

## KEBIJAKAN NON PERPAJAKAN

*Asep Ahmad Saefuloh*

Salah satu unsur APBN adalah anggaran pendapatan negara dan hibah yang diperoleh dari penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak (PNBP) dan penerimaan hibah dari dalam negeri dan luar negeri. PNBP merupakan lingkup keuangan negara yang dikelola dan dipertanggungjawabkan sehingga BPK sebagai lembaga audit yang bebas dan mandiri turut melakukan pemeriksaan atas komponen yang mempengaruhi pendapatan negara dan merupakan *penerimaan negara* sesuai dengan undang-undang. Menyadari pentingnya PNBP, maka kemudian dilakukan pengaturan dalam UU No.20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Berdasarkan undang-undang tersebut, PNBP diartikan sebagai *seluruh penerimaan Pemerintah Pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan* (Pasal 1 angka 1 UU No. 20 Tahun 1997). PNBP dalam UU No. 20 Tahun 1997 dapat dikelompokkan meliputi :

1. penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana Pemerintah;
2. penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam;
3. penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan;
4. penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah;
5. penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi;
6. penerimaan berupa hibah yang merupakan hak Pemerintah; dan,
7. penerimaan lainnya yang diatur dalam Undang-undang tersendiri.

Pengelompokan PNBP<sup>1</sup> ini kemudian ditetapkan dalam PP No. 22 Tahun 1997 yang telah diubah dengan PP No. 52 Tahun 1998 dengan menjabarkan jenis-jenis PNBP yang berlaku umum di semua Departemen dan Lembaga Non Departemen, sebagai berikut :

---

<sup>1</sup> Pengelolaan terhadap PNBP dilakukan melalui PNBP dipungut atau ditagih oleh Instansi Pemerintah (Departemen dan Lembaga Non Departemen) sesuai dengan perintah UU atau PP atau penunjukan dari Menteri Keuangan, berdasarkan Rencana PNBP yang dibuat oleh Pejabat Instansi Pemerintah tersebut. PNBP yang telah dipungut atau ditagih tersebut wajib dilaporkan secara tertulis oleh Pejabat Instansi Pemerintah kepada Menteri Keuangan dalam bentuk Laporan Realisasi PNBP Triwulan yang disampaikan paling lambat 1(satu) bulan setelah triwulan tersebut berakhir. Namun dalam perkembangan selanjutnya, menurut Surat Edaran Sekretaris Jenderal Depkeu RI Nomor : S-389/SJ/2006 tanggal 15 Juni 2006 yang kemudian ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Dirjen Pajak Nomor : SE-05/PJ.12/2006 tentang Laporan Realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak, Instansi Pemerintah memiliki kewajiban untuk menyampaikan Laporan Bulanan realisasi PNBP setiap tanggal 10 bulan berikutnya kepada Sekretaris Jenderal u.p. Biro Perencanaan dan Keuangan serta tembusan disampaikan kepada Sekretaris Dirjen Pajak u.p. Kepala Bagian Keuangan. Kegiatan penatausahaan sebagian dana dari PNBP ini dilakukan oleh pimpinan instansi/bendaharawan penerima dan bendaharawan pengguna, yang ditunjuk setiap awal tahun anggaran. Apabila terdapat saldo lebih maka pada akhir tahun anggaran wajib disetor seluruhnya ke Kas Negara. PNBP terutang PNBP yang harus dibayar pada suatu saat atau dalam suatu periode tertentu menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku disebut PNBP yang Terutang. Terhadap PNBP yang Terutang dilakukan pemeriksaan oleh instansi berwenang untuk menguji kepatuhan pemenuhan kewajiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Instansi yang berwenang adalah BPKP dan BPK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

1. Penerimaan kembali anggaran (sisa anggaran rutin dan sisa anggaran pembangunan);
2. Penerimaan hasil penjualan barang/kekayaan negara;
3. Penerimaan hasil penyewaan barang/kekayaan negara;
4. Penerimaan hasil penyimpanan uang negara (jasa giro);
5. Penerimaan ganti rugi atas kerugian negara (tuntutan ganti rugi dan tuntutan perbendaharaan);
6. Penerimaan denda keterlambatan penyelesaian pekerjaan pemerintah; dan,
7. Penerimaan dari hasil penjualan dokumen lelang.

Salah satu jenis PNBPN adalah penerimaan negara yang berasal dari sumber daya alam. Undang-undang yang berkaitan dengan PNBPN yang berasal dari penerimaan berasal dari sumber daya alam, secara kronologis adalah seabgai berikut:

1. UU No.10 Tahun 1959 tentang Pembatalan Hak-hak Pertambangan. Undang-undang ini diubah dengan UU No.11 Tahun 1961.
2. UU No.2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil.
3. UU No.11 Tahun 1961 tentang Tambahan atas Lampiran UU No.10 Tahun 1959 tentang Pembatalan Hak-hak Pertambangan. Undang-undang ini mengubah UU No.10 Tahun 1959.
4. UU No.13 Tahun 1963 tentang Penetapan Perpu No.4 Tahun 1962 tentang Pengesahan 'Perjanjian Karya' antara Perusahaan Negara Pertamina dan Pan American Indonesia Oil Co untuk diri sendiri dan atas nama Pan America International Oil Corporation, menjadi Undang-undang.
5. UU No.14 Tahun 1963 tentang Penetapan Perpu No.4 Tahun 1962 tentang Pengesahan 'Perjanjian Karya' antara Perusahaan Negara Pertamina dan California Asiatic Oil Company, Texaco Overseas Petroleum Company (Topco): PN Pertamina dengan PT.Stanvac Indonesia; PN.Perniagaan dengan PT Shell Indonesia.
6. UU No.16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan.
7. UU No.11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan pokok Pertambangan.
8. UU No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Alam.
9. UU no.27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi.
10. UU No.4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Dalam rangka meningkatkan produksi nasional minyak dan gas bumi (migas) serta panas bumi melalui penambahan sumber-sumber minyak baru pemerintah memberikan insentif fiskal untuk kegiatan eksplorasi hulu migas dan panas bumi dengan menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan No.178/PMK.011/2008 tentang PPN DTP Atas Impor Barang Dan Bahan Untuk Kegiatan Eksplorasi Hulu Minyak Dan Gas Bumi Serta Panas Bumi. Pemberian fasilitas ini diharapkan berdampak *multiplier effects* terhadap sektor lain yang selanjutnya akan meningkatkan penerimaan negara.

**Tabel 1. Penerimaan Non Perpajakan 2005-2010 (miliar rupiah)**

| Tahun | SDA       | Labas BUMN | PNBP Lainnya | BLU     | Total     |
|-------|-----------|------------|--------------|---------|-----------|
| 2005  | 110.467,4 | 12.835,2   | 23.585,9     | -       | 146.888,3 |
| 2006  | 167.473,4 | 21.450,6   | 38.025,7     | -       | 226.950,1 |
| 2007  | 132.892,6 | 23.222,5   | 56.873,4     | 2.131,2 | 215.119,7 |
| 2008  | 224.463,0 | 29.088,4   | 63.319,0     | 3.734,3 | 320.604,6 |
| 2009  | 139.996,6 | 29.214,7   | 44.416,1     | 5.890,9 | 219.518,3 |
| 2010  | 111.453,9 | 23.005,1   | 36.719,1     | 9.719,9 | 180.889,0 |

Sumber: <http://www.depkeu.go.id>

## KEBIJAKAN PEMBANGUNAN UNTUK RAKYAT

Setiap bangsa di dunia ini selalu mengharapkan rakyatnya makmur dan sejahtera. Karena itu APBN dijadikan instrumen untuk mencapai hal tersebut. Meskipun APBN sendiri memiliki keterbatasan akan kapasitas yang dipengaruhi oleh seberapa besar pendapatan dapat dihimpun. Untuk itu dalam melihat keberhasilan APBN mencapai tujuan kemakmuran bangsa, analisis dapat dilihat berdasarkan bagaimana APBN ditujukan untuk mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan kualitas penduduknya. Empat komponen pengeluaran terpenting yang bersinggungan dengan rakyat dapat dilihat dari pengeluaran untuk pendidikan, perlindungan sosial, kesehatan, dan ekonomi. Pengeluaran negara untuk empat hal tersebut dalam kurun waktu 2005-2010 terangkum dalam tabel 2.

**Tabel.2. Pengeluaran Berdasarkan Fungsi 2005-2010 (miliar rupiah)**

| Fungsi              | 2005      | 2006      | 2007      | 2008      | 2009      | 2010      |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Pendidikan          | 29.307,9  | 45.303,1  | 50.843,9  | 55.248,0  | 87.463,4  | 77.401,7  |
| Perlindungan Sosial | 2.103,8   | 2.303,3   | 2.650,4   | 2.986,4   | 3.151,8   | 3.257,4   |
| Kesehatan           | 5.836,9   | 12.189,7  | 16.004,3  | 14.038,9  | 16.437,8  | 17.657,9  |
| Ekonomi             | 23.504,0  | 38.295,6  | 42.222,0  | 50.484,8  | 64.963,9  | 55.881,0  |
| Seluruh Fungsi      | 361.155,2 | 440.031,2 | 503.623,0 | 693.356,0 | 696.101,4 | 699.688,1 |

Sumber: <http://www.depkeu.go.id>

Arti penting pengeluaran negara untuk rakyat ini mengemuka pada saat krisis ekonomi sampai sekarang ini. Krisis ekonomi yang diawali tahun 1997 telah berdampak luas pada semua aspek kehidupan masyarakat sehingga memicu instabilitas pada bidang sosial, politik dan keamanan. Kondisi ini memicu timbulnya kekacauan dalam kegiatan perekonomian dan laju inflasi yang semakin tinggi. Pada saat itu pertumbuhan ekonomi Indonesia negatif dan tingkat kemiskinan semakin tinggi. Dengan kata lain, hidup berkecukupan di Indonesia masih berupa bayangan semata, karena hampir sebagian rakyat Indonesia masih belum bisa terbebas dari persoalan kemiskinan.

Perlambatan ini disebabkan sejumlah pemerintahan sepanjang era reformasi tidak bisa menggenjot pertumbuhan ekonomi setinggi ketika masih dipimpin Presiden Soeharto. Semenjak Orde Baru pada awal tahun 1970, pemerintah Indonesia

mengenalkan adanya Pembangunan Jangka Panjang Tahap I (PJPT I), dan PJPT II. Pembangunan jangka panjang, dilaksanakan dalam tahapan-tahapan, dimana setiap tahapan dilaksanakan dalam 5 tahun atau disebut dengan nama Repelita. Program ini menunjukkan keberhasilan, terutama dilihat dari indikator ekonomi makro ekonomi, yaitu tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi, pertumbuhan pendapatan yang tinggi, tingkat inflasi yang rendah, kestabilan nilai tukar rupiah, rendahnya tingkat pengangguran dan perbaikan sarana perekonomian. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi tersebut berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan yang terus menurun, Sebagai gambaran, persentase penduduk miskin pada 1970 mencapai 60 persen. Dalam dua dekade, angka penduduk miskin telah menurun menjadi 10-11 persen pada 1996. Pada masa krisis, angka kemiskinan kembali meningkat menjadi 20 persen. Sepuluh tahun reformasi, jumlah penduduk miskin kembali turun, namun dengan persentase yang lambat dibandingkan sepuluh tahun pertama Orde Baru.<sup>2</sup>

Setelah tahun 2000 perekonomian mulai *recovery* sehingga pertumbuhan ekonomi mulai positif, sektor-sektor perekonomian yang sebelumnya tumbuh negatif, sudah berkembang menjadi positif. Diperkirakan pertumbuhan ekonomi berkisar antara 3-4% tetapi tingkat kemiskinan belum seperti keadaan sebelum krisis ekonomi. Periode tahun 2001-2004 tingkat kemiskinan Indonesia berkisar antara 16-19% (BPS, 2008). Terakhir, pada Maret 2010 berdasarkan data jumlah penduduk miskin<sup>3</sup> (pengeluaran per kapita di bawah garis angka kemiskinan) mencapai 31,02 juta (13,33 persen), atau hanya turun 1,51 juta dibandingkan dengan penduduk miskin pada Maret 2009 yang sebesar 32,53 juta (14,15 persen).<sup>4</sup>

Anggaran yang dialokasikan pemerintah untuk pengentasan kemiskinan setiap tahun mengalami peningkatan dalam APBN. Tahun 2004, anggaran untuk program kemiskinan ini, dialokasikan sebesar Rp19 triliun, 2005 sebesar Rp24 triliun dan naik menjadi dua kali lipat pada tahun 2006 sebesar Rp41 triliun. Pada tahun 2007 dianggarkan sebesar Rp51 triliun dan Rp58 triliun dialokasikan pada tahun 2008<sup>5</sup> dan pada tahun 2009 jumlahnya mencapai Rp 66,2 triliun.<sup>6</sup>

Untuk penanggulangan kemiskinan akan terus dinaikkan secara gradual dengan kisaran 10-15 persen tiap tahun. Anggaran itu akan diarahkan untuk program pemberantasan kemiskinan dengan target khusus yang dimulai pada 2010. Terobosan

---

<sup>2</sup> "Wapres Akui Pengentasan Kemiskinan Melambat." 13 Desember 2009 ([http://bataviase.co.id/detail\\_berita-10397712.html](http://bataviase.co.id/detail_berita-10397712.html), diakses 5 September 2010).

<sup>3</sup> Dalam meningkatkan efektivitas upaya penanggulangan kemiskinan, diperlukan data mengenai penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan dan sedikit di atas garis kemiskinan pada tingkat individu. Dalam kaitan itu, pada tahun 2005 telah dilaksanakan pendataan sosial ekonomi penduduk dengan sasaran rumah tangga miskin (RTM). Dengan tersedianya data itu, dapat diketahui identitas penduduk miskin yang dimaksud, tempat tinggal, serta faktor yang mengakibatkan penduduk yang dimaksud sulit keluar dari garis kemiskinan. Pendataan RTM itu dilaksanakan tahun 2005 agar langkah-langkah kebijakan untuk menurunkan jumlah penduduk miskin sebagaimana dalam RPJMN Tahun 2004-2009 dapat dilaksanakan lebih awal. Data penduduk miskin ini di *update* pada tahun 2007 melalui program keluarga harapan (PKH). Pada bulan September 2008 akan dilaksanakan verifikasi data RTM. Pada tahun 2008 juga dilaksanakan survei potensi desa (podes) yang akan memberikan gambaran kondisi desa, seperti infrastruktur desa, jumlah sekolah, puskesmas, jumlah penduduk, bantuan yang diterima desa, dan lainnya. Data itu sangat bermanfaat untuk melihat desa-desa yang maju atau tertinggal.

<sup>4</sup> "Evaluasi Anggaran Pengentasan Kemiskinan." 22 Sep 2010 (<http://bataviase.co.id/node/390017>, diakses 5 september 2010).

<sup>5</sup> "Tiap Tahun Anggaran Pengentasan Kemiskinan Meningkat," *Analisa*, 27 Oktober 2008 ([http://www.ppk.lipi.go.id/informasi/berita/berita\\_detil.asp?Vnomer=1184](http://www.ppk.lipi.go.id/informasi/berita/berita_detil.asp?Vnomer=1184), diakses 5 September 2010).

<sup>6</sup> "Anggaran Kesehatan Belum Sesuai Amanat Undang-Undang," 20 Agustus 2010 (<http://www.tempo.interaktif.com/hg/kesra/2010/08/20/brk.20100820-272733.id.html>, diakses 5 September 2010).

menaikkan anggaran itu dilakukan seiring dengan perbaikan sistem penanggulangan kemiskinan yang bersifat khusus yang kini sedang digodok pemerintah. Pada 2010, dukungan anggaran negara untuk pengentasan yang bersifat target berjumlah Rp 55 triliun.<sup>7</sup> Program pengentasan kemiskinan guna mencapai target jumlah penduduk miskin tinggal delapan persen pada 2014. Untuk mencapai target tersebut, pemerintah akan memperbaiki program-program pengentasan kemiskinan seperti Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM), Kredit Usaha Rakyat (KUR), maupun program peningkatan pelayanan hak dasar masyarakat seperti peningkatan gizi keluarga dan asuransi jaminan kesehatan.<sup>8</sup>

Kemiskinan identik dengan kualitas sumber daya manusia (SDM), dan menurut McLean etl (2004) SDM merupakan aspek penting dalam pembangunan. Pembangunan SDM dapat dilihat dari tiga aspek utama, yaitu kualitas, kuantitas, dan mobilitas penduduk. Kualitas penduduk tercermin dari tingkat kesejahteraan penduduk, yaitu tingkat kesehatan dan gizi, pendidikan, produktivitas dan perilaku. Kuantitas penduduk dikaitkan dengan jumlah dan laju pertumbuhannya. Sedangkan mobilitas penduduk merupakan refleksi dari perpindahan dan persebaran penduduk yang merespon pembangunan ekonomi wilayah.

Mengenai kondisi kualitas SDM Indonesia dapat dilihat dari gambaran Indek Pembangunan Manusia (IPM), dalam sepuluh tahun terakhir menunjukkan tren yang sedikit meningkat, tahun 1995, 2000 dan 2002 indeks masing-masing 0,662 lalu 0,680, dan 0,692. Bandingkan dengan negara tetangga kepulauan, Filipina, yang stabil meningkat terus hingga pada tahun 2002 lalu telah mencapai 0,753. Begitu juga dengan Vietnam yang terus meningkat dari 0,649 (1995) menjadi 0,686 (2000) dan 0,691 (2002).<sup>9</sup> Kemudian pada tahun 2003 berada di urutan ke 112 di bawah negara yang baru saja bangkit, Vietnam. Kemudian tahun 2007 berada di urutan 107 dari 177 negara. Selain semakin jauh tertinggal oleh Singapura (peringkat 25), Brunei Darussalam (30), Malaysia (63), Thailand (78) dan Filipina (90), peringkat Indonesia juga sudah terkejar oleh Vietnam (105) yang pada tahun 2006 berada pada peringkat 109. Tanpa perbaikan strategi pembangunan ekonomi dan social dan sosial secara mendasar, peringkat IPM Indonesia tidak menutup kemungkinan segera disusul Laos (130), Kamboja (131) dan Myanmar (132) di tahun-tahun mendatang (Suhatono, 2006).

Rendahnya peringkat IPM Indonesia menunjukkan bahwa tingkat kesejahteraan manusia Indonesia masih berada pada tingkat bawah. Bahkan, karena indikator IPM pada hakekatnya merujuk pada konsep dasar *human capabilities*, dapat dikatakan bahwa kemampuan masyarakat Indonesia untuk memenuhi kebutuhan yang sangat mendasar saja ternyata masih sulit.

Fakta ini membuat banyak kalangan terkejut dan menuding penyebab semua itu berada di tangan Departemen Pendidikan sebagai penyebab rendahnya kualitas pendidikan di Indonesia. Tentu saja pihak pengelola pendidikan di Indonesia menangkis tuduhan tersebut dengan alasannya perhitungan IPM itu menyangkut banyak aspek dan

---

<sup>7</sup> "Anggaran Kemiskinan Naik 15 persen," 12 Maret 2010 (<http://metronews.fajar.co.id/read/85292/10/anggaran-kemiskinan-naik-15-persen>, diakses 5 September 2010).

<sup>8</sup> "Wapres Akui Pengentasan Kemiskinan Melambat." 13 Desember 2009 (<http://bataviase.co.id/detailberita-10397712.html>, diakses 5 September 2010).

<sup>9</sup> "Beratnya Beban Kesehatan." 15 November, 2005 (<http://staff.ui.ac.id/internal/1000400020/material/BeratnyaBebanKesehatan.pdf>, diakses 1 September 2010).

tidak hanya komponen pendidikan, tetapi juga faktor kesehatan, gizi masyarakat, kondisi ekonomi dan masih banyak lagi.

Terkait dengan pendidikan, Ki Supriyoko (2004) menjelaskan bahwa pentingnya anggaran pendidikan sebenarnya telah disadari sebagian pemimpin negeri ini. Sebagian pemimpin tahu, masa depan bangsa amat bergantung pada kualitas pendidikan; dan kualitas pendidikan amat bergantung pada anggaran. Dengan demikian sudah seharusnya pemerintah mengalokasikan anggaran pendidikan dalam porsi cukup. Sayangnya, pengetahuan dan kesadaran tentang pentingnya anggaran pendidikan itu tidak diimbangi komitmen dan disiplin memadai. Dalam berbagai forum, banyak pemimpin negara dan pejabat publik menyatakan pentingnya anggaran pendidikan, tetapi pernyataannya itu tidak ditindaklanjuti dengan usaha sungguh-sungguh untuk mewujudkannya. Kemudian perjuangan anggaran pendidikan sebenarnya sudah dimulai sejak awal kemerdekaan. Ketika itu sudah ada kesadaran masyarakat tentang pentingnya anggaran pendidikan. Kinerja pendidikan kita yang buruk saat itu, yang diindikasikan tingginya tingkat buta huruf (*illiteracy rate*) di satu sisi dan rendahnya tingkat partisipasi pendidikan (*enrollment ratio*) di sisi lain, telah menimbulkan kesadaran pentingnya anggaran pendidikan. Namun, karena banyak masalah dihadapi pemerintah, keinginan mengalokasikan anggaran pendidikan yang memadai tidak pernah tercapai.

Pendidikan merupakan salah satu faktor penentu kualitas suatu bangsa sehingga masalah pendidikan menjadi prioritas utama dalam pembangunan, khususnya pendidikan dasar. Negara yang secara ekstrim sangat mengutamakan pendidikan, menentukan porsi anggaran pembangunan untuk sektor pendidikan itu dalam konstitusinya. Sebagai contoh negara Cina Taiwan dalam konstitusinya dimuat ketentuan bahwa anggaran pembangunan pendidikan di tingkat pusat sebesar 15 persen dari total anggaran, di tingkat provinsi sebesar 25 persen, dan di tingkat kabupaten sebesar 35 persen dari keseluruhan anggaran pembangunan di masing-masing tingkatan pemerintahan. Pencantuman dalam konstitusi berarti ada jaminan yang pasti dan seragam bahwa di seluruh wilayah Republik Taiwan, program pendidikan dijamin dengan dukungan anggaran yang merata. Dengan demikian tingkat pertumbuhan dan pemerataan pembangunan rakyat Taiwan luar biasa berhasil. Ini pula yang mengilhami Indonesia untuk memasukkan anggaran pendidikannya dalam UUD 1945. Setelah amandemen UUD 1945 yang secara normatif mencantumkan bahwa anggaran pendidikan adalah 20 persen dari anggaran negara dan daerah.

Secara empirik, hampir semua negara dalam undang-undang dasar menyatakan perhatiannya terhadap pendidikan dasar sekaligus mengamanatkan pembiayaannya (Frestel dan Cooper, 1997:vii). Alokasi anggaran pendidikan di negara lainnya juga mencerminkan kondisi yang sama, misalnya di Kenya, pemerintah membelanjakan 55% anggaran sektor pendidikan dasar, tetapi 96%-nya adalah gaji guru (Abage, 2002:37).

Di Indonesia perjuangan untuk meningkatkan anggaran pendidikan memiliki jalan yang panjang. Meskipun sekarang sudah memadai, tetapi pada awalnya, misalnya pada tahun 2001 anggaran pendidikan hanya 4,55 persen, lalu pada tahun 2002 turun menjadi 3,76 persen dan pada APBN 2003, anggaran pendidikan sekitar 4 persen. Jika dihitung dengan membandingkan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB), anggaran pendidikan Indonesia di tingkat nasional saat ini sekitar 1 persen dari PDB. Bandingkan dengan negara-negara maju yang anggaran pendidikannya mencapai 4,5 hingga 7 persen dari

PDB, dan untuk negara berkembang yang mencapai sekitar 2,5 hingga 7,5 persen dari PDB.

Indonesia mulai Januari 2001 sudah memasuki era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yang diyakini akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Begitu juga dengan penyelenggaraan pendidikan pada umumnya akan terpenuhi dengan lebih baik (Anonim, 1999). Tapi, kemampuan daerah untuk mempertahankan dan meningkatkan penyelenggaraan pendidikan masih dirasakan sangat minim<sup>10</sup>. Karena itu peran pemerintah pusat masih dilakukan dengan cara: *pertama*, model dekonsentrasi; *kedua*, model DAK; *ketiga*, model desentralisasi.<sup>11</sup>

Selain pendidikan, juga dilakukan terhadap sektor kesehatan. Dalam prakteknya perhatian APBN terhadap kesehatan secara utuh terlalu kecil, dan lebih terbiasa memperhatikan kesehatan yang hilang atau kondisi sakit, dan abai terhadap upaya meraih kesehatan yang lebih baik. Hal ini dapat dilihat dari besaran anggaran yang disediakan oleh pemerintah tidak beranjak dari sekitar 2,5 persen sejak zaman Orde Baru. Rendahnya perhatian dan upaya serta biaya diinvestasikan kepada sektor kesehatan telah menjadikan kualitas sumber daya manusia bangsa ini menurun stagnan bahkan cenderung menurun drastis.<sup>12</sup>

Kementerian Kesehatan berusaha menaikkan alokasi anggaran kesehatan menjadi 5 persen, seperti yang diamanatkan dalam UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, pada pasal 171<sup>13</sup> ayat (1) UU Kesehatan berbunyi: "Besaran anggaran kesehatan Pemerintah dialokasikan minimal sebesar 5 % (lima persen) dari anggaran pendapatan dan belanja negara di luar gaji". Pada ayat (2) dinyatakan, "Besaran anggaran kesehatan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota dialokasikan minimal 10 % (sepuluh persen) dari anggaran pendapatan dan belanja daerah di luar gaji". Dengan belanja negara dalam RAPBN 2011 sebesar Rp 1.202 triliun. Seharusnya alokasi biaya kesehatan sesuai UU Kesehatan adalah Rp 60,1 triliun (5 persen).<sup>14</sup> Bila alokasi anggaran kesehatan bisa dinaikkan menjadi 5 persen maka seluruh anggaran yang dialokasikan bisa terserap untuk membiayai upaya-upaya peningkatan derajat kesehatan penduduk, misalnya Bantuan Operasional Kesehatan untuk Puskesmas, sekarang sebagian ada yang dapat Rp 100 juta, ada yang Rp 18 juta, ada yang Rp 22 juta sehingga pada tahun 2011 diupayakan dapat yang sama, yaitu 100 juta per tahun. Begitu juga

<sup>10</sup> Isdijoso dan Wibowo (2002:55) menerangkan bahwa anggaran pembangunan pemerintah daerah pada awal pelaksanaan otonomi daerah mengalami penurunan. Prioritas utamanya hanya diarahkan untuk terpenuhinya belanja pegawai untuk kenaikan gaji dan rapel para guru agar tidak terjadi pemogokan guru.

<sup>11</sup> Anggaran tugas pembantuan sama dengan anggaran dekonsentrasi, tetapi dapat disalurkan ke provinsi maupun kabupaten/kota, bahkan langsung ke desa. Pertanggungjawaban penggunaan dana tugas pembantuan langsung kepada pemerintah pusat melalui departemen/lembaga pemerintah non-departemen yang menugaskannya. Administrasi penggunaan dana tugas pembantuan dipisahkan dari administrasi penggunaan dana desentralisasi. Pelimpahan kewenangan dan anggaran tugas pembantuan dilakukan oleh Depdiknas ke Dinas Pendidikan Provinsi, atau Dinas Pendidikan kabupaten/kota atau langsung ke tingkat desa.

<sup>12</sup> "Beratnya Beban Kesehatan." 15 November, 2005 (<http://staff.ui.ac.id/internal/1000400020/material/BeratnyaBebanKesehatan.pdf>, diakses 1 September 2010).

<sup>13</sup> Memang perlu penjelasan lebih jauh tentang pasal 171 ayat (1) dan (2) UU No. 36 Tahun 2009; (2) Struktur anggaran saat ini (UU APBN) adalah 26% untuk daerah, 26% untuk subsidi, 20% untuk pendidikan, apabila untuk kesehatan dialokasikan 5% maka untuk sektor lainnya (infrastruktur, pertanian, hankam,dll) menjadi 23%. Hal ini perlu mendapat perhatian khusus karena dalam konstitusi (UUD) tidak menyebut nominal persentase untuk anggaran kesehatan, sehingga jika masuk dalam pembahasan MK, posisi UU Kesehatan menjadi sulit karena sejajar dengan UU APBN.

"Definisi Anggaran Kesehatan UU No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan." 9 Juni 2010 (<http://kgm.bappenas.go.id/index.php?hal=fi1&keyIdHead=36>, diakses 1 September 2010).

<sup>14</sup> "Anggaran Kesehatan Belum Sesuai Amanat Undang-Undang." 20 Agustus 2010, (<http://www.tempo.interaktif.com/hg/kesra/2010/08/20/brk.20100820-272733.id.html>, diakses 1 September 2010).

akan memberikan jaminan kesehatan kepada seluruh penduduk, sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> “Anggaran Kesehatan Diupayakan Naik 5 Persen.” 28 Januari 2010 (<http://kesehatan.kompas.com/read/2010/01/28/08230786/Anggaran.Kesehatan.Diupayakan.Naik.5.Persen>, diakses 1 September 2010).