

Akibat Hukum atas Alokasi Anggaran Pendidikan yang Kurang dari 20% Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Nina Anggreni¹

Article history: Received: 24 July 2023, Accepted: 30 July 2023,
Published: 31 July 2023

Abstract: The existence of a pandemic has greatly affected the financial capacity of the Regional Government, so that there are regions that have not been able to meet the education budget allocation of at least 20% of the Regional Revenue and Expenditure Budget because the priority for handling and recovering from the impact of the pandemic is dominant and urgent to implement.

Purpose: This study aims to provide academic descriptions and recommendations to regional governments in allocating the education budget according to their authority in regional autonomy.

Design/Methodology/Approach: Research methods uses normative juridical research methods based on juridical aspects such as: norms, laws and regulations, and legal theories related to the authority to allocate the education budget obtained from scientific works, books, online media, and so on related to the object the research studied.

Findings: This study discusses the legitimacy of regional regulations and the legal responsibilities of regional governments that allocate an education budget of less than 20% of the Regional Revenue and Expenditure Budget. Problems arise because there are regions that have not been able to meet the education budget allocation of at least 20% of the Regional Revenue and Expenditure Budget so that the Regional Government and the Regional People's Representative Council are faced with a difficult position when setting/approving the Regional Revenue and Expenditure Budget, because it is considered to have

¹ Magister Hukum Universitas Narotama | nina_anggreni@yahoo.com

caused delegitimization of the constitution as the highest law.

Originality/Value: This research comprehensively explains the legality of regional regulations which in substance have not fulfilled the mandate of the constitution. Then, this study also explains the legal responsibilities that will be faced by regional governments due to the unfulfilled constitutional mandate.

Keywords: education budget; the validity of regional regulations; legal responsibility

Paper Type: Journal Article

Pendahuluan

Pendidikan merupakan salah satu upaya untuk menanggulangi kebodohan dan kemiskinan serta sangat berdampak besar bagi pengaruh perkembangan masa depan. Tidak hanya untuk diri sendiri, bahkan dapat pula berpengaruh bagi bangsa dan negara. Dengan pendidikan, orang akan mampu untuk menata masa depannya dengan bijaksana, dan dapat berfikir lebih kritis dalam memecahkan suatu masalah yang terjadi didalam kehidupan (JahJa 2007). Bahkan seseorang akan mampu membantu pemerintah untuk menciptakan suatu lapangan pekerjaan sehingga dapat mengurangi pengangguran.

Melalui pendidikan, negara akan mampu menciptakan sumber daya manusia (SDM) berkualitas yang nantinya memberikan dampak positif terhadap pembangunan. Pendidikan memegang peranan penting bagi setiap aspek kehidupan bernegara (JahJa 2007; Dewi and Bharata 2021), mulai dari pembentukan akhlak seorang individu hingga proses penanaman nilai-nilai individu yang merupakan investasi jangka panjang bagi sebuah negara (Sabina, Maychellina, and Fikri 2023).

Pendidikan dinilai dan diharapkan dapat menjadi motor penggerak untuk memfasilitasi pembangunan intelektual dan karakter (Wahyudin 2019), sehingga anggota masyarakat mempunyai kesadaran kehidupan berbangsa dan bernegara yang harmonis dan demokratis serta senantiasa memperhatikan nilai-

nilai luhur Negara Kesatuan Republik Indonesia dan norma-norma di masyarakat yang telah menjadi kesepakatan bersama. Pembangunan karakter dari tiap-tiap individu masyarakat menjadi suatu keharusan, karenanya pendidikan bukan hanya membuat peserta didik menjadi cerdas tetapi juga memiliki budi pekerti dan sopan santun, sehingga keberadaannya sebagai anggota masyarakat menjadi bermakna, baik bagi dirinya maupun masyarakat pada umumnya.

Memperhatikan pentingnya pendidikan bagi suatu negara, maka kecerdasan masyarakat menjadi syarat mutlak yang harus dicapai oleh negara (Zahrudin 2019). Hal tersebut juga merupakan salah satu cita-cita dan tujuan negara sebagaimana tercantum di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang secara jelas dan tegas disebutkan bahwa membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia (Hamid 2003).

Guna mewujudkan pendidikan yang layak dan berkualitas sangat diperlukan dukungan anggaran untuk mengadakan fasilitas belajar mengajar, membayar gaji guru maupun karyawan sekolah lainnya, membantu kebutuhan siswa yang kurang mampu serta pembiayaan kegiatan belajar mengajar lainnya. Sehingga salah satu faktor penting keberhasilan pendidikan yaitu anggaran atau pembiayaan pendidikan yang mencukupi agar aktivitas pendidikan tersebut dapat berjalan dengan lancar.

Dukungan Pemerintah Indonesia dalam menunjang pendidikan diwujudkan dalam aturan berupa pemenuhan hak-hak pendidikan dalam kebijakan-kebijakan negara, sebagaimana tercantum dalam Pasal 31 UUD NRI 1945 yang disebutkan bahwa: (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.

- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.
- (4) 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.
- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat.

Pada Pasal 31 ayat (4) UUD NRI secara jelas mengamanatkan Pemerintah untuk memprioritaskan anggaran bagi pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Perintah konstitusi tersebut lebih diperjelas dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Indonesia (UU No. 20/2003) disebutkan bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya kedisiplinan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD.

Terkait pemenuhan hak-hak warga negara dalam mendapatkan pendidikan lebih diperjelas dalam UU No. 20/2003 disebutkan bahwa setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan bermutu. Tujuan pendanaan pendidikan melalui APBN serta APBD untuk meningkatkan mutu dan kualitas masyarakat saat ini dan masa mendatang. Peningkatan mutu tersebut sangat ditentukan oleh seberapa besar kemampuan atau aksesibilitas masyarakat untuk mengenyam pendidikan secara terus menerus ke jenjang yang

lebih tinggi, ketersediaan sarana dan prasarana pendukung proses pendidikan yang tercukupi, kuantitas dan kualitas tenaga pendidik yang kompeten serta pengelolaan sistem pendidikan yang mampu beradaptasi dengan perkembangan zaman.

Arah kebijakan penganggaran pendidikan dalam APBN serta APBD untuk mencapai parameter yang dapat dijadikan ukuran keberhasilan anggaran pendidikan (Batubara 2022), yaitu: peningkatan mutu manusia, aksesibilitas, sarana dan prasarana pendidikan, kualitas dan kuantitas tenaga pendidik serta kemampuan adaptasi sistem pendidikan terhadap perubahan zaman. Selain itu, anggaran pendidikan juga diarahkan untuk menciptakan pemerataan kesempatan pendidikan bagi masyarakat. Oleh karena itu, keberhasilan anggaran pendidikan juga dapat dilihat dari sejauh mana pengalokasian mampu menciptakan pemerataan kesempatan pendidikan bagi masyarakat.

APBN dan APBD merupakan instrumen bagi pemerintah untuk mengatur pengeluaran dan penerimaan negara/daerah dalam rangka membiayai pelaksanaan dari kegiatan pemerintahan dan pembangunan, mencapai sasaran nilai pertumbuhan ekonomi, mencapai stabilitas perekonomian, meningkatkan pendapatan dan menentukan arah serta prioritas pembangunan secara umum.

Dengan berlakunya otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan keefektifan penyelenggaraan pemerintahan dengan memperpendek rantai birokrasi yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23/2014) bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip

demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adanya undang-undang tersebut membawa konsekuensi pada pemerintah daerah untuk mengelola sendiri anggaran di berbagai bidang, namun harus tetap mengacu rambu-rambu yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Salah satu bidang penting yang harus dikelola oleh pemerintah daerah adalah pendidikan, sehingga pemerintah daerah harus mengalokasikan anggaran pendidikan sesuai yang diamanatkan minimal 20% dari APBD.

Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan Pengelolaan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk mengelola anggaran dan menetapkan Perda tentang APBD sebagaimana dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (PP No. 12/2019) disebutkan bahwa pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah mempunyai kewenangan menetapkan Peraturan Daerah (Perda) tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Dengan adanya pandemi ini sangat berpengaruh terhadap kemampuan keuangan Pemerintah Daerah, sehingga terdapat daerah yang belum dapat memenuhi alokasi anggaran pendidikan minimal 20% dari APBD karena prioritas penanganan dan pemulihan dampak pandemi menjadi hal yang dominan dan mendesak untuk dilaksanakan. Hal tersebut membuat Pemerintah Daerah dan DPRD dihadapkan pada posisi sulit pada saat menetapkan/mengesahkan APBD, karena dinilai menimbulkan terjadinya delegitimasi terhadap konstitusi sebagai hukum tertinggi.

Dalam mengukur originalitas penelitian yang diteliti, penulis mencari beberapa referensi penelitian. Jurnal Olanie Vabiola Bangun dan Robby Alexander Sirait (Olanie Vabiola

Bangun and Robby Alexander Sirait 2020) yang berjudul “Wajah Pendidikan Indonesia Paska Alokasi Anggaran 20 Persen untuk Pendidikan” menganalisis mengenai pengaruh alokasi anggaran 20 persen terhadap kualitas pendidikan serta efektivitas dan efisiensi belanja pendidikan. Perbedaannya terletak pada objek yang diteliti yaitu pengaruh alokasi anggaran. Persamaannya terletak pada pelaksanaan alokasi anggaran pendidikan. Penelitian selanjutnya yaitu penelitian yang disusun oleh Rini Wulandari (Rini Wulandari 2021) yang berjudul “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Aplikasi Anggaran 20% Penyelenggaraan Pendidikan Nasional”, menganalisis mengenai bagaimana pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara terkait pelaksanaan prioritas anggaran pendidikan minimal 20%. Penelitian tersebut berbeda dengan penelitian yang ditulis peneliti. Perbedaannya terletak pada objek yang diteliti yaitu putusan mahkamah konstitusi. Persamaannya terletak pada kebijakan alokasi anggaran pendidikan. Penelitian berikutnya yaitu penelitian yang dikaji oleh Selly Rahmawati (Selly Rahmawati 2015) berjudul “Analisis Kebijakan Pendanaan Pendidikan”, yang menganalisa mengenai proses perumusan kebijakan pendanaan pendidikan dan implementasinya dalam pemenuhan alokasi anggaran 20% untuk sektor pendidikan. Perbedaannya terletak pada permasalahan yang diangkat, yaitu sikap pemerintah dalam memenuhi alokasi anggaran pendidikan. Persamaannya terletak pada pemenuhan alokasi anggaran pendidikan.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, diperoleh rumusan masalah pertama dalam penelitian ini yaitu keabsahan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang mengalokasikan anggaran pendidikan kurang dari 20% APBD, dengan sub bahasan pertama yaitu asas legalitas formal berkaitan dengan wewenang dan prosedur dalam keabsahan Peraturan Daerah tentang APBD dan sub bahasan

kedua yaitu asas legalitas substansial dalam keabsahan Peraturan Daerah tentang APBD. Adapun rumusan masalah kedua yaitu tanggung jawab hukum pemerintahan daerah yang mengalokasikan anggaran pendidikan kurang dari 20% Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dengan sub bahasan pertama yaitu tanggung jawab politik dan tanggung jawab pemerintah dalam mengalokasikan anggaran pendidikan kurang dari 20% APBD dan sub bahasan kedua yaitu tanggung gugat jabatan dan pribadi dalam mengalokasikan anggaran pendidikan kurang dari 20% APBD.

Metode

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Jenis penelitian ini adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya. Logika dalam penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja ilmu hukum normatif, yaitu ilmu hukum yang objeknya hukum itu sendiri terutama peraturan peraturan hukum sebagai suatu *structured whole of system* (Johny Ibrahim 2010). Jenis penelitian hukum ini yang bersifat preskriptif dengan mengkaji permasalahan hukum dari perpektif hukum positif negara dalam sistem peraturan perundang-undangan maupun dalam putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, doktrin-doktrin ahli hukum, dan bahan kepustakaan lainnya berkaitan dengan objek penelitian.

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan dengan maksud untuk mendapatkan kebenaran dari berbagai isu hukum yang dipermasalahkan untuk ditemukan jawabannya. Adapun pendekatan masalah yang digunakan dalam menyusun penelitian ini adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*) (Peter Mahmud Marzuki 2016).

Sesuai dengan sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, maka fokus penelitian tertuju pada studi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian ini dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah terutama bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Adapun bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan kewenangan pengalokasian anggaran pendidikan. Adapun bahan hukum sekunder, yang digunakan dalam jurnal ini menggunakan literatur-literatur yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian, berupa buku-buku, artikel/jurnal ilmiah, makalah berbagai pertemuan ilmiah, dan disertasi yang berisi konsep, prinsip, teori, doktrin dan pandangan para sarjana yang berkualifikasi tinggi berkaitan dengan objek penelitian ini.

Prosedur pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan metode studi kepustakaan (*library research*) yaitu dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersebut dikumpulkan sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas yang kemudian akan dilakukan pengkajian bahan hukum untuk mencari solusi maupun isu hukum yang diteliti. Analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan analisis yang mengacu pada permasalahan tertentu yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan beserta bahan hukum sekunder yang dikaitkan dengan isu hukum. Pertama, peneliti menetapkan isu hukum yang menjadi acuan pokok dalam pembahasan. Selanjutnya dari isu hukum tersebut, peneliti mencari dan mengumpulkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Selanjutnya bahan hukum yang telah terkumpul tersebut diolah dengan cara mengklarifikasi berdasarkan isu hukum yang digunakan dan mensistematisasi kemudian dilakukan analisis secara sistematis agar mendapatkan kesimpulan.

Pembahasan dan Temuan

Keabsahan Peraturan Daerah tentang APBD yang Mengalokasikan Anggaran Pendidikan Kurang dari 20%

A. Asas Legalitas Formal Berkaitan dengan Wewenang dan Prosedur dalam Keabsahan Peraturan Daerah tentang APBD

1. Berkaitan dengan Wewenang

Dalam hal tidak terpenuhinya legalitas menyebabkan cacat dalam tindakan pemerintahan. Cacat wewenang mengakibatkan tindakan pemerintahan atau keputusan pemerintah menjadi batal demi hukum (*nietig*) (Philipus M Hadjon and R. Sri Soemantri Martosoewignjo 2008). Agar tidak cacat wewenang maka dalam melaksanakan kewenangannya harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara tetaplah dipegang oleh pemerintah pusat. Pemerintah Pusat (Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden) menetapkan kewenangan apa saja yang dapat menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah berdasarkan undang-undang (Rusdianto Sesung 2013).

Secara wewenang adanya persetujuan bersama oleh Kepala Daerah dan DPRD sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12/2011) bahwa Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

Tugas dan wewenang yang dibebankan kepada DPRD ini didasarkan pada suatu pandangan bahwa badan legislatif yang dapat mewakili rakyat dan memiliki kompetensi untuk memenuhi kehendak rakyat. Sementara eksekutif hanya mengikuti dan mengimplementasikan hukum dan prinsip-prinsip dasar yang ditetapkan oleh legislative (Andi Pangerang Moenta and Pradana 2018).

Kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertamanya harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau

parlemen atau lembaga legislatif. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu:

- (1) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara;
- (2) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; dan
- (3) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara.

Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat (Jimly Asshidiqie 2016).

Sebagaimana ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU No. 30/2014), disebutkan bahwa Wewenang Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dibatasi oleh:

- a. masa atau tenggang waktu Wewenang;
- b. wilayah atau daerah berlakunya Wewenang; dan
- c. cakupan bidang atau materi Wewenang.

Peraturan Daerah tentang APBD berdasarkan asas legalitas formal berkaitan dengan wewenang telah memenuhi keabsahannya sesuai amanat UU No. 12/2011 dan UU No. 30/2014. Dengan telah dilakukan pembahasan rancangan Peraturan Daerah oleh DPRD bersama Kepala Daerah sesuai batasan wewenang. Selanjutnya rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

2. Berkaitan Dengan Prosedur

Cacat prosedur tidak menyebabkan tindakan atau keputusan pemerintah menjadi batal, namun kekurangan yang ada harus dilengkapi. Cacat prosedur dapat dimohonkan pembatalan, dan bukan batal demi hukum (Philipus M. Hadjon et

al. 2021). Agar tidak cacat prosedur maka penyusunan Peraturan Daerah tentang APBD harus sesuai ketentuan perundang-undangan. Proses penyusunan APBD, dalam beberapa peraturan perundang-undangan, pada prinsipnya sama. Tahapan tersebut meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Berdasarkan RKPD yang telah ditetapkan, pemerintah daerah menyusun kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) dan selanjutnya disampaikan ke DPRD paling lambat pada pertengahan bulan Juni tahun berjalan.
- b. Selanjutnya Badan Anggaran DPRD bersama Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) membahas KUA sekaligus juga membahas PPAS yang disampaikan pemerintah daerah.
- c. Berdasarkan KUA dan PPAS yang telah disepakati dengan DPRD, Kepala SKPD selaku pengguna anggaran menyusun RKA-SKPD dengan mengacu plafon anggaran indikatif yang telah ditetapkan dalam PPAS.
- d. Berdasarkan RKA-SKPD tersebut, TAPD menyusun RAPBD kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas bersama dengan eksekutif.
- e. Pengajuan rancangan perda tentang APBD harus disertai dengan penjelasan atau rincian serta dokumen-dokumen pendukung lainnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober.
- f. Setelah dibahas bersama, selanjutnya DPRD mengambil keputusan terhadap rancangan perda tentang APBD yang dilakukan paling lambat satu bulan sebelum anggaran dilaksanakan (Saleh, 2020).

Selanjutnya paling lambat 3 (hari) setelah persetujuan bersama, Kepala Daerah mengirimkan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD yang telah disetujui bersama antara Kepala Daerah dan DPRD beserta rancangan Peraturan Kepala Daerah

tentang Penjabaran APBD, RKPD, KUA, dan PPAS kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat menyampaikan keputusan mengenai hasil evaluasi kepada Kepala Daerah paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD diterima. Dalam hal keputusan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat menyatakan hasil evaluasi sesuai, maka Kepala Daerah menetapkan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD menjadi Peraturan Daerah dan rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD menjadi Peraturan Kepala Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal surat keputusan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat menyatakan hasil evaluasi tidak sesuai, bupati/walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak hasil evaluasi. Berdasarkan keputusan pimpinan DPRD mengenai hasil penyempurnaan, Kepala Daerah melakukan penetapan Perda tentang APBD. Perda APBD harus terlebih dahulu mendapat nomor registrasi dari Gubernur. Peraturan Daerah Tentang APBD berdasarkan asas legalitas formal berkaitan dengan prosedur telah memenuhi keabsahannya setelah mendapatkan evaluasi dari Gubernur dan mendapat nomor registrasi.

B. Asas Legalitas Substansial dalam Keabsahan Peraturan Daerah tentang APBD

Legalitas substansial yang bertumpu pada asas tujuan dalam literatur Belanda dikenal sebagai "*specialiteit beginsel*". Secara substansial "*specialiteit beginsel*" mengandung makna bahwa setiap kewenangan mengandung tujuan tertentu. Dalam kepustakaan hukum administrasi juga sudah lama dikenal asas "*zuiverheid van oogmerk*" (ketajaman arah dan tujuan). Melanggar asas tujuan, dapat melahirkan suatu tindakan "*detournement de*

pouvoir". APBD sebagai rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh DPRD menjadi pedoman dalam mengelola penerimaan dan pengeluaran daerah diharapkan bisa menyokong pembangunan, pertumbuhan ekonomi, hingga menaikkan kesejahteraan masyarakat. Pentingnya posisi keuangan daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sangat disadari oleh pemerintah. Demikian pula alternatif cara untuk mendapatkan keuangan yang memadai telah pula dipertimbangkan oleh pemerintah dan wakil-wakil rakyat (Yusnani Hasyimzoem et al. 2019). Saat menyusun APBD perlu memperhatikan "*mandatory spending*" yaitu belanja yang besarnya sudah diatur oleh undang-undang bertujuan untuk mengurangi masalah ketimpangan sosial dan ekonomi daerah. Hal tersebut merupakan bentuk komitmen pemerintah dalam menjalankan perintah undang-undang. Salah satunya alokasi anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBD.

Dalam hal keterbatasan anggaran, Pemerintah Daerah menggunakan kewenangan diskresioner untuk melakukan fleksibilitas anggaran dengan mengatur komposisi anggaran agar dapat memenuhi kebutuhan yang menjadi prioritas daerahnya. Kewenangan diskresioner tidak boleh seenaknya dilakukan, melainkan harus ada alasan yang secara hukum dapat dibenarkan. Batasan tersebut adalah tindak pemerintahan atau pengambilan keputusan itu harus sesuai dengan tujuan diadakannya organ administrasi, yaitu untuk memelihara kesejahteraan masyarakat. Pelaksanaan kewenangan diskresioner itu harus berdasarkan atas kelayakan untuk kepentingan umum. Inilah yang merupakan batas kewenangan diskresioner (Peter Mahmud Marzuki 2020).

Terkait dengan pengaturan komposisi anggaran yang dilakukan untuk memelihara kesejahteraan masyarakat dan kelayakan kepentingan umum maka legalitas secara substansial memenuhi keabsahannya. Dalam hal pemenuhan *mandatory*

spending alokasi anggaran pendidikan 20%, Pemerintah Daerah dapat memasukkan anggaran fungsi pendidikan pada perangkat daerah lainnya, tidak hanya anggaran pada Dinas Pendidikan. Contoh perhitungan anggaran fungsi pendidikan pada APBD Tahun 2022 Kota Surabaya, jika anggaran diambil dari Dinas Pendidikan sebesar Rp. 2.110.470.919.617,- dari total APBD sebesar Rp. 10.636.827.593.321,- maka tidak dapat memenuhi 20% APBD hanya 19,84% saja. Namun dengan ditambahkannya anggaran di Perangkat Daerah lainnya yang berkaitan dengan pendidikan sebesar Rp. 134.231.348.833,- maka anggaran fungsi pendidikan lebih besar dari amanat *mandatory spending* untuk anggaran pendidikan sebesar 21,10% APBD.

Tanggung Jawab Hukum Pemerintah Daerah yang Mengalokasikan Anggaran Pendidikan Kurang dari 20%

A. Tanggung Jawab Politik dan Pemerintah dalam Mengalokasikan Anggaran Pendidikan Kurang dari 20% APBD

1. Tanggung Jawab Politik

Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan (Sultoni Fikri and Rizky Bangun Wibisono 2023). Otonomi yang dilakukan pemerintah daerah bersifat seluas-luasnya, kecuali urusan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan wewenangnya dalam mengurus rumah tangga daerah. Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah (Sabina, Maychellina, and Fikri 2023). Hubungan tersebut telah dilaksanakan sebagai tanggung jawab politik pemerintah daerah. Dalam mengalokasikan anggaran pendidikan kurang dari 20% APBD telah melalui proses evaluasi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang APBD.

Dari penjelasan diatas diketahui bahwa pemerintahan daerah yang mengalokasikan anggaran pendidikan kurang dari 20% APBD telah memenuhi tanggung jawab politik dalam kaidah tata negara dengan menyampaikan rancangan Perda untuk proses evaluasi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang APBD.

2. Tanggung Jawab Pemerintah

Pengertian dari maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau imateriil bagi masyarakat dan orang-orangan.

Menurut M. Yusuf Jhon (Putu Eka Pitriyantini 2019) kerugian keuangan negara mencakup pemborosan dalam bentuk-bentuk berikut:

- 1) Perbuatan melawan hukum (PMH) mengeluarkan uang untuk sesuatu yang tidak direncanakan oleh negara/daerah, tidak didasarkan pada analisis kebutuhan, serta tidak dianggarkan;
- 2) Berkurangnya hak daerah, karena hilangnya pendapatan (yang sudah masuk sebagai pendapatan maupun sifatnya potensi pendapatan);
- 3) Bertambahnya kewajiban (kriteria untuk menentukan bertambahnya kewajiban ini adalah terdapat pada PMH atau tidak) yang tidak dianggarkan untuk oknum pejabat, bukan untuk kepentingan negara;
- 4) Pembayaran lebih atas nilai yang seharusnya dibayar:
 - a. Pembayaran atas kegiatan yang volumenya kurang atau tidak sesuai spesifikasi;
 - b. Pembayaran atas proyek yang belum selesai;
 - c. Pembayaran atas barang/jasa yang melebihi harga pasar;

- 5) Pembelian dengan nilai yang tinggi dengan harga pasar atau pembandingnya dengan spesifikasi, tempat, dan tahun yang sama, maka selisih harga merupakan kerugian (bukan pemborosan) (Monteiro, 2019).

Dalam mengalokasikan anggaran pendidikan kurang dari 20% APBD telah memenuhi tanggung jawab pemerintah karena terhindar dari maladministrasi, perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, penyalahgunaan wewenang, dan tidak menimbulkan kerugian negara.

B. Tanggung Gugat Jabatan dan Pribadi dalam Mengalokasikan Anggaran Pendidikan Kurang dari 20%

Tanggung gugat (*liability/aansprakelijkheid*) merupakan bentuk spesifik dari tanggung jawab (Fikri 2020). Pengertian tanggung gugat merujuk kepada posisi seseorang atau badan hukum yang dipandang harus membayar suatu bentuk kompensasi atau ganti rugi setelah adanya peristiwa hukum atau tindakan hukum (Peter Mahmud Marzuki 2022). Dikatakan telah terjadi suatu kesalahan pribadi (*faute personelle*), jika ada kesalahan pribadi seseorang yang merupakan bagian dari pemerintahan. Kesalahan yang dilakukan tidak berkaitan dengan pelayanan publik tetapi menunjukkan kelemahan orang tersebut, keinginan-keinginan atau nafsunya dan kurang hati-hati atau kelalaian-kelalaiannya.

Kesalahan jabatan (*faute de service*) terjadi karena adanya kesalahan dalam penggunaan wewenang, dan hanya berkaitan dengan pelayanan publik. Para pejabat publik melindungi diri dengan alasan adanya prinsip *separation power* yang melarang pengadilan umum untuk menerima aduan atas tindakan pemerintahan yang menyimpang. Bila terdapat pihak yang dirugikan gugatan harus diajukan ke Peradilan Administrasi (Philipus M. Hadjon et al. 2021).

Tanggung jawab pribadi berkaitan dengan pendekatan fungsionaris atau pendekatan perilaku. Dari sudut pandang

hukum administrasi, tanggung jawab pribadi berkenaan dengan maladministrasi dalam penggunaan wewenang pada pelayanan publik (*public service*). Penggunaan wewenang yang dimaksud disini meliputi tindakan pemerintahan menurut Peraturan Perundang-undangan dan tindakan dalam menetapkan suatu kebijakan atau diskresi. Berkaitan dengan tanggungjawab pribadi tidak dikenal asas "*Superior Respondeat*" (atasan bertanggungjawab atas perbuatan bawahan). Dengan demikian disamping norma-norma pemerintahan yang baik sebagai parameter fungsi pemerintahan juga terdapat norma-norma perilaku aparat.

Tanggung jawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan. Dalam hukum administrasi, persoalan legalitas tindak pemerintahan berkaitan dengan pendekatan terhadap kekuasaan pemerintahan (Philipus M. Hadjon et al. 2021). Dari penjelasan ketentuan-ketentuan diatas diketahui bahwa pemerintahan daerah yang mengalokasikan anggaran pendidikan kurang dari 20% APBD tidak memenuhi kriteria tanggung jawab hukum baik tanggung jawab pribadi maupun tanggung jawab jabatan karena telah memenuhi keabsahan (legalitas) dalam melakukan tindak pemerintahan.

Kesimpulan

Keabsahan Perda tentang APBD yang mengalokasikan anggaran pendidikan kurang dari 20% APBD telah memenuhi asas legalitas formal berkaitan dengan wewenang dan prosedur serta asas legalitas substansial berkaitan dengan tujuan. Hal tersebut ditunjukkan dengan adanya pembahasan rancangan Peraturan Daerah sesuai batasan wewenang dan persetujuan bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah serta proses penetapannya melalui evaluasi dari Gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat untuk mendapat nomor registrasi, sebagaimana ketentuan UU No. 12/2011 dan UU No. 30/2014. Dan

terpenuhinya tujuan untuk memelihara kesejahteraan masyarakat dan kelayakan kepentingan umum.

Tanggung jawab hukum pemerintahan daerah yang mengalokasikan anggaran pendidikan kurang dari 20% APBD telah sesuai dengan tanggung jawab politik, tanggung jawab pemerintah daerah, dan tidak termasuk kriteria untuk melakukan tanggung gugat jabatan maupun tanggung jawab pribadi karena telah memenuhi keabsahan (legalitas) dalam melakukan tindak pemerintahan.

Pemerintah Daerah hendaknya memenuhi amanah konstitusi dengan mengalokasikan 20% APBD untuk sektor pendidikan. Dalam hal pemenuhan *mandatory spending* alokasi anggaran pendidikan 20%, Pemerintah Daerah dapat memasukkan anggaran yang menunjang fungsi pendidikan pada Perangkat Daerah lainnya, tidak hanya anggaran pada Dinas Pendidikan.

Daftar Pustaka

- Andi Pangerang Moenta, and Syafa'at Anugrah Pradana. 2018. *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*. Depok: PT RajaGrafindo Persada.
- Batubara, Helfinasyam. 2022. "ANALISIS PERENCANAAN ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA PENDIDIKAN." *PENDALAS: Jurnal Penelitian Tindakan Kelas Dan Pengabdian Masyarakat* 2, no. 3 (November): 258-69. <https://doi.org/10.47006/pendalas.v2i3.169>.
- Dewi, Avitta Karunia, and Risma Wira Bharata. 2021. "TUGAS DAN WEWENANG DPRD DALAM PELAKSANAAN FUNGSI ANGGARAN TERHADAP ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) PROVINSI JAWA TENGAH." *Jurnal Edukasi (Ekonomi, Pendidikan Dan Akuntansi)* 9, no. 1 (June): 5. <https://doi.org/10.25157/je.v9i1.4502>.

- Fikri, Sultoni. 2020. "TANGGUNGJUGAT PEMERINTAH DALAM PELAYANAN KESEHATAN." *Lex Librum : Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 2. <https://doi.org/10.46839/lljih.v6i2.149>.
- Hamid, Edy Suandi. 2003. "Anggaran Pendidikan Pasca Amandemen UUD 1945." *Unisia* 26, no. 49 (September): 267–72. <https://doi.org/10.20885/unisia.vol26.iss49.art5>.
- JahJa, Yudrik. 2007. "KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM ANGGARAN SEKTOR PENDIDIKAN." *Perspektif Ilmu Pendidikan* 15, no. VIII (April): 82–90. <https://doi.org/10.21009/PIP.151.14>.
- Jimly Asshidiqie. 2016. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Johny Ibrahim. 2010. *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia.
- Olanie Vabiola Bangun, and Robby Alexander Sirait. 2020. "Wajah Pendidikan Indonesia Paska Alokasi Anggaran 20 Persen Untuk Pendidikan." ResearchGate. August 2020.
- Peter Mahmud Marzuki. 2016. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- — —. 2020. *Teori Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- — —. 2022. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Philipus M. Hadjon, Paulus Efendie Lotulung, Laica H.M Marzuki, Tatiek Sri Djatmiati, and I Gusti Ngurah Wairocana. 2021. *Hukum Administrasi Dan Good Governance*. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti.
- Philipus M Hadjon, and R. Sri Soemantri Martosoewignjo. 2008. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada university Press.
- Putu Eka Pitriyantini. 2019. "PERATURAN KEBIJAKAN YANG MENIMBULKAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA SEBAGAI UNSUR TINDAK PIDANA KORUPSI." *Jurnal Komunikasi Hukum* 5, no. 2.

- Rini Wulandari. 2021. "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Aplikasi Anggaran 20% Penyelenggaraan Pendidikan Nasional." *PUSKAPSI Law Review* 1, no. 1 (May): 29. <https://doi.org/10.19184/puskapsi.v1i1.23648>.
- Rusdianto Sesung. 2013. *Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Sabina, Vina, Maychellina, and Sultoni Fikri. 2023. "KEWENANGAN PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA DALAM PENYELENGGARAAN URUSAN PEMERINTAHAN DI BIDANG PENDIDIKAN." *Journal Evidence of Law* 2, no. 1 (February): 21-30. <https://doi.org/10.59066/jel.v2i1.231>.
- Selly Rahmawati. 2015. "Analisis Kebijakan Pendanaan Pendidikan." Skripsi, Yogyakarta: Universitas PGRI Yogyakarta.
- Sultoni Fikri, and Rizky Bangun Wibisono. 2023. "Principle of Original Authority in Territorial Decentralization." *Jurnal Mengkaji Indonesia* 2, no. 1.
- WAHYUDIN, DINDIN. 2019. "ISU-ISU TENTANG EFISIENSI TATA KELOLA ORGANISASI DAN ANGGARAN PENDIDIKAN." *Foramadiahi: Jurnal Kajian Pendidikan Dan Keislaman* 10, no. 1 (October): 110. <https://doi.org/10.46339/foramadiahi.v10i1.117>.
- Yusnani Hasyimzoem, Iwan Satriawan, Ade Arif Firmansyah, and Siti Khoiriah. 2019. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Depok: PT RajaGrafindo Persada.
- Zahrudin, Zahrudin. 2019. "IMPLEMENTASI PENYUSUSNAN RENCANA ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA SEKOLAH." *Jurnal Administrasi Pendidikan* 26, no. 1 (September): 46-56. <https://doi.org/10.17509/jap.v26i1.19847>.