Mahkamah Konstitusi itu sendiri.

Sangat mungkin, pemohon yang sama atas perkara *Judicial Review* kedua undang-undang tersebut, akan mengajukan permohonan kembali dengan materi substansi yang tidak jauh berbeda. Lalu, bagaimanakah putusan yang akan kembali dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi ? paling tidak, putusan yang akan diambil tidak akan jauh berbeda dari putusan sebelumnya. Kecuali pada tahun tertentu, alokasi anggaran pendidikan lebih besar ketimbang anggaran tahun sebelumnya maka permohonan dapat saja dikabulkan, itupun masih sulit dan kecil kemungkinannya untuk dapat dikabulkan.

Amandemen UUD 1945 yang memasukan secara teknis jumlah angka dalam alokasi penganggaran pendidikan telah disepakati. Terlepas dari latar belakang, strategi, ataupun mungkin (dibeberapa kalangan) dianggap suatu kecerobohan, maka ketentuan tersebut tetap harus dilaksanakan. Dilematis memang mempunyai ketentuan dalam konstitusi yang baik dalam segi substansial, namun sangat sulit untuk diimplementasikan pelaksanaannya. Begitulah yang terjadi dengan ketentuan Konstitusi yang mengatur

minimal 20 persen anggaran pendidikan di dalam APBN dan APBD. Hingga hari ini, selain Indonesia dan Taiwan, rasa-rasanya hanya negara Brazil yang dalam Konstitusinya berani menentukan jumlah dan kisaran yang wajib dialokasikan untuk anggaran pendidikannya, yaitu minimal 18 (delapan belas) persen untuk anggaran tingkat pusat dan 25 persen untuk tingkat daerah, itupun sebenarnya sudah termasuk biaya pengelolaan dan pengembangannya, dimana keduanya hanya diambil dari pendapatan pajak penghasilan penduduknya bukan dari APBN ataupun APBD (*Article 212 - Constitution 1988*).

Lalu, bagaimanakah nasib pendidikan negara Indonesia yang mencita-citakan anggaran pendidikannya berjumlah 20% dalam APBN dan APBD yang tidak boleh dilakukan secara bertahap? Pergulatan untuk mewujudkan cita tersebut telah dilakukan melalui jalur *Judicial Review* di hadapan Mahkamah Konstitusi selaku salah satu pemegang kekuasaan kehakiman, tetapi ternyata belum juga memberikan hasil yang memuaskan. Haruskah kita meletakkan harapan dan kepercayaan sepenuhnya kepada wakil-wakil kita di Lembaga Legislatif?

Ataukah kita harus mundur untuk mempertimbangkan kembali ketentuan Konstitusi mengenai besaran anggaran pendidikan? Yang jelas, jika hal ini terus dibiarkan berlarut-larut, dimana setiap tahunnya anggaran pendidikan 20 persen tidak pernah terpenuhi, maka jika demikian halnya dapat kita katakan bahwa sebenarnya Konstitusi telah menyayat-nyayat dagingnya sendiri (*de constitutie snijdt zign eigen vless*). Penulis memandang hal tersebut sebagai hal yang bertentangan dengan kenyataan.

Pendidikan merupakan kebutuhan sepanjang hayat. Setiap manusia membutuhkan pendidikan, sampai kapanpun dan dimanapun ia berada. Pendidikan sangat penting artinya, sebab tanpa pendidikan manusia akan sulit berkembang dan bahkan akan terbelakang. Dengan demikian pendidikan harus betul-betul diarahkan untuk menghasilkan manusia yang berkualitas dan mampu bersaing serta memiliki budi pekerti yang luhur dan moral yang baik.

Profesor **Toshiko Kinoshita**, Guru Besar Universitas Waseda Jepang, mengemukakan bahwa :

Sumber daya manusia Indonesia masihlah sangat lemah untuk mendukung perkembangan industri

dan ekonomi. Penyebab dasarnya karena pemerintah Indonesia selama ini tidak pernah menempatkan pendidikan sebagai prioritas terpenting. Menurutnya, tidak ditematkannya pendidikan sebagai prioritas terpenting dikarenakan masyarakat Indonesia, mulai dari yang awam hingga politisi dan pejabat pemerintah, hanya berorientasi mengejar materi untuk memperkaya diri sendiri dan tidak pernah berfikir panjang dan jauh ke depan.<sup>1</sup>

Nilai penting pendidikan adalah suatu investasi sumber daya manusia yang dengan sendirinya akan memberi manfaat moneter ataupun non-moneter. Itulah sebabnya investasi pendidikan yang diperlukan bagi bangsa Indonesia sebenarnya harus terlebih dahulu mengarah pada pendidikan dasar dan bukan pendidikan yang super canggih. Berpedoman pada apa yang telah dicanangkan oleh UNESCO, proses pendidikan pada pendidikan dasar setidaknya harus bertumpu pada 4 (empat) pilar, yaitu *learning to know* (belajar untuk mengetahui), *learning to do* (belajar untuk melakukan sesuatu), *learning to be* (belajar untuk menjadi seseorang), dan *learning to live*

*together* (belajar untuk menjalani kehidupan bersama).

Terhadap kondisi pendidikan yang semakin terpuruk tersebut, C.E. Beeby mencatat ada 2 (dua) hambatan utama dalam upaya meningkatkan bidang pendidikan di Indonesia :

*Pertama*, kurangnya biaya dan perlengkapan yang bisa dibeli dengan uang. Kedua, hambatan-hambatan yang bukan material sifatnya, di mana penambahan uang tidak akan segera memperlihatkan efeknya. Hal tersebut sejalan dengan salah satu temuan penting dari studi empiris terhadap referensi pencapaian *Human Development Index* versi UNDP, yaitu pembiayaan pendidikan di suatu negara terbukti memberikan pengaruh sangat positif dan signifikan terhadap kinerja pendidikan nasional di negara-negara bersangkutan.<sup>2</sup>

Satu dari sekian masalah utama namun klasik yang selalu membelit sistem pendidikan di Indonesia adalah

---

<sup>1</sup> Toshiko Kinoshita dalam Pan Mohammad Faiz, **Quo Vadis Pendidikan Indonesia**, Internet : [www.jurnalhukum-panmohammadfaiz.com](http://www.jurnalhukum-panmohammadfaiz.com)

---

<sup>2</sup> C.E. Beeby dalam Pan Mohammad Faiz, **Quo Vadis Pendidikan Indonesia**, Internet : [www.jurnalhukum-panmohammadfaiz.com](http://www.jurnalhukum-panmohammadfaiz.com)

rendahnya anggaran pendidikan yang disediakan oleh negara. Rendahnya anggaran pendidikan itu diyakini sebagian kalangan sebagai akar utama buruknya pendidikan nasional. Alokasi dana yang rendah untuk pendidikan, di mana penganggaran selalu dialokasikan dibawah 10% dari APBN, dinilai sebagai cermin tidak adanya political will pemerintah terhadap dunia pendidikan. Padahal dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, secara jelas pemerintah mempunyai suatu kewajiban konstitusi (constitutional obligation) untuk memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD guna memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Demikian pula ditegaskan kembali dalam UU organiknya yaitu UU No. 20 Tahun 2003 tentang SISDIKNAS bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan harus dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD.

Bahkan, terkait dengan alokasi anggaran pendidikan pada tahun 2007, Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati telah mengatakan bahwa

Pemerintah hanya akan menaikkan anggaran pendidikan maksimal menjadi 10 persen dari APBN. Hal itupun ditegaskan kembali oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam pidatonya dihadapan anggota DPR dan DPD bahwa pada tahun 2007 nanti sektor pendidikan hanya akan mendapatkan alokasi sebesar 10,3 persen dari total belanja pemerintah pusat. Rencana kebijakan tersebut diambil dengan berlindung pada salah satu argumentasi utama bahwa pemerintah sudah mendasarkan komitmen untuk tidak menaikkan tarif dasar listrik (TDL) untuk periode 2006 sehingga anggaran pendidikan tidak dapat seluruhnya dipenuhi.

### **III. PENUTUP**

#### **4.1 Kesimpulan**

Berdasarkan uraian-uraian pada bab-bab sebelumnya dalam kaitannya dengan pokok permasalahan yang ada, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pasal 49 Undang Undang No.20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas dan Undang Undang No. 36 Tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2005



terkait dengan adanya alokasi anggaran pendidikan dalam Undang Undang No. 36 Tahun 2004 tentang APBN Tahun Anggaran 2005 yang kurang dari 20 persen adalah bertentangan dengan perintah Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, yang menyatakan bahwa anggaran tersebut diprioritaskan sekurang-kurangnya 20 persen dan tidak dilakukan secara bertahap. Dalam ketentuan Undang-Undang No. 36 Tahun 2004 tentang APBN Tahun 2005 hanya menetapkan anggaran pendidikan sebesar 7 % sedangkan dalam Undang Undang No.20 Tahun 2003 menetapkan bahwa anggaran pendidikan ditetapkan secara bertahap, sehingga kedua pasal dalam Undang Undang tersebut bertentangan dengan pasal 31 ayat (4) UUD 1945.

Berdasarkan kedua putusan tersebut membawa implikasi terhadap kemajuan dan perkembangan pendidikan di Indonesia, dimana dana pendidikan di negara Indonesia kurang memadai dan menjadi mahal bagi masyarakat, yang dapat menghambat kemajuan dan perkembangan pendidikan. Implementasinya, putusan Mahkamah Konstitusi ternyata tidak dijalankan, sebab pemerintah beralasan tidak dapat merealisasikan anggaran

pendidikan 20 % karena dilakukan bertahap.

#### **4.2 Saran-Saran**

Bertitik tolak kepada permasalahan yang ada dan dikaitkan dengan kesimpulan yang telah dikemukakan diatas, maka dapat penulis berikan saran sebagai berikut :  
Hendaknya perlu ada revisi atas Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) dan hendaknya dalam pembentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara di masa yang akan datang, Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah harus konsekwen terhadap tata urutan peraturan perundang-undangan, yaitu Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya yang menyangkut dana anggaran pendidikan sebesar 20 %..

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Soewoto Mulyosudarmo, **Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi**, Malang, In Trans, 2004
- Firmansyah Arifin & Julius Wardi, **Merambah Jalan Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia**, Jakarta, KRHN, 2003
- Hans Kelsen dalam Maria Farida Indrati, **Ilmu Perundang Undangan : Dasar Dasar dan**

**Pembentukannya,** Kanisius,  
Yogyakarta, 1998

Joeniarto, **Ilmu Hukum Tata Negara dan Sumber Sumber Hukum Tata Negara,** Yayasan Badan Penerbit Gadjah Mada, Yogyakarta, 1988

Margono, **Pendidikan Pancasila; Topik Aktual Kenegaraan dan Kebangsaan,** Malang, Universitas Negeri Malang, 2004

Soehino, **Azas Azas Hukum Tata Pemerintahan,** Yogyakarta, Liberty, 1984

Stahl dalam Marwan Effendy, **Kejaksaan RI ; Posisi dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum,** Jakarta, Gramedia Pustaka Tama, 2005

Toshiko Kinoshita dalam Pan Mohammad Faiz, **Quo Vadis Pendidikan Indonesia,** Internet : [www.jurnalhukum-panmohammadfaiz.com](http://www.jurnalhukum-panmohammadfaiz.com)

C.E. Beeby dalam Pan Mohammad Faiz, **Quo Vadis Pendidikan Indonesia,** Internet : [www.jurnalhukum-panmohammadfaiz.com](http://www.jurnalhukum-panmohammadfaiz.com)

Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang **Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas)**

Undang-undang No. 36 Tahun 2004 tentang **Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2005**

Undang Undang No.24 Tahun 2003 tentang **Mahkamah Konstitusi**