

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan merupakan pilar utama dalam pembangunan suatu bangsa, berperan sebagai fondasi untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan mendukung kemajuan sosial, ekonomi, serta budaya. Mutu pendidikan yang baik tidak hanya berkontribusi pada peningkatan kualitas sumber daya manusia, tetapi juga menjadi kunci bagi kemajuan sosial, ekonomi, dan budaya suatu negara.

Di Indonesia, meskipun telah banyak upaya dilakukan sejak era Reformasi 1998, mutu pendidikan masih menghadapi berbagai tantangan yang menghambat pencapaian standar global dan pemerataan kualitas di seluruh wilayah. Salah satu tantangan utama adalah keterbatasan infrastruktur dan fasilitas pendidikan, terutama di daerah terpencil. Banyak sekolah yang masih kekurangan ruang kelas, buku pelajaran, laboratorium, dan akses teknologi informasi yang memadai. Kondisi ini menyebabkan proses pembelajaran menjadi kurang optimal dan berakibat pada rendahnya kualitas pendidikan yang diterima siswa (Munir, 2021).

Selain itu, kualitas dan kompetensi guru menjadi faktor krusial. Tidak semua tenaga pendidik memiliki kualifikasi dan pelatihan yang memadai sesuai dengan perkembangan kurikulum dan teknologi pendidikan. Ketimpangan distribusi guru antara wilayah perkotaan dan daerah terpencil juga memperparah disparitas mutu Pendidikan (Setiawan dan Rahayu, 2022). Kurikulum yang belum sepenuhnya adaptif terhadap perubahan zaman dan kebutuhan pasar kerja juga menjadi hambatan.

Pendidikan yang berkualitas harus mampu mengembangkan potensi individu secara maksimal, tidak hanya dari aspek pengetahuan, tetapi juga keterampilan praktis dan nilai-nilai sosial yang relevan (Nurhidayah dkk, 2024). Pendidikan yang bermutu memberikan dampak

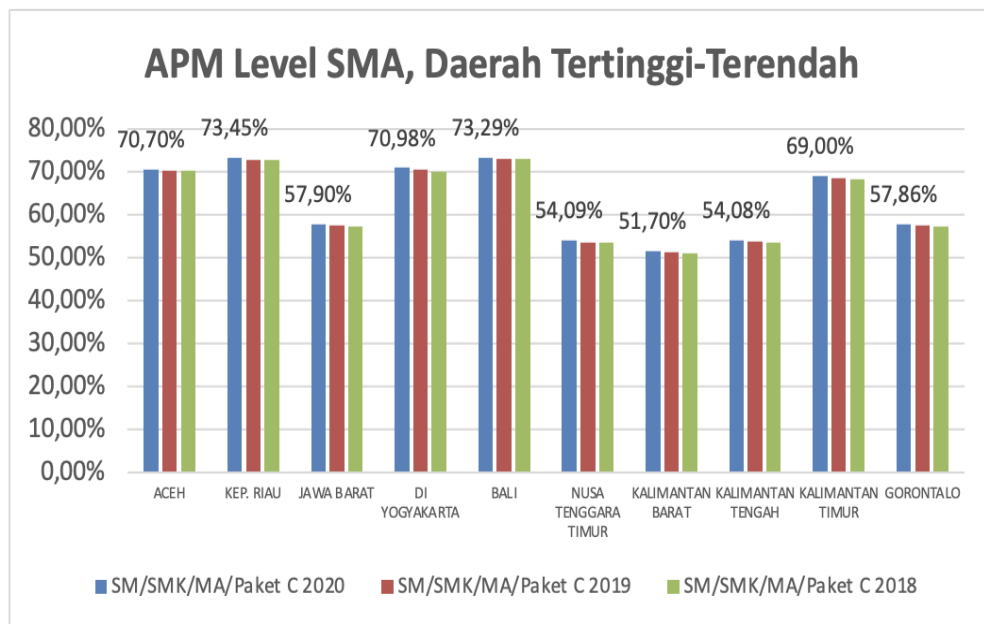
positif langsung bagi kemajuan individu dan masyarakat. Individu yang memperoleh pendidikan berkualitas dapat mengembangkan potensi secara optimal, meningkatkan keterampilan, dan berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi nasional.

Selain itu, pendidikan yang baik juga berperan dalam mengurangi kemiskinan, mengatasi kesenjangan sosial, dan membangun masyarakat yang inklusif serta berdaya saing (World Bank, 2018). Negara dengan mutu pendidikan tinggi cenderung memiliki sumber daya manusia yang unggul dan inovatif, yang menjadi modal utama dalam menghadapi persaingan global dan mendorong pembangunan berkelanjutan. Oleh karena itu, peningkatan mutu pendidikan merupakan investasi jangka panjang yang sangat strategis (OECD, 2019).

Psacharopoulos, G. &. (2018) mendasarkan kepada Laporan Unesco (2020) menyampaikan bahwa setiap tambahan satu tahun lama pendidikan rata-rata dapat meningkatkan pendapatan individu hingga 10 persen. Sejalan dengan itu, World Bank (2018) mencatat bahwa peningkatan kualitas pendidikan berkontribusi signifikan terhadap pengurangan angka kemiskinan dan ketidaksetaraan. Pendidikan juga membekali individu dengan keterampilan dan pengetahuan yang diperlukan untuk berpartisipasi dalam pembangunan nasional secara efektif, menciptakan inovasi, dan mengatasi berbagai tantangan global, termasuk perubahan iklim dan teknologi.

Bagaimana keadaan mutu pendidikan di Indonesia? Penelitian ini memberikan perhatian secara khusus kepada periode Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015-2019. Setelah pelaksanaan RPJMN tersebut, berikut adalah keadaan akses dan kualitas pendidikan sampai tahun 2019-2020.

Pertama, capaian APM (Angka Partisipasi Murni) kita masih rendah, terutama level sekolah menengah (SMA, SMK, MA, dan Paket C).

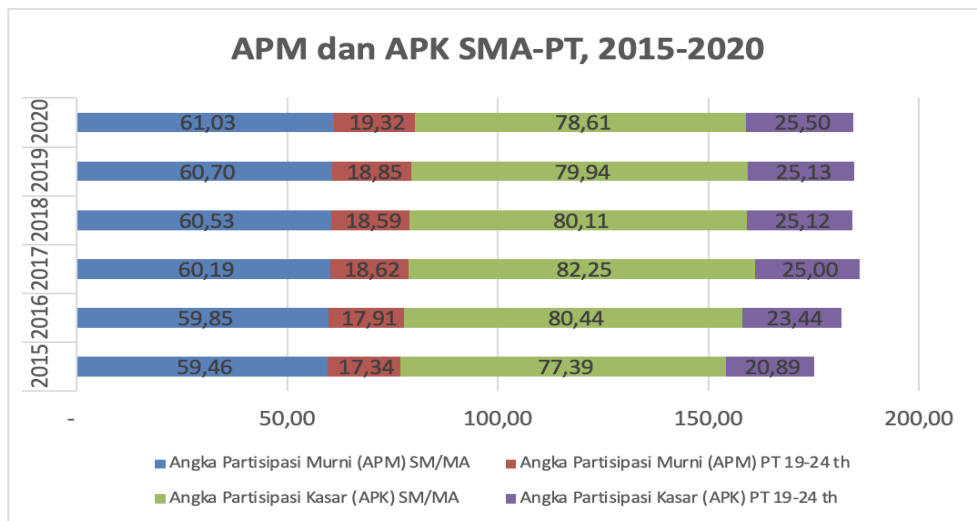


Gambar 5 Capaian APM 5 Provinsi Terendah dan Tertinggi

Sumber: BPS, 2021, Diolah.

Grafik ini menunjukkan antar daerah juga masih tampak terjadi kesenjangan. Pada tahun 2018, APM Level SMA masih hanya 60,67%, naik menjadi 60,84% dan naik lagi menjadi 61,25% pada tahun 2020. Gap antar daerah dapat dilihat setidaknya terhadap 5 daerah dengan capaian tertinggi pada tahun 2020 (Aceh, Kepulauan Riau, DI Yogyakarta, Bali dan Kalimantan Timur) dan capaian terendah (Jawa Barat, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Gorontalo) berikut ini:

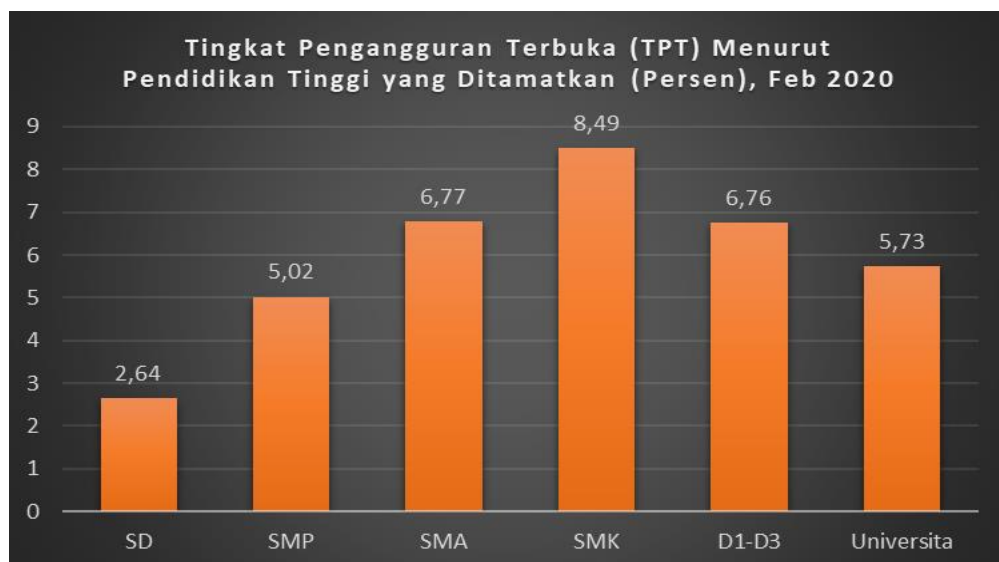
Kedua, Angka Partisipasi Kasar (APK) kita di level SMA dan Perguruan Tinggi kita juga masih rendah. APK level SMA masih sekitar 78,61% (2020) dan APK level Perguruan Tinggi masih sekitar 25,50% (2020). Bila dibandingkan dengan APM masing-masing SMA dan Perguruan Tinggi, maka ada 17,58% anak SMA tidak dalam usia target 16-18 tahun, bisa di bawahnya atau di atasnya. Demikian pula dengan Perguruan Tinggi, ada 6,18% penduduk di luar usia 19-24 tahun yang sedang mengikuti pendidikan di tingkat Perguruan Tinggi.



Gambar 6 Capaian APM dan APK di SMA dan Perguruan Tinggi 2015-2020

Sumber: BPS, 2021, Diolah.

Dan ketiga, SMK (Sekolah Menengah Kejuruan, salah satu bentuk Sekolah Vokasi) menyumbang pengangguran terbuka terbesar kedua (20,27 persen) di antara tingkat Pendidikan yang lain. Dan Lulusan yang banyak menganggur adalah SMK, sebesar 8,49%.



Gambar 7 Tingkat Pengangguran Terbuka Menurut Pendidikan
(Sumber: BPS, 2020, Diolah)

Menurut World Bank (2018), kompetensi pendidikan kita tidak selaras dengan kebutuhan pasar. Setiap tahun, 4,2 juta orang Indonesia lulus dari sistem pendidikan. Rata-rata siswa lulus pada usia 16 tahun dengan lama pendidikan 10,94 tahun (Susenas, 2018). Tetapi banyak dari lulusan pendidikan menengah yang tidak memiliki keterampilan yang dibutuhkan dunia kerja dan akhirnya menerima pekerjaan bergaji rendah (perhitungan Bank Dunia berdasarkan Sakernas). Lebih dari 55% siswa tidak mencapai kompetensi minimum dalam literasi dan matematika, dan, karena mereka berada dalam sistem pendidikan vokasi dan pendidikan tinggi, kurikulum yang diajarkan cenderung tidak selaras dengan kebutuhan pasar saat ini, atau yang dipersyaratkan Industri 4.0 (World Bank 2018a).

Di Indonesia, pendidikan nasional diatur melalui berbagai kebijakan yang bertujuan untuk memastikan akses yang merata, relevansi kurikulum, dan peningkatan mutu pendidikan. Salah satu aspek kunci dalam mewujudkan tujuan tersebut adalah manajemen penganggaran pendidikan nasional. Pengelolaan anggaran pendidikan yang efektif dan efisien menjadi prasyarat untuk mendukung implementasi program pendidikan yang berkualitas, mulai dari penyediaan infrastruktur, peningkatan kompetensi tenaga pendidik, hingga pengembangan kurikulum yang relevan dengan kebutuhan zaman.

Perhatian negara terhadap pendidikan sangat besar. Hal ini dapat dilihat melalui Pasal 31 ayat (1), (2), (3), dan (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan dan wajib mengikuti pendidikan dasar, sementara pemerintah wajib membiayainya, mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, dan mengalokasikan serendah-rendahnya 20 persen APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

Mandat konstitusi Pasal 31 tersebut harus dilaksanakan meskipun tidak mudah. Pemerintah dan DPR telah berupaya sungguh-sungguh untuk

memenuhi mandat tersebut. Pertama, ditetapkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional untuk memenuhi amanat upaya penyelenggaraan sistem khusus bagi pendidikan nasional. Kedua, pemerintah dan parlemen (nasional dan daerah) telah mengalokasikan anggaran 20 persen dari total belanja APBN dan APBD di Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dan ketiga, Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 12 Tahun 2015 ditetapkan untuk meningkatkan akses program wajib belajar 12 tahun sebagai pengganti 9 tahun sebelumnya. Program tersebut melampaui yang dimandatkan oleh konstitusi, yakni pendidikan dasar (setara SD dan SMP).

Namun, meskipun upaya ini menunjukkan komitmen kuat, laporan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) periode 2015-2019 mengindikasikan bahwa penyerapan anggaran pendidikan di beberapa daerah hanya mencapai 70-80%, dengan banyak dana yang tidak terserap akibat perencanaan yang kurang matang, kapasitas SDM yang terbatas, birokrasi rumit, intervensi politik, dan korupsi lokal. Sementara di tingkat nasional, serapan APBN tahun 2015-2019 berkisar antara 96-98 persen yang menyebabkan manfaat anggaran belanja pendidikan kurang optimal. Serapan yang tidak optimal menyalahi prinsip-prinsip tata kelola penganggaran yang seharusnya efektif dan efisien.

Semua pihak sudah pasti berharap ketiga upaya di atas akan memberi dampak terhadap capaian pendidikan di Indonesia. Bila merujuk kepada tujuan untuk “mencerdaskan kehidupan bangsa”, maka capaian yang dimaksud tidak hanya dari sisi akses (seberapa banyak warga negara dapat turut serta dalam proses pendidikan) tetapi juga terkait dengan mutu (seberapa jauh proses belajar memberikan dampak kepada kualitas peserta didik) pendidikan.

Bila terkait dengan ketentuan kebijakan alokasi anggaran 20 persen misalnya, maka alokasi tersebut diharapkan dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pendidikan: baik akses maupun kualitas pendidikan. Akses pendidikan bermakna seluas-luasnya warga negara bisa

memperoleh kesempatan mengenyam proses pendidikan. Sedangkan kualitas pendidikan bermakna kedalaman materi (teori dan praktik) yang dipelajari dan dikuasai peserta didik memberi dampak positif untuk keberlanjutan studi dan atau relevansi dengan dunia kerja.

Di dalam ketentuan alokasi 20 persen sendiri juga memunculkan harapan agar alokasi 20 persen benar-benar 20 persen dalam APBN dan tidak dialokasikan ulang dalam APBD. Sehingga dana sebesar 20 persen dari total belanja APBN memberi peluang kemampuan membiayai kebijakan dan praktik pembelajaran secara nasional. Namun, apabila alokasi 20 persen di APBN sebagian dibagi ke tingkat daerah dan dihitung kembali menjadi bagian dari alokasi 20 persen dalam APBD, maka pemerintah daerah dan desa tidak sungguh-sungguh memiliki kewenangan mengelola proses dan hasil masing-masing jenjang pendidikan seperti yang dikehendaki oleh Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Alokasi 20 persen dari total belanja APBN harus pula tepat sasaran: tepat dalam memenuhi kebutuhan pembiayaan pendidikan, baik untuk akses maupun kualitas pendidikan. Jangan sampai besaran dana tersebut justru untuk program atau kegiatan yang tidak relevan, lebih besar untuk belanja pegawai, dan tidak dapat diimplementasikan secara efektif dan efisien.

Untuk kepentingan tepat sasaran seperti ini, maka perencanaan penggunaan dana 20 persen harus dipastikan transparan, akuntabel dan partisipatoris. Sebanyak dan seluas mungkin berbagai pihak turut serta berpartisipasi dalam perencanaan penganggaran. Diharapkan nantinya perencanaan penganggaran nasional dan daerah dapat menjangkau seluasnya warga negara yang beragam secara sosial dan ekonomi. Bahkan posisi kelompok miskin dan rentan justru akan mendapat tempat yang lebih baik dalam perencanaan penganggaran.

Laporan dari Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) (2020) menunjukkan bahwa kurangnya keterlibatan masyarakat

dalam perencanaan anggaran pendidikan di tingkat daerah sering kali menyebabkan alokasi yang tidak sesuai dengan kebutuhan lokal, seperti pembangunan sekolah yang tidak diimbangi dengan penyediaan guru berkualitas. Menurut Laporan Bank Dunia (2019), sebagian besar anggaran pendidikan dialokasikan untuk belanja rutin, seperti gaji pegawai, sementara investasi dalam pelatihan guru dan pengembangan kurikulum hanya mendapat porsi kecil, yang menghambat peningkatan kompetensi siswa.

Pertanyaannya sekarang adalah mengapa keadaan akses dan kualitas pendidikan kita tampak belum menggembirakan seperti disampaikan di atas? Data tentang APM dan APK yang rendah, serta tingginya pengangguran lulusan SMK, apakah menunjukkan bahwa alokasi anggaran 20% belum sepenuhnya efektif dalam meningkatkan akses dan kualitas Pendidikan? Atau apakah kebijakan alokasi anggaran nasional dan daerah sebesar 20 persen untuk pendidikan tidak cukup? Sedangkan alokasi anggaran 20 persen ini, dari segi nominal mengalami pertumbuhan dan penambahan yang besar.

Setiap tahun pemerintah bersama DPR menetapkan undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). APBN merupakan kebijakan tahunan dari negara untuk memastikan seluruh kebijakan pembangunan mendapat alokasi anggaran yang cukup. Di dalam komponen Belanja Negara, salah satu mandat konstitusi yang harus dipenuhi oleh kebijakan APBN adalah alokasi minimal 20 persen dari total Belanja diperuntukkan pemenuhan akses dan kualitas pendidikan. Anggaran pendidikan periode 2015–2019 menunjukkan komitmen pemerintah untuk memenuhi amanat 20% APBN, dengan nominal anggaran meningkat dari Rp408,54 triliun (2015) bertambah terus sampai menjadi Rp487,94 triliun (2019). Berikut adalah kebijakan APBN Tahun 2015-2019 terutama alokasi 20 persen untuk pendidikan.

Tabel 1 Alokasi Anggaran Pendidikan dalam APBN 2015-2019

Tahun	Anggaran Pendidikan (Triliun Rupiah)	Total Belanja Negara (Triliun Rupiah)	Persentase
2015	408,54 (setelah perubahan)	1.984,15	20,59%
2016	409,75 (setelah perubahan)	2.047,84	20,00%
2017	426,70 (setelah perubahan)	2.133,30	20,00%
2018	444,13	2.220,66	20,00%
2019	487,94	2.439,69	20,00%

Sebesar apakah alokasi anggaran pendidikan Indonesia, kita dapat membandingkan dengan negara-negara yang lain. Vietnam adalah salah satu negara yang dapat menjadi pembanding bagi Indonesia dalam hal alokasi anggaran dan capaian. Bila Indonesia mengalokasikan anggaran negara sebesar 20 persen untuk pendidikan secara konsisten lebih dari 10 tahun terakhir, Vietnam mengalokasikan lebih rendah, hanya sebesar 14,47 persen (2018). Namun, capaian Vietnam jauh di atas Indonesia. Salah satu perbandingan adalah hasil PISA tahun 2015. Hasil PISA tahun 2015 (OECD, 2015) menunjukkan bahwa Vietnam ada di urutan ke-8 negara-negara dunia, mengalahkan negara-negara OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) seperti Jerman, Belgia, Inggris dan Amerika Serikat. Vietnam mendapatkan skor Sains sebesar 525, di atas rata-rata negara OECD sebesar 493. Skor Membaca Vietnam mencapai 487, sedikit di bawah rata-rata negara OECD sebesar 493. Sedangkan skor Matematika Vietnam sebesar 495, di atas rata-rata skor negara OECD. Pada saat bersamaan, posisi Indonesia ada di urutan ke-62 dengan hasil skor Sains 403, skor Membaca 397, dan skor Matematika 386, jauh di bawah rata-rata negara OECD.

Situasi di atas memberi gambaran ideal dari penganggaran pendidikan tidak berbanding lurus dengan hasil (kenyataan capaian) akses dan kualitas pendidikan. Bahkan ketika alokasi anggaran pendidikan

Indonesia lebih banyak dibanding negara Vietnam namun dengan capaian PISA (kualitas) yang jauh lebih baik. Keberhasilan Vietnam tidak hanya terletak pada alokasi anggaran, tetapi juga pada manajemen penganggaran yang efisien. Berbeda dengan keadaan anggaran pendidikan di Indonesia, meskipun alokasinya besar namun karena terserap sebagian besar untuk belanja rutin menyebabkan besaran alokasi anggaran tersebut kurang berkontribusi pada peningkatan kualitas Pendidikan kita.

Berdasarkan situasi di atas, penelitian ini mengidentifikasi sejumlah masalah kritis dalam penganggaran pendidikan nasional. Pertama, efektivitas alokasi anggaran sering kali terhambat oleh fokus pada belanja rutin, seperti yang ditunjukkan oleh laporan Bank Dunia (2019). Kedua, transparansi dan akuntabilitas menjadi isu utama, dengan laporan Transparency International Indonesia (2020) menyoroti kerentanan sektor pendidikan terhadap korupsi. Ketiga, disparitas wilayah memperburuk ketimpangan akses dan kualitas pendidikan, sebagaimana diungkap oleh SMERU Research Institute (2018).

Keempat, kesesuaian anggaran pendidikan dengan prioritas nasional sering menjadi masalah karena alokasi dana tidak selalu mencerminkan kebutuhan strategis sektor pendidikan. Penelitian oleh ACDP Indonesia (2015) menunjukkan bahwa anggaran pendidikan lebih banyak digunakan untuk kebutuhan operasional rutin dibandingkan pengembangan inovasi pendidikan, seperti teknologi pembelajaran atau peningkatan kompetensi guru. Hal demikian menyebabkan banyak program pendidikan gagal mencapai dampak yang diharapkan, sehingga mengurangi efektivitas kebijakan pendidikan nasional.

Kelima, kapasitas manajerial pemerintah daerah dalam mengelola anggaran pendidikan masih menjadi tantangan signifikan. Menurut laporan Bank Dunia (2020), banyak kabupaten/kota di Indonesia menghadapi keterbatasan dalam perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan program pendidikan, yang berdampak pada efektivitas penggunaan dana pendidikan. Penelitian Rahmawati dan Hidayat (2019) mengungkap sekitar

60% daerah terpencil mengalami kesulitan dalam mengelola anggaran pendidikan akibat kurangnya pelatihan dan sumber daya manusia yang kompeten.

Keenam, monitoring dan evaluasi (monev) dalam penganggaran pendidikan nasional sering kali menghadapi tantangan yang menghambat efektivitasnya. Menurut penelitian oleh Ayu Lestari Perdana (2020), kendala utama dalam pelaksanaan monev adalah keterbatasan waktu kepala sekolah untuk melakukan evaluasi dan kurangnya alokasi anggaran khusus untuk kegiatan tersebut, yang berdampak pada kualitas pengawasan dan perbaikan berkelanjutan. Kurangnya sistem informasi yang terintegrasi dan standar operasional prosedur yang jelas dalam monev menyebabkan kesulitan dalam mengukur dampak program pendidikan secara akurat.

Berdasarkan masalah-masalah di atas, maka diperlukan upaya agar penganggaran pendidikan dapat dikelola secara efektif untuk menunjang kualitas pendidikan di Indonesia sesuai amanat UUD NRI 1945. Manajemen penganggaran pendidikan nasional yang baik akan memastikan bahwa anggaran tidak hanya mencakup daerah yang lebih maju, tetapi juga menjangkau masyarakat miskin dan rentan, sehingga mereka mendapat kesempatan yang lebih besar untuk mengakses pendidikan yang berkualitas. Melalui pendekatan ini, diharapkan penganggaran pendidikan dapat memenuhi tujuan pemerataan dan kualitas pendidikan yang diamanatkan dalam Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional serta meningkatkan keadilan sosial dan ekonomi di seluruh lapisan masyarakat.

Manajemen penganggaran pendidikan nasional merujuk pada proses perencanaan, pengalokasian, pelaksanaan, dan pengawasan anggaran yang dialokasikan untuk sektor pendidikan di tingkat nasional, yang bertujuan untuk memastikan pendidikan berkualitas dan merata bagi seluruh warga negara. Pemerintah Indonesia, melalui Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional, mengamanatkan pengalokasian minimal 20% dari APBN untuk sektor pendidikan, sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan aksesibilitas pendidikan di seluruh negeri. Selain itu, Peraturan Pemerintah

No. 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan mengatur lebih lanjut tentang mekanisme pengelolaan anggaran pendidikan yang mencakup pembiayaan operasional, pembangunan infrastruktur pendidikan, serta pengembangan sumber daya manusia, dengan tujuan utama untuk menciptakan sistem pendidikan yang efisien, transparan, dan akuntabel (Kementerian Keuangan, 2020).

Pentingnya manajemen penganggaran pendidikan nasional yang transparan, akuntabel, dan efisien menjadi kunci untuk memastikan bahwa alokasi 20% dari APBN benar-benar memberikan dampak yang signifikan dalam meningkatkan kualitas dan pemerataan pendidikan. Penelitian dengan judul *Manajemen Penganggaran Pendidikan Nasional dalam Meningkatkan Mutu Pendidikan di Indonesia (Studi Kasus Anggaran Pendidikan 20% dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/APBN Periode 2015-2019 pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia)* akan memberikan gambaran yang jelas mengenai bagaimana anggaran tersebut dikelola, sehingga kebijakan penganggaran pendidikan dapat lebih efektif dalam mendorong sumber daya manusia yang berkualitas dan berdaya saing global.

Penelitian ini akan difokuskan ke Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, karena Kementerian ini membawahi peserta didik paling banyak. Sebagai contoh, pada tahun ajaran 2016/2017, jumlah siswa SD-SMP-SMA-SMK adalah sebanyak 45,1 juta terdiri dari 25,6 juta peserta didik di jenjang SD, 10,14 juta di jenjang SMP, 4,69 juta di jenjang SMA dan 4,68 juta di jenjang SMK. Ini berbeda jauh dibanding peserta didik jenjang MI-MTs-MA yang ada di bawah Kementerian Agama hanya berjumlah 8,14 juta pada tahun yang sama. Jumlah tersebut tersebar di MI sejumlah 3,68 juta anak, MTs sejumlah 3,16 juta dan MA sebanyak 1.29 juta anak (BPS, 2017).

Disertasi ini diharapkan akan memberi masukan-masukan yang produktif untuk pembangunan kualitas pendidikan, melalui analisis manajemen pembiayaan pendidikan 20 persen dalam APBN pada

Kementerian Keuangan. Dengan fokus pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, penelitian ini tidak hanya menganalisis kelemahan manajemen penganggaran periode 2015-2019, tetapi juga mengusulkan solusi praktis untuk meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan bagi pembuat kebijakan dalam merumuskan strategi penganggaran yang lebih tepat sasaran, sehingga mendukung pencapaian tujuan konstitusional untuk mencerdaskan kehidupan bangsa.

B. Perumusan dan Pembatasan Masalah

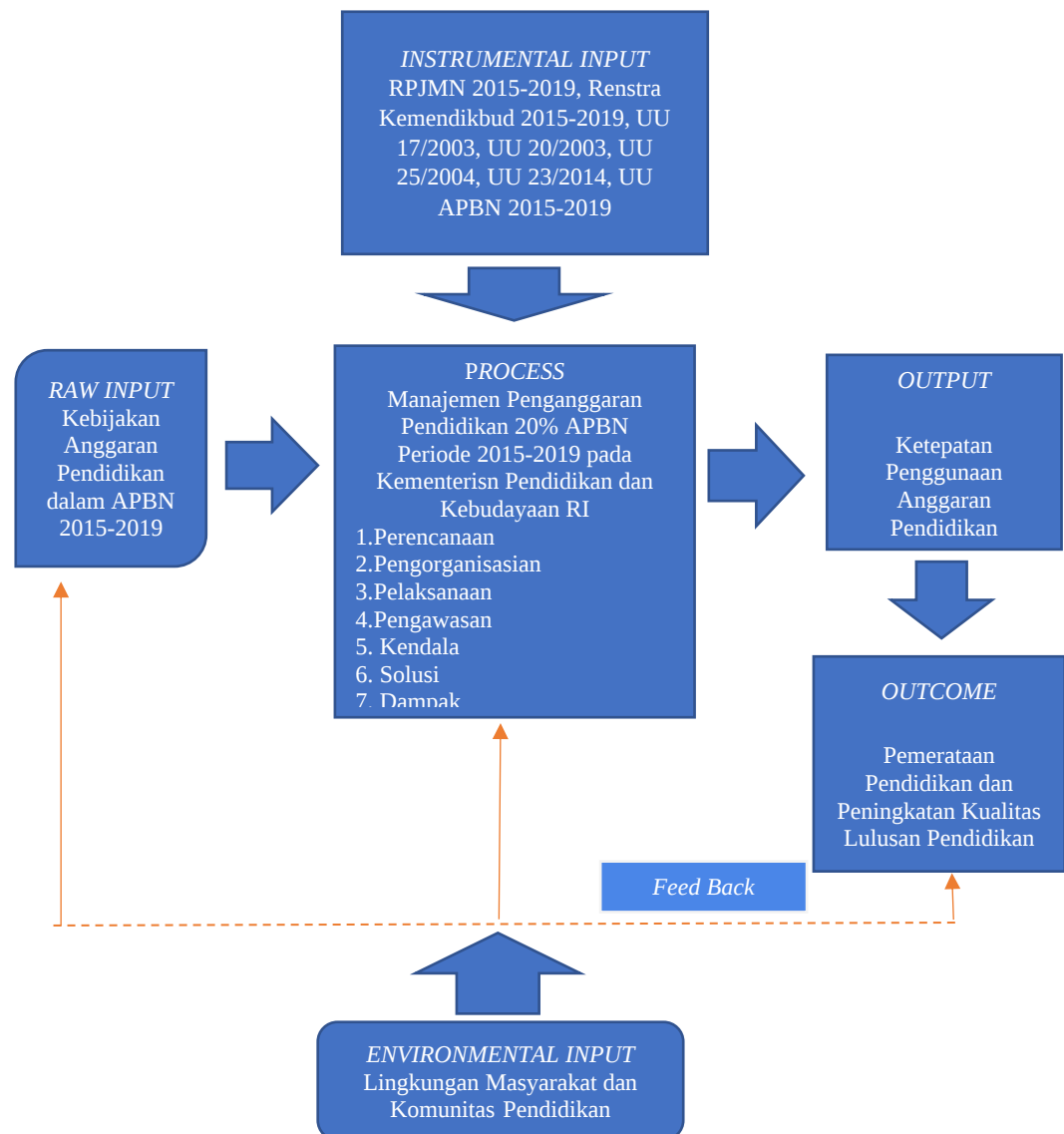
1. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, terlihat bahwa alokasi anggaran pendidikan nasional sebesar 20 persen dari APBN, yang terus meningkat secara nominal dari tahun ke tahun, belum sepenuhnya efektif dalam meningkatkan akses dan kualitas pendidikan di Indonesia. Hal ini terlihat dari rendahnya Angka Partisipasi Murni (APM) dan Angka Partisipasi Kasar (APK), tingginya tingkat pengangguran lulusan SMK, serta rendahnya skor PISA Indonesia dibandingkan dengan negara seperti Vietnam. Selain itu, tantangan seperti disparitas wilayah, rendahnya transparansi dan akuntabilitas, serta inefisiensi pengelolaan anggaran pendidikan nasional semakin memperumit pencapaian tujuan konstitusional untuk mencerdaskan kehidupan bangsa.

Penelitian ini akan berfokus pada manajemen penganggaran pendidikan nasional, khususnya pada periode 2015-2019, dengan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sebagai studi kasus, karena kementerian ini mengelola jumlah peserta didik terbesar di Indonesia. Oleh karena itu, perumusan masalah dalam penelitian adalah “Bagaimana manajemen penganggaran pendidikan nasional pada periode 2015-2019 di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dalam meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia?”

Pertanyaan tersebut dirancang untuk mengatasi kesenjangan antara alokasi anggaran pendidikan yang besar dan capaian pendidikan yang belum optimal. Dengan menganalisis proses manajemen penganggaran, faktor penghambat, dan solusi potensial, penelitian ini bertujuan untuk memberikan wawasan praktis bagi pembuat kebijakan guna memenuhi amanat Pasal 31 UUD 1945.

Untuk menjawab rumusan masalah dan beberapa masalah yang diidentifikasi di atas, maka disertasi ini menggunakan skema sebagai berikut:



Gambar 8 Bagan Rumusan Masalah Penelitian

- a) *Raw Input* disertasi ini adalah kebijakan anggaran pendidikan 20 persen dalam APBN tahun 2015-2019. Sebelum APBN 2015, tentu ada keadaan mutu pendidikan di Indonesia. Dengan APBN selama periode 5 tahun, maka diharapkan akan dapat diketahui hasil mutu pendidikan setelah kebijakan anggaran pendidikan 20 persen sampai APBN tahun 2019.
- b) *Process* berisi manajemen Anggaran Pendidikan 20% dalam APBN 2015-2019 yang terdiri dari enam bagian, yakni (1) perencanaan penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN pada tahun anggaran 2015-2019, (2) pengorganisasian penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN pada tahun anggaran 2015-2019, (3) pelaksanaan penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN pada Tahun Anggaran 2015-2019, (4) pengawasan penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN pada Tahun Anggaran 2015-2019, (5) kendala pelaksanaan penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN pada Tahun Anggaran 2015-2019, (6) solusi penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN pada Tahun Anggaran 2015-2019, dan (7) Dampak penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN pada Tahun Anggaran 2015-2019.
- c) *Instrumental Input* yang digunakan sebagai bahan analisis terdiri dari (1) RPJMN Tahun 2015-2019, merupakan rancangan pembangunan 5 tahunan yang dirumuskan dari visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden terpilih, (2) Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Tahun 2015-2019, yang merupakan rancangan strategis kebijakan yang dirumuskan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yang merupakan terjemahan strategis dari RPJMN Tahun 2015-2019, (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang mengatur pengelolaan keuangan

negara di tingkat nasional dan daerah (APBN dan APBD), (4) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang memberi panduan tentang arah pendidikan nasional kita, (5) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, 6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang antara lain berisi tentang pembagian wilayah (kewenangan) pendidikan di tingkat daerah (kabupaten/kota) dan desa, (7) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2014 Tentang APBN Tahun 2015, yang berisi pokok-pokok kebijakan (program) dan alokasi anggaran termasuk di dalamnya terkait dengan pendidikan pada tahun 2015, (8) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 Tentang APBN Tahun Anggaran 2016, yang berisi pokok-pokok kebijakan (program) dan alokasi anggaran termasuk di dalamnya terkait dengan pendidikan pada tahun 2016, (9) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2016 Tentang APBN Tahun Anggaran 2017, yang berisi pokok-pokok kebijakan (program) dan alokasi anggaran termasuk di dalamnya terkait dengan pendidikan pada tahun 2017, (10) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 Tentang APBN Tahun Anggaran 2018, yang berisi pokok-pokok kebijakan (program) dan alokasi anggaran termasuk di dalamnya terkait dengan pendidikan pada tahun 2018, dan (11) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2018 Tentang APBN Tahun Anggaran 2019, yang berisi pokok-pokok kebijakan (program) dan alokasi anggaran termasuk di dalamnya terkait dengan pendidikan pada tahun 2019.

- d) *Environmental Inputnya* yang digunakan dalam disertasi ini meliputi Lingkungan Masyarakat dan Komunitas Pendidikan. Tanggapan dari lingkungan masyarakat dan komunitas pendidikan atas alokasi dan kebijakan (program) pendidikan merupakan fakta empirik yang turut memberi konteks penelitian disertasi, sehingga analisis menjadi lebih matang dan kontekstual.

- e) *Outputnya* adalah mutu pendidikan yang seharusnya meningkat sebagai hasil dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan alokasi anggaran pendidikan sebesar 20 persen pada tahun 2015-2019.
- f) *Outcomenya* adalah Pemerataan Pendidikan dan Peningkatan Kualitas Lulusan Pendidikan. Hasil penelitian manajemen penganggaran pendidikan dan rekomendasi dari disertasi ini diharapkan bisa ditindaklanjuti oleh pemerintah dan DPR dalam mengelola penganggaran pendidikan dalam APBN ke depan, sehingga akan berdampak bagi akses pendidikan yang lebih luas (pemerataan) dan kesungguhan pendidikan menjawab kebutuhan masa depan peserta didik seiring perkembangan zaman.

2. Pembatasan Masalah

Pada penelitian disertasi ini pembatasan masalah mengacu pada rumusan masalah, yaitu *bagaimana manajemen penganggaran pendidikan nasional di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia dengan alokasi anggaran 20% dalam APBN Periode 2015-2019*. Selanjutnya, pembatasan masalah dibatasi pada kajian sebagai berikut:

1. Perencanaan penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN Periode 2015-2019 pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, meliputi: 1) Penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN), 2) Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian (RKA), 3) Penetapan Prioritas dan Kebutuhan Sektor Pendidikan, 4) Penyusunan dan Penetapan Alokasi Dana Pendidikan, 5) Pengawasan dan Evaluasi Penggunaan Dana Pendidikan.
2. Pengorganisasian penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN Periode 2015-2019 pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, meliputi: 1) Penetapan Struktur Organisasi, 2) Pembagian Tugas dan Tanggung Jawab, 3) Penyusunan Pedoman Operasional, 4) Penetapan

Mekanisme Koordinasi, 5) Penyesuaian Alokasi Dana Pendidikan, 6) Pengelolaan dan Penyaluran Dana, 7) Monitoring dan Pengawasan Organisasi Pengelola.

3. Pelaksanaan penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN Periode 2015-2019 pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, meliputi: 1) Penetapan Alokasi Anggaran Pendidikan (APBN dan APBD), 2) Penyaluran Dana Pendidikan, 3) Pelaksanaan Program Pendidikan.
4. Pengawasan penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. Kegiatan pengawasan yang akan diteliti tentang pendidikan 20% dari APBN Tahun 2015-2019, meliputi: 1) Pengawasan Penggunaan Anggaran, 2) Tahap Evaluasi dan Pelaporan.
5. Kendala yang dihadapi dalam penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN Periode 2015-2019 pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, meliputi: 1) Kendala dari Internal Pemerintah, dan 2) Kendala di Lapangan.
6. Solusi masalah penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN Periode 2015-2019 pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, meliputi: 1) Solusi dari Pemerintah Pusat, dan 2) Solusi dari Pemerintah Daerah.
7. Dampak mutu pendidikan di Indonesia, apakah ada perubahan yang signifikan mutu pendidikan sebelum 2015 dan setelah 2019 dengan adanya kebijakan penganggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN Tahun 2015-2019. Dalam hal mutu pendidikan, selain hasil kompetensi dari lulusan pendidikan, juga memperhatikan pemerataan kepada wilayah-wilayah yang masuk kategori 3T (tertinggal, terdepan dan terluar).

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

a. Tujuan Umum

Tujuan penelitian secara umum pada penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis tentang manajemen penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN, khususnya pada kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun 2015-2019.

b. Tujuan Khusus

Tujuan khusus penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis tentang:

- a) Perencanaan penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN pada Tahun 2015-2019 pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia.
- b) Pengorganisasian penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN pada Tahun 2015-2019 pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia.
- c) Pelaksanaan penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN pada Tahun 2015-2019 pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia.
- d) Pengawasan penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN pada Tahun 2015-2019 pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia.
- e) Kendala pada penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN pada Tahun 2015-2019 pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia.
- f) Solusi atas kendala pada penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN pada Tahun 2015-2019 pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia.

- g) Dampak penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN pada Tahun 2015-2019 pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia.

2. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian tentang manajemen penganggaran pendidikan nasional di Kementerian Pendidikan Republik Indonesia dengan alokasi anggaran 20% dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada periode 2015-2019 ini dapat menjadi landasan teoritis dalam mengevaluasi sejauh mana alokasi anggaran berdampak pada pemerataan akses dan kualitas pendidikan nasional. Selain itu, analisis terhadap pelaksanaan kebijakan anggaran selama periode tersebut dapat memberikan wawasan mengenai dinamika pengelolaan anggaran di sektor pendidikan, serta bagaimana pengambilan keputusan kebijakan penganggaran pendidikan tahun 2015-2019 dapat beradaptasi dengan tantangan dan prioritas nasional untuk peningkatan mutu pendidikan, seperti kebutuhan infrastruktur pendidikan, peningkatan kompetensi guru, dan distribusi layanan pendidikan yang merata di berbagai daerah.

b. Manfaat Praktis

Berikut adalah manfaat praktis dari penelitian tentang manajemen penganggaran pendidikan nasional dengan alokasi 20% dalam APBN pada periode 2015-2019 di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia bagi beberapa pihak.

1) Pemerintah dan Pembuat Kebijakan

Memberikan masukan dalam merumuskan kebijakan anggaran pendidikan yang lebih efektif, efisien, dan sesuai dengan kebutuhan prioritas nasional.

- 2) Kementerian Pendidikan dan Pemangku Kepentingan Pendidikan
Membantu mengevaluasi implementasi program pendidikan yang didanai oleh APBN, sehingga dapat meningkatkan kualitas layanan pendidikan di seluruh daerah.
- 3) Lembaga Pengawas Keuangan
Menjadi acuan dalam mengawasi transparansi dan akuntabilitas penggunaan anggaran pendidikan sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).
- 4) Masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)
Memberikan dasar pengetahuan untuk mendorong partisipasi aktif dalam mengawasi implementasi kebijakan anggaran pendidikan agar lebih merata dan adil.
- 5) Sektor Pendidikan Swasta
Menjadi referensi dalam memahami arah kebijakan pemerintah untuk menjalin kolaborasi yang mendukung peningkatan mutu pendidikan nasional.
- 6) Peneliti dan Akademisi (Penelitian Selanjutnya)
Menyediakan data empiris untuk studi lanjutan terkait manajemen keuangan publik dan kebijakan pendidikan.

D. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, identifikasi masalah, dan pembatasan masalah di atas, maka daftar pertanyaan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimana proses perencanaan penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN pada Tahun 2015-2019 pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia?
- 2) Bagaimana struktur dan mekanisme pengorganisasian penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN pada Tahun

2015-2019 pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia?

- 3) Bagaimana pelaksanaan penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN pada Tahun 2015-2019 pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia?
- 4) Bagaimana mekanisme pengawasan penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN pada Tahun 2015-2019 pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia?
- 5) Apa saja kendala pada pelaksanaan penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN pada Tahun 2015-2019 pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia?
- 6) Apa solusi yang dapat dirumuskan untuk mengatasi kendala pada pelaksanaan penganggaran pendidikan nasional dengan anggaran 20% dalam APBN pada Tahun 2015-2019 pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia?
- 7) Apa dampak peningkatan mutu pendidikan di Indonesia dari sebelum tahun 2015 dibandingkan dengan mutu pendidikan setelah tahun 2019, setelah pelaksanaan kebijakan penganggaran pendidikan di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia?

Pertanyaan penelitian ini dirumuskan untuk mengeksplorasi efektivitas manajemen penganggaran pendidikan nasional, khususnya alokasi 20% APBN, dalam meningkatkan mutu pendidikan. Dengan fokus pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan periode 2015-2019, pertanyaan ini menjawab kesenjangan antara besarnya anggaran dan capaian pendidikan yang belum optimal, seperti rendahnya APM, APK, dan skor PISA, serta tantangan transparansi dan disparitas wilayah.